

## **Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως «Ένωση Δικαίου» – Απειλείται σήμερα το Κράτος Δικαίου στην ΕΕ\*;**

**ΕΥΑΓΓΕΛΟΥ ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ**

*Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου, Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

Το αντικείμενο της συζήτησης μας είναι η κρίση του κράτους δικαίου στην ΕΕ, φαντάζομαι και υπό τις δύο πιθανές έννοιες, και ως κρίση του κράτους δικαίου στο θεσμικό οικοδόμημα της Ε.Ε. και ως κρίση του κράτους δικαίου σε ορισμένα ή μάλλον σε αρκετά κράτη μέλη της Ε.Ε. Τα δύο επίπεδα συνδέονται αλλά δεν ταυτίζονται.

### **Κρίση του κράτους δικαίου και κρίση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας**

Η κρίση του κράτους δικαίου στην Ε.Ε. δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να διαχωριστεί από *την κρίση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας*. Δηλαδή από την κρίση της φιλελεύθερης δημοκρατίας, της συνταγματικής δημοκρατίας. Αυτής που αντιλαμβανόμαστε ως δημοκρατία αντιπροσωπευτική σε συνδυασμό με το κράτος δικαίου. Άλλωστε η κρίση της φιλελεύθερης δημοκρατίας είναι κρίση του φιλελεύθερου σκέλους της, άρα κρίση του κράτους δικαίου υπό την έννοια της αμφισβήτησης της σημασίας που έχουν οι δικαιοκρατικές εγγυήσεις για την ίδια τη δημοκρατία<sup>1</sup>.

---

\* Ομιλία σε εκδήλωση με αφορμή την έκδοση του βιβλίου του Αντώνη Μεταξά (επιμ.), *Η κρίση του Κράτους Δικαίου στην Ε.Ε.* (εκδόσεις Ευρασία, 2019), 27.11.2019. Ομιλητές στην εκδήλωση ήταν επίσης η κα. ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Πρόεδρος του ΣτΕ, ο κ. ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ, Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο κ. ΧΡΗΣΤΟΣ ΡΑΜΜΟΣ, Πρόεδρος της ΑΔΑΕ και επιτ. Αντιπρόεδρος του ΣτΕ και ο επιμελητής του τόμου, Καθηγητής κ. Αντώνης Μεταξάς. Συντονιστής της συζήτησης ήταν ο κ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, Πρόεδρος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Πρόεδρος ΣτΕ ε.τ.

<sup>1</sup> Για μια πιο αναλυτική παρουσίαση των σκέψεων αυτών βλ. ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και Ιστορίας*, Εκδόσεις Πατάκη, 2018, σελ. 37 επ.

Αυτή η αμφισβητούμενη και δοκιμαζόμενη φιλελεύθερη δημοκρατία στην Ευρώπη είναι που γίνεται *illiberal* και *authoritarian*. Αυτό μας φέρνει αντιμέτωπους με το κορυφαίο, κατά τη γνώμη μου, ζήτημα που στην πλήρη του μορφή είναι τετράπτυχο, είναι η σχέση ανάμεσα στη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την ταυτοτική κρίση σε πολλά κράτη μέλη και τις προοπτικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στην πραγματικότητα συζητούμε διαμέσου παραδειγμάτων νομολογιακών για αυτό το ζήτημα, το οποίο είναι κορυφαίο. Και για να πούμε τα πράγματα με το ιστορικά και θεωρητικά ακριβές όνομά τους, αυτό που συζητούμε τώρα αφορά όλες τις πιθανές ιστορικές και ιδεολογικές εκδοχές του κράτους δικαίου. Δηλαδή και τις δικονομικές εγγυήσεις του Rule of law, και τη γαλλική παράδοση του σεβασμού του νομοθέτη και της λαϊκής κυριαρχίας που συνδέεται με το *État de droit* και το αξιακό περιεχόμενο του ευρωπαϊκού θετικισμού που συνδέεται με το *Rechtsstaat*, αυτά όλα είναι το «κράτος δικαίου» στη σημερινή Ε.Ε.<sup>2</sup> Γιατί μέσα από την κυριαρχία των σύγχρονων φυσικοδικαϊκών αντιλήψεων και στην Ευρώπη, πολλές φορές αμφισβητείται ή υποτιμάται το ιστορικό, κανονιστικό, εγγυητικό και αξιακό περιεχόμενο του νομικού θετικισμού<sup>3</sup>, στον οποίο θεμελιώνεται ο ευρωπαϊκός νομικός πολιτισμός και η έννομη τάξη της Ε.Ε.

Όμως επειδή μέσα στο τετράπτυχο που ανέφερα κομβική είναι η θέση της *ταυτοτικής κρίσης*, πρέπει να τονίσω ότι αυτή συνδέεται με την ανάδυση ξανά εθνικιστικών προβλημάτων, με την ανάδυση του εθνικολαϊκισμού, που δεν είναι ένα φαινόμενο που αναπτύσσεται μόνον στις ύποπτες χώρες, δηλαδή μόνο στην Ουγγαρία ή στην Πολωνία. Εμφανίζεται και σε χώρες που έχουν μακρά φιλελεύθερη και δημοκρατική παράδοση και βρίσκονται στον ιστορικό πυρήνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως είναι η Ιταλία, η Γαλλία – το φαινόμενο Λεπέν προσδιορίζει τις συμπεριφορές του προέδρου Μακρόν σε θέματα που τα βλέπουμε μπροστά μας όπως είναι για παράδειγμα η αμφισβήτηση της ευρωατλαντικής ασφάλειας και του ΝΑΤΟ, – αναφέρομαι στην πρόσφατη δήλωσή του για το «εγκεφαλικά νεκρό ΝΑΤΟ», και στο veto της Γαλλίας για τη διεύρυνση στα Δυτικά Βαλκάνια

<sup>2</sup> Αντί πολλών βλ. MARTIN LOUGHLIN, *The Rule of Law in European Jurisprudence, European Commission for Democracy through Law, Study 52/2009, (DL-DEM (2009)006, J.H.H. WEILER, The Rule of Law as a conventional Principle of the European Union, JEAN MONNET Working Paper 04/09, NYU School of Law.*

<sup>3</sup> Βλ. Τη σύνοψη των L. GREEN and TH. ADAMS, “*Legal Positivism*”, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2013 Ed edition) σε: EDWARD N. Zalta (ed), VRL=<https://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism/>

που μας ενδιαφέρει άμεσα και αφορά την ισορροπία και την εφαρμοσιμότητα της Συνθήκης των Πρεσπών.

### Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ο φόβος απέναντι στη δημοκρατία

Το σημαντικότερο όμως είναι ότι η κρίση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας που είναι και κρίση του κράτους δικαίου στην Ευρώπη, έχει φτάσει πια σε ένα σημείο που πρέπει να το πούμε ανοιχτά: *η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως εγχείρημα και οι άνθρωποι και οι θεσμοί που την εκφράζουν φοβούνται πλέον τη δημοκρατία*. Φοβούνται κάθε φορά που διεξάγονται εκλογές και δημοψηφίσματα. Και τα μεν δημοψηφίσματα είναι σπάνια και τα αποτελέσματά τους τα βλέπουμε. Είτε αυτογελοιοποιούνται, όπως συνέβη τον Ιούλιο του 2015 στην Ελλάδα, είτε οδηγούν στην αμφισβήτηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και στην αποχώρηση ενός πολύ σημαντικού κράτους μέλους όπως είναι το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο είναι σημαντικό, όχι μόνο επειδή έχει μεγάλο ποσοστό του ευρωπαϊκού ΑΕΠ ούτε επειδή είναι καθάρως πληρωτής ως κράτος-μέλος, αλλά γιατί ως πολιτική οντότητα, ως στρατιωτική ισχύς, ως πυρηνική δύναμη, ως μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας παίζει πολύ σημαντικό ρόλο για τη δημοκρατία στην Ευρώπη, για την προάσπιση της Ευρώπης από τις απειλές που ζήσαμε στον Πρώτο και στον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Ο φόβος απέναντι στη δημοκρατία αποτυπώνεται και στη γνωστή απόφαση Miller 2 του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου<sup>4</sup>. Διότι το Βρετανικό Κοινοβούλιο στην πραγματικότητα –δεν θα μιλήσω τώρα για τους βαθύτερους λόγους για τους οποίους αυτό-υπονομεύτηκε και κατέστη δυσλειτουργικός συνολικά ο βρετανικός κοινοβουλευτισμός καθώς έθιξαν δομικά στοιχεία του, και δεν αντελήφθησαν πως τον υπονομεύουν– δεν ήθελε εκλογές. Ούτε άλλη κυβέρνηση μπορούσε να αναδείξει, ούτε εκλογές ήθελε γιατί φοβόταν την έκβασή τους. Το πρακτικό αποτέλεσμα της Miller 2 είναι άλλο από αυτό που ήθελε η απόφαση. Πάνε σε εκλογές τώρα. Άρα αναμένουν το αποτέλεσμα των εκλογών. Αν αυτό θα είναι επιβεβαιωτικό του Brexit ή ανατρε-

---

<sup>4</sup>The Supreme Court, Judgment, R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent), CHERRY R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent), Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland), 24 September 2019.

πτικό. Φοβούμαι ότι θα είναι επιβεβαιωτικό εκτός και αν προκύψουν άλλα εμπόδια, τίποτα δεν αποκλείεται. Πάντως θα μιλήσει ο λαός<sup>5</sup>.

Τα τελευταία χρόνια κάθε φορά που μιλάει ο λαός έχουμε επιβεβαίωση του κυβερνώντος κόμματος στην Πολωνία, έχουμε επιβεβαίωση του κ. Όρμπαν - τον οποίο λατρεύει ο κ. Τράμπ, με ότι αυτό σημαίνει-, με συντριπτικές πλειοψηφίες μιας «καισαρικής» δημοκρατίας της οποίας ο ηγέτης νομιμοποιείται άμεσα και με πολύ ισχυρό τρόπο, και αυτός επικαλούμενος της ανασφάλεια της κοινωνίας του και την κρίση εθνικής ταυτότητας αναπτύσσει από ένα σημείο και μετά ένα επιχείρημα εθνικής συνταγματικής ταυτότητας<sup>6</sup>. Η εθνική συνταγματική ταυτότητα, ως όριο στις επεμβάσεις της Ένωσης στα συντάγματα των κρατών μελών, μπορεί να προβάλλεται είτε στο όνομα του εθνικολαϊκισμού, όπως συμβαίνει στην Ουγγαρία<sup>7</sup>, είτε στο όνομα των θεμελιωδών στοιχείων του κράτους δικαίου όπως συμβαίνει στην Ιταλία. Όπου στη γνωστή υπόθεση Taricco<sup>8</sup> το ιταλικό συνταγματικό δικαστήριο καταγγέλλει στην πραγματικότητα το ΔΕΕ ότι παραβιάζει τις βασικές εγγυήσεις του ποινικού φιλελευθερισμού και θέλει να επιβάλει στα κράτη μέλη αναδρομικές ρυθμίσεις περί ποινικής παραγραφής οι οποίες παραβιάζουν τον κανόνα τον αντίστοιχο του άρθρου 7 του ελληνικού Συντάγματος.

<sup>5</sup> Στις βουλευτικές εκλογές που διεξήχθησαν στο Ηνωμένο Βασίλειο στις 12 Δεκεμβρίου 2019 το Συντηρητικό κόμμα συγκέντρωσε 43,6% των ψήφων και απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία 365 εδρών. Ο BORIS JOHNSON σχημάτισε κυβέρνηση.

<sup>6</sup> Από την πρόσφατη βιβλιογραφία βλ. CH. CALLIESS -ger van der SCHYFF (eds.), *Constitutional Identity in a Europe of multilevel Constitutionalism*, 2019.

<sup>7</sup> Βλ. ενδεικτικά, G. HALMAI, *National(ist) constitutional identity?: Hungary's road to abuse constitutional pluralism*, Europaena University Institute, Working Paper, EUI Law, 2017/08

<sup>8</sup> CHIARA AMALFITANO - ORESTE POLLICINO, *Two Courts, two Languages? The Taricco Saga Ends on a Worrying Note*, Verfassungsblog 2018/6/05, M. BONELLI, *The Taricco Saga and the Consolidation of judicial Dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 Ivo Taricco and others, ECLI:EU:C:2015:555; and C-42/17 M.A.S., M.B., ECLI:EU:C:2017:936*, Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Volume 25, issue 3, June 2018, p.p. 357-373. Από την ελληνική βιβλιογραφία, ΑΡ. ΤΖΑΝΝΕΤΗΣ, *Η εθνική (συνταγματική) ταυτότητα και η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως λόγοι μη εκτέλεσης του Ευρωπαϊκού Εντάλματος Σύλληψης*, Ποινικά Χρονικά, Μάιος (5) 2019, ανάρτηση 14 Ιουνίου 2019, Πρβλ. όμως ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως), απόφαση της 25<sup>ης</sup> Ιουλίου 2018, ECCI:EU: C:2018:586 επί αιτήματος προδικαστικής απόφασης που υπέβαλε το High Court της Ιρλανδίας.

Άρα έχει σημασία αυτές οι αποχρώσεις να ενταχθούν στο πανόραμα της κρίσης του κράτους δικαίου. Γιατί στο όνομα του κράτους δικαίου ο ένας θέλει να χτυπήσει τη διαφθορά χωρίς παραγραφή και χωρίς δικονομικές εγγυήσεις, και ο άλλος λέει, «όχι υπάρχουν όρια τα οποία θέτω εγώ στο όνομα της εθνικής συνταγματικής μου ταυτότητας». Αλλά στο όνομα της εθνικής συνταγματικής του ταυτότητας ενεργεί και ο αναθεωρητικός νομοθέτης στην Ουγγαρία και στην Πολωνία<sup>9</sup>. Στο όνομα της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας ο ιρλανδικός λαός δια δημοψηφίσματος επέβαλε τις περικοπές στους μισθούς των δικαστών, αναθεωρώντας το Σύνταγμα<sup>10</sup>. Χωρίς να χρειαστεί να προσφύγει η Ένωση Δικαστικών Λειτουργιών της Ιρλανδίας, όπως προσέφυγε η Ένωση Δικαστικών Λειτουργιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Πορτογαλίας –μέσω προδικαστικής παραπομπής– στο ΔΕΕ, το οποίο είτε καλώς έγιναν οι περικοπές από πλευράς ενωσιακού δικαίου<sup>11</sup>.

Άρα έχει πολύ μεγάλη σημασία να δούμε και το περιβάλλον. Το περιβάλλον αναδεικνύει μια *νέου τύπου σύγκρουση μέσα στην Ε.Ε.* που δεν είναι πια η σύγκρουση Βοράς-Νότος, αλλά η αντίθεση Δύση- Ανατολή, με πρωταγωνίστριες στην «ανατολική» πλευρά χώρες όπως οι Ουγγαρία και η Πολωνία, αλλά και Τσεχία και η Σλοβακία. Η Ρουμανία έφτασε σε σημείο τέτοιο που πια ηττήθηκαν οι σοσιαλιστές και η κυβέρνησή τους για δεύτερη φορά με την επανεκλογή του προέδρου Κλάους Γιοχάνις. Και η Ε.Ε. εκεί επενέβη με άλλον τρόπο. Κάνοντας μια συμβολική, στην πραγματικότητα, επιλογή του Ευρωπαίου Εισαγγελέα, στο όνομα της Ρουμάνιας εισαγγελέως που συγκρούστηκε με την κυβέρνηση<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Βλ. από την πρόσφατη σχετική συζήτηση A. von BOGDANDY, *Fundamentals on Defending European Values*, *Verfassungsblog*, 12 Nov. 2019, MICHAL ZIOLKOWSKI, BARBARA GRABOWSKA-MOROZ, *Enforcement of EU Values and the Tyranny of National Identity – Polish Examples and Excuses*, *Verfassungsblog*, 26 Nov 2019.

<sup>10</sup> Από την τρέχουσα συζήτηση στην Ιρλανδία βλ. M. CAHILL, *The Danger of Frequent Constitutional Amendment*, *Constitution Project @UCC*, posted on April 11, 2019 και L. CAHILLARA, *Why judicial Appointment Reform is Necessary*, *Constitution Project @UCC*, Posted on December 16, 2019

<sup>11</sup> ΔΕΕ (τμήμα μείζονος συνθέσεως), απόφαση της 27<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, ECLI:EL:2018:117

<sup>12</sup> News European Parliament, Press Releases, 17.10.2019: Laura Kövesi confirmed as European Chief Prosecutor. Η επιλογή έγινε κατ' εφαρμογή του Κανονισμού (Ε.Ε.) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2017 σχετικά με την εφαρμογή ενισχυ-

### Η κυκλική κίνηση: Από τα εθνικά συντάγματα στις ευρωπαϊκές αξίες και ο έλεγχος επί τη βάση αυτή επί των εθνικών συνταγμάτων

Η επόμενη παρατήρηση αφορά το βαθύτερο θεωρητικό ζήτημα- τι είναι αυτό που συμβαίνει στην πραγματικότητα; Διαγράφεται μια πολύ ενδιαφέρουσα *κυκλική κίνηση*. Πώς συγκροτείται η Ε.Ε. ως ένωση αξιών; Τι είναι οι ευρωπαϊκές αξίες; Αυτές απορρέουν μέσα από τα εθνικά συντάγματα. Τα εθνικά συντάγματα και οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών διαμορφώνουν τις αξίες της Ε.Ε. Από που προκύπτουν αυτά που περιλαμβάνονται στο προοίμιο και στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ε.Ε.; Από την εθνική συνταγματική παράδοση των κρατών μελών. Επιπλέον από τη ΕΣΔΑ που προηγείται και που είναι «αφομοιωμένη» στην Συνθήκη για την Ε.Ε. Άρα τα εθνικά συντάγματα παράγουν αυτό που μπορεί να ονομαστεί *ευρωπαϊκός συνταγματισμός, κοινές συνταγματικές παραδόσεις*. Αυτές τυποποιούνται ως αξίες της Ε.Ε. Και μετά, δια των αξιών αυτών και των μηχανισμών των δικονομικών της Ε.Ε., ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός ως αξιακό αλλά και ως κανονιστικό σύστημα θέτει υπό έλεγχο τα εθνικά συντάγματα και την εθνική έννομη τάξη των κρατών μελών. Διαγράφεται όλος αυτός ο ιστορικός κύκλος ο οποίος είναι μεγάλος και εντυπωσιακός.

Γι' αυτό μιλάνε πια κάποιοι για *τον συνταγματισμό κατά του συντάγματος*<sup>13</sup>. Γιατί υποτάσσεται σε αυτόν το εθνικό σύνταγμα, υπό την έννοια που περιέγραψα προηγουμένως. Εκεί ενυπάρχει η σύγκρουση για την εθνική συνταγματική ταυτότητα που στην πραγματικότητα είναι μια σύγκρουση κυριαρχίας. Μια σύγκρουση κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών. Αυτά τα θεμελιώδη ζητήματα δεν έχουν λυθεί. Είναι σε εξέλιξη. Η διαπραγμάτευση είναι συνεχής και είναι στον πυρήνα της πάντα διακρατική, διακυβερνητική διαπραγμάτευση, στην οποία μετέχει το ΔΕΕ που το έχω χαρακτηρίσει πολλές φορές δικαστήριο «*υπερτελής*». Επειδή είναι τώρα πολύ επίκαιρα τα εκκλησιαστικά - κανονολογικά ζητήματα λόγω του αυτοκεφάλου της Ουκρανίας, θυμίζω ότι υπερτελής σύνοδος είναι αυτή η οποία συγκροτείται υπέρ ενός συγκεκριμένου τέλους. Για να λύσει ένα πρόβλημα. Να καθαιρέσει π.χ. έναν προκαθήμενο, να λύσει ένα πρόβλημα σχί-

---

μένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, Ε.Ε. L 283 της 31.10.2017, σελ. 1-71.

<sup>13</sup>Πρβλ. LARRY CATÁ BACKER, *From Constitution to Constitutionalism: A Global Framework for Legitimate Public Power Systems*, Penn State Law Review, vol. 113:3, 2019, p.p. 671-732.

σματος. Το Δικαστήριο είναι από τις ίδιες τις ιδρυτικές Συνθήκες «υπερτερές». Έχει θεσμική αποστολή να συμβάλει στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Για αυτό και το ίδιο δεν διέπεται από μια βασική εγγύηση του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου που είναι οι επώνυμες μειοψηφίες. Δεν καταγράφονται μειοψηφίες ούτε καν ανώνυμες, γιατί πρέπει να υπάρχει μια καθαρή γραμμή εν τέλει<sup>14</sup>. Ενώ στο δικό μας Σύνταγμα κατοχυρώνεται η επώνυμη μειοψηφία και η δημοσίευσή της. Αυτό είναι βασικό στοιχείο και του ευρωπαϊκού συνταγματισμού. Και αυτό συμβαίνει βέβαια και στο ΕΔΔΑ με τις μειοψηφίες. Ο σχετικισμός που παρατηρείται από τη διατύπωση μειοψηφιών (αποκλινουσών γνώμων) είναι εγγύηση του κράτους δικαίου.

### Η σχέση μεταξύ Ε.Ε. και Συμβουλίου της Ευρώπης στο πεδίο του κράτους δικαίου

Ένα άλλο ζήτημα είναι η καθοριστική σχέση που υπάρχει μεταξύ ΕΕ και Συμβουλίου της Ευρώπης. Το Συμβούλιο της Ευρώπης σε όλες τις εκφάνσεις του και ως ΕΔΔΑ και ως Κοινοβουλευτική Συνέλευση και ως Επιτροπή Βενετίας, αντιμετωπίζει τα κράτη μέλη της Ε.Ε. πρωτίστως ως δικά του μέλη και τα θέτει υπό τον αυστηρό έλεγχο των αξιών του κράτους δικαίου. Χαρακτηριστική είναι τώρα η checklist της Επιτροπής Βενετίας για το κράτος δικαίου - rule of law, checklist<sup>15</sup>. Θέλει όμως να θέτει υπό έλεγχο και την Ε.Ε. ως τέτοια και απευθύνει πολύ συχνά συστάσεις σε αυτήν. Παρά τη μη προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ, πολιτικά ιδίως η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του ΣτΕ απευθύνει συχνά *résolutions* -όχι *recommendations* που απευθύνονται στα όργανα του Συμβουλίου- προς την Ε.Ε<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> European Parliament, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Dissenting Opinions in the Supreme Courts of the Member States, Study, (Author Rosa Raffaelli), 2012, ιδίως σελ. 54 επ., ANDREAS PAULUS, *European Court of Human Rights, Speech in the Opening of the Judicial Year: Seminar judgments and separate opinions: Complementarity and Tensions*, Strasbourg, 25 January 2019, JULIA LAFFRANQUE, *Dissenting Opinion in the European Court of Justice - Estonia's Possible Contribution to the Democratisation of the European Union Juridical System*, *Juridica International*, IX/2004, p.p. 14-23

<sup>15</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Rule of Law Checklist, Adopted by the Venice Commission at its 106<sup>th</sup> Plenary Session, (Venice 11-12 March 2016), Study No 771/2013, CDL-AD (2016) 007

<sup>16</sup> Χαρακτηριστική η Resolution 2273 (2019) της Parliamentary Assembly του Συμβουλίου της Ευρώπης «Establishment of a European Union mechanisms on democracy,

Υπάρχει λοιπόν μια χαρακτηριστική απόφαση του ΕΔΔΑ για τα θέματα της δικαστικής ανεξαρτησίας και του κράτους δικαίου στην Ουγγαρία που είναι, όπως ξέρετε, η υπόθεση *Baka* κατά Ουγγαρίας της 23 Ιουνίου 2016. Ο πρόεδρος του Ουγγρικού Ανωτάτου Δικαστηρίου είδε να τερματίζεται πρόωρα η θητεία του, λαμβανομένης υπόψη της κριτικής στάσης του απέναντι σε νομοθετικές μεταβολές που προώθησε η Ουγγρική κυβέρνηση. Το ΕΔΔΑ διαπίστωσε παραβίαση του άρθρου 6, δηλαδή του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη, της πρόσβασης στο δικαστήριο για την ακρίβεια και παραβίαση του άρθρου 10 δηλαδή της ελευθερίας της έκφρασης<sup>17</sup>.

Ως εισηγητής της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του ΣΤΕ για την εφαρμογή των αποφάσεων του ΕΔΔΑ κατέθεσα την έκθεσή μου για την Ουγγαρία και βρέθηκα προ της απάντησης της Ουγγρικής αντιπροσωπείας ότι ο πρώην πρόεδρος έχει επανέλθει ως μέλος στο δικαστήριο. Και άρα η Ουγγρική κυβέρνηση θεωρεί ότι έχει συμμορφωθεί στην απόφαση.

### **Δικονομικές δίοδοι για τον έλεγχο της συμμόρφωσης προς τις αξίες της Ε.Ε.**

Υπάρχουν, όπως γνωρίζουμε, *δύο διαφορετικοί δικονομικοί δρόμοι* για να τίθενται τα ζητήματα αυτά στην ενωσιακή έννομη τάξη. Ο ένας είναι το άρθρο 7 ΣΕΕ, η βασιλική οδός. Η διαδικασία για προσβολή των αξιών, η οποία καταλήγει και πάλι στο δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 269 της ΣΛΕΕ. Υπάρχουν βέβαια και οι έμμεσοι τρόποι. Αυτοί είναι η προσφυγή της Επιτροπής ή άλλου κράτους μέλους κατά κράτους μέλους για παραβίαση της Συνθήκης (άρθρα 258 επ. ΣΛΕΕ). Τώρα αρχίζουν και διατυπώνονται στη δημόσια συζήτηση διεθνώς σκέψεις για την ανάγκη να ενοποιηθούν αυτές οι διαδικασίες<sup>18</sup>. Γιατί φυσικά είναι άλλο να λες ότι εδώ έχουμε περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 7, παραβιάζει τις αξίες η Πολωνία ή η Ουγγαρία, με πρωτοβουλία είτε της Επιτροπής είτε του Κοινοβουλίου και τελικά αποφασίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Και άλλο να λες ότι εδώ παραβιάζεται π.χ. η Οδηγία για την ίση αμοιβή για ίση εργασία ή για την ισότητα ανδρών και γυναικών. Γιατί αυτά επικαλούνται, όπως ακούσαμε, οι αποφά-

---

the rule of law and judgmental rights» στην οποία μνημονεύονται προηγούμενες σχετικές Resolutions και Recommendations.

<sup>17</sup> *Baka v. Hungary judgment* (Grand Chamber), 23 June 2016.

<sup>18</sup> PETRA BÁRD and ANNA ŚLEDZIŃSKA-SIMON, *Rule of law Infringement Procedures. A proposal to extend the EU's rule of law toolbox*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No 2019-09, May 2019.



σεις του ΔΕΕ για την Πολωνία και την Ουγγαρία. Βεβαίως έφτασαν εκεί που είπε η κυρία Πρόεδρος του ΣτΕ και στη συνέχεια ο κύριος Πρόεδρος του Ε.Σ: να πουν ότι παραβιάζεται το άρθρο 19 ΣΕΕ, δηλαδή ότι όλα τα εθνικά δικαστήρια είναι ενωσιακά δικαστήρια, άρα πρέπει να καλύπτουν τις προϋποθέσεις που η Ε.Ε. θέλει για το Δικαστήριο της, άρα μέσω του άρθρου 19 της Συνθήκης για την Ε.Ε. ισχύει το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είναι αυτό που προσδίδει το πλήρες περιεχόμενο στο άρθρο 19 για το ποιες είναι οι θεσμικές εγγυήσεις όλων των εθνικών δικαστηρίων ως μέρους του ενωσιακού δικαιοδοτικού συστήματος<sup>19</sup>.

### Η ελληνική περίπτωση

Και κλείνω με την Ελλάδα. Η Ελλάδα είναι μια χώρα στην οποία είναι όλα καλά; Είναι ένα τέλειο κράτος δικαίου, χωρίς προβλήματα εναρμόνισης με τις αξίες της Ε.Ε.;

Έχουμε κράτος δικαίου στην Ελλάδα. Αλλά *το κράτος δικαίου δοκιμάστηκε τα προηγούμενα χρόνια στην Ελλάδα* πάρα πολύ έντονα. Σε όλα τα θέματα στα οποία μπορεί να φανταστεί κανείς. Αναφέρθηκε ο Χρ. Ράμμος στο ζήτημα της συνταγματικής αναθεώρησης καθώς εμφανίστηκε ως καινοτομία η επιλογή να φύγουμε από την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 στη Διάσκεψη των Προέδρων για την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών από τη Βουλή. Όποιος διαβάσει τα πρακτικά της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής του 2001, θα δει ότι η πρότασή μου ήταν η επιλογή να γίνεται από κοινοβουλευτική επιτροπή που συγκροτείται κατά αναλογία της δύναμης των κομμάτων, γιατί αυτές είναι οι καθαρές λύσεις. Δηλαδή από την Ειδική Μόνιμη Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας με πλειοψηφία 3/5. Να συμπράττει τουλάχιστον ένα κόμμα της αντιπολίτευσης, όταν έχεις μια ισχυρή κυβέρνηση<sup>20</sup>. Επικράτησε η αντίληψη να γίνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων η επιλογή αυτή, και επειδή η ΔτΠ κυριαρχείται από τους προέδρους των κοινοβουλευτικών επιτροπών και τους αντιπροέδρους της Βουλής έπρεπε να πάμε σε μια πλειοψηφία 4/5 για να υπάρχει στοιχειώδης συμμετοχή της αντιπολίτευσης. Υπάρχει όμως κάτι άλλο χειρότερο. Δεν

<sup>19</sup> Βλ. ΕΥΓΕΝΙΑ ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, *Η σχέση των άρθρων 19 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. υπό το πρίσμα της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας*, ProJustitia, τ.2 (2019), διαθέσιμο σε <https://ejournals.lib.auth.gr/projustitia>.

<sup>20</sup> Βλ. ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*.

υπάρχει συνταγματική εγγύηση για τον τρόπο συγκρότησης της ΔτΠ. Τη ΔτΠ τη διαμορφώνει ο Κανονισμός κατά το δοκούν, ενώ τις Κοινοβουλευτικές Επιτροπές είναι υποχρεωμένη να τις συγκροτεί η Βουλή κατά την αναλογία της δύναμης των κομμάτων, γιατί υπάρχει συνταγματική εγγύηση περί αυτού (άρθρο 68 παρ. 3). Άρα τα 3/5 στη ΔτΠ δεν σημαίνουν τίποτα. Μπορεί να σημαίνουν μια μικρή συμμετοχή της αντιπολίτευσης αν το θέλει ο ΚτΒ ο οποίος αλλάζει με μια απλή απόφαση της Ολομέλειας του Σώματος.

Πείραζε που αγωνιστήκαμε να επιλέξουμε τον παριστάμενο επίτιμο πρόεδρο του Α.Π. τον κ. Αθ. Κουτρουμάνο, Πρόεδρο του ΕΣΡ ενώ εκκρεμούσε η μεγάλη υπόθεση των τηλεοπτικών αδειών και ο νόμος υψήρπασε τις αρμοδιότητες τις συνταγματικά καθορισμένες του ΕΣΡ; Όχι δεν πείραζε. Σε συνδυασμό με την απόφαση του ΣτΕ που διαπίστωσε την αντισυνταγματικότητα σημαντικών ρυθμίσεων του νόμου για τις τηλεοπτικές άδειες<sup>21</sup>. Αλλά ταλαιπωρήθηκε η χώρα δύο χρόνια στο πολύ κρίσιμο ζήτημα του πλουραλισμού στα Μέσα Ενημέρωσης. Και της ευθείας κυβερνητικής επέμβασης στον επικοινωνιακό προσανατολισμό των μεγάλων Μέσων Ενημέρωσης. Άρα περάσαμε μια κρίση για τα Μέσα Ενημέρωσης.

Μήπως δεν περάσαμε κρίση για τα όρια ηλικίας των δικαστών; Αντίστροφη όμως. Ήθελε να επέμβει μια δικαστική ηγεσία με αίσθηση προνομιακών πολιτικών σχέσεων στην αρμοδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής και να ερμηνεύσει αυθεντικά το Σύνταγμα αυξάνοντας το όριο ηλικίας από το 67<sup>ο</sup> στο 70<sup>ο</sup>. Και αυτό απασχόλησε την Ολομέλεια του Α.Π., η οποία έλαβε μια απόφαση η οποία σεβάστηκε το Σύνταγμα. Διατυπώθηκαν όμως και μειοψηφίες. Άρα *υπάρχει ένα πρόβλημα για το πώς αντιλαμβανόμαστε το Σύνταγμα*.

Και να κλείσω με κάτι που δεν είπαμε, αλλά πρέπει να ακουστεί. Η υπόθεση *Novartis*. Τι ερευνά η Βουλή; Για ποιο θέμα έχει κινηθεί η διαδικασία του άρθρου 86; Έχει κινηθεί για δραματικές περιπτώσεις κατάχρησης εξουσίας. Γιατί όταν υπάρχει ηθικός αυτουργός, αν υπάρχει, υπάρχουν φυσικοί αυτουργοί. Το έγκλημα της κατάχρησης εξουσίας είναι γνήσιο ιδιαίτερο, μπορεί να το τελέσει μόνο ο εισαγγελέας και ο ανακριτής. Άρα υπάρ-

<sup>21</sup> ΣτΕ (Ολ.) 95/2017. Την σχετική συζήτηση συνοψίζει ο ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, «Ο πλουραλισμός στην ενημέρωση και το δημόσιο αγαθό των τηλεοπτικών συχνότητων στη διαδικασία αναθεώρησης των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου 2/2018, σελ. 202 επ. Πιο αναλυτική παρουσίαση των θέσεων μου βλ. σε ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ο.π. (υποσ. 1), σελ. 381-405.

χει μεγάλο θέμα κράτους δικαίου όταν η Βουλή ερευνά αλυσίδα καταχρήσεων εξουσίας. Και όταν αυτό ερευνάται επιπλέον σε δύο προκαταρκτικές εξετάσεις σε επίπεδο της Εισαγγελίας του Α.Π. και σε μια προκαταρκτική εξέταση στο επίπεδο της Εισαγγελίας Πρωτοδικών Αθηνών. Και όταν ο Εισαγγελέας του Α.Π. ζητά τη σύγκληση της Ολομέλειας των εφετών εν συμβουλίω για να εφαρμοστεί - αν εφαρμοστεί, θα δούμε τι θα πουν οι εφέτες για να αξιολογήσουμε την αντίληψη της δικαιοσύνης - το άρθρο 28 του ΚΠΔ. Σε ένα τέτοιο θέμα! Άρα, *γιατί δεν έχει πρόβλημα κράτους δικαίου η Ελλάδα*; Γιατί είναι όλα τόσο αυτονόητα;

Υπάρχουν βεβαίως και οι «τρέχουσες» παραβιάσεις της ΕΣΔΑ, οι οποίες αναδεικνύονται από το ΕΔΔΑ με έναν τρόπο που μας εκπλήσσει πολλές φορές. Η τελευταία απόφαση διαπιστώνει ότι υπάρχει πρόβλημα ασφάλειας δικαίου όταν εμφανίζεται επαναλαμβανόμενη και επίμονη αντίθεση τμημάτων μεταξύ τους για την ερμηνεία μιας διάταξης και όταν ένα τμήμα του ΣτΕ αρνείται να συμμορφωθεί προς τη νομολογία της Ολομέλειας<sup>22</sup>.

Ο Α.Π. αρνείται επιμόνως να συμμορφωθεί με αποφάσεις του ΕΔΔΑ, στα ζητήματα του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι<sup>23</sup>, για παράδειγμα. Δεν εφαρμόζονται αποφάσεις του ΕΔΔΑ με διάδικο την Ελλάδα και όχι γενικώς η νομολογία το *res interpretata*.

Άρα υπάρχουν θέματα κράτους δικαίου, τα οποία οφείλουμε να εξετάζουμε με θάρρος και προσοχή και ο Αντώνης Μεταξάς, με το βιβλίο αυτό, μας βοηθάει να τα συζητάμε ή έστω να τα θίγουμε. Τον συγχαίρω για την εξαιρετική δουλειά που κάνει και την εστίαση του στα θεμελιώδη ζητήματα του ευρωπαϊκού γίνεσθαι.

---

<sup>22</sup> SINE TSAGGARAKIS A.E.E. v. Grèce της 23.5.2019.

<sup>23</sup> Πρόκειται για την ομάδα αποφάσεων Bekir Ousta (τελική απόφαση του ΕΔΔΑ της 11/1/2008) και House of Macedonian Civilization (τελική απόφαση του ΕΔΔΑ της 9/10/2015) που βρίσκονται σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας (enhanced procedure) ενώπιον της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης.