

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

Η δοκιμασία των Αρχών.

Αποτιμώντας τις σχέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την πορεία και τις προοπτικές τους στην Ευρώπη των κρίσεων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Γραμματική Κορτέση

Αθήνα, 2018



Copyright © Γραμματική Κορτέση, 2018

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω, επίσης, υπευθύνως, ότι όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου.

Πίνακας Περιεχομένων

Συντομογραφίες	4
Περίληψη	5
Εισαγωγή	6
1. Η πολιτική και θεσμική κρίση και ο επελαύνων λαϊκισμός	8
1.1 Εθνικισμός, ευρωσκεπτικισμός: Η σύγκρουση εθνικού και υπερεθνικού	8
1.2 Η άνοδος του ξενοφοβικού λαϊκισμού	17
1.3 Η αρχή της αλληλεγγύης σε αμφισβήτηση	25
1.3.1. Νομικές όψεις της αλληλεγγύης στην ενωσιακή δικαιοταξία	25
1.3.2 Η αναζήτηση της αλληλεγγύης στην προσφυγική και μεταναστευτική κρίση	29
1.4. Η κατάσταση των θεσμών: δημοψηφίσματα και άμεση δημοκρατία	36
2. Η κρίση του κράτους δικαίου.....	41
2.1. Η θέση της δικαιοκρατικής αρχής στην ΕΕ	41
2.2. Η συμβολή της Επιτροπής της Βενετίας.....	44
2.3. Ζητήματα εφαρμογής του κράτους δικαίου στην Ευρώπη των κρίσεων	46
Πολωνία.....	46
Ουγγαρία.....	49
Ρουμανία.....	53
3. Οι θεσμικές απαντήσεις στην κρίση.....	55
3.1 Συμβούλιο της Ευρώπης	55
3.2 Η απάντηση της Ε.Ε. στην Ευρώπη των κρίσεων.....	61
Ο προβληματισμός για το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα.....	61
Ενεργοποίηση του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ.....	63
Το νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου	64
Ο προϋπολογισμός 2021-2027	66
3.3 Ενωσιακές πολιτικές και δικαιικό κεκτημένο του ΣοΕ: κοινές αξίες, διαφορετική προσέγγιση και οι αναπόφευκτες αποκλίσεις.....	67
Δημοκρατία	67
Μεταναστευτική και προσφυγική κρίση και ανθρώπινα δικαιώματα	69
Συμπεράσματα	Erreur ! Le signet n'est pas défini.
Βιβλιογραφία.....	73

Συντομογραφίες

GRECO: Group of States against Corruption

ΔΕΕ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης

EASO: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο

ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

FRONTEX: Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής

ΜΚΟ: Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

ΟΑΣΕ: Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη

ODIHR: Office for Democratic Institutions and Human Rights

OSF: Open Society Foundation

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣοΕ: Συμβούλιο της Ευρώπης

ΧΘΔ: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Περίληψη

Η Ευρώπη βρίσκεται σε κρίση, όπως δείχνουν μεταξύ άλλων οι αντιδράσεις των κρατών στο μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα, η άνοδος του λαϊκισμού και της ξενοφοβίας και οι προσπάθειες παράκαμψης του κράτους δικαίου. Η Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζει έλλειμα αλληλεγγύης, αξία κρίσιμη για να προωθήσει τις πολιτικές της στην παρούσα συγκυρία. Ο ευρωσκεπτικισμός δοκιμάζει τη διαδικασία της ολοένα στενότερης ένωσης. Τα κράτη επιστρέφουν στις εθνικές προτεραιότητες, φαινόμενο με αρνητικές επιπτώσεις στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών θεσμών. Η εργασία εξετάζει συγκεκριμένες περιπτώσεις κρατών όπου το κοινό σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Οργανισμό του Στρασβούργου αξιακό υπόβαθρο υφίσταται ρωγμές. Στο δυσμενές αυτό πλαίσιο το Συμβούλιο της Ευρώπης προβάλλει ως σταθερά για τη διασφάλιση των ευρωπαϊκών αξιών. Προβαίνοντας σε συνέργειες, οι δυο υπερεθνικοί οργανισμοί μπορούν να αναζωογονήσουν την πίστη των λαών στο τρίπτυχο δημοκρατία – κράτος δικαίου – ανθρώπινα δικαιώματα.

Λέξεις κλειδιά: *Συμβούλιο της Ευρώπης, Ευρωπαϊκή Ένωση, κρίση, κράτος δικαίου, λαϊκισμός*

Abstract

Europe is going through a crisis as is shown, inter alia, by the states' reaction to the migrant and refugee plight, the rise of populism and xenophobia and attempts to bypass the rule of law. The European Union is facing the deficit of solidarity, a value which is crucial to the promotion of its policies at the present juncture. Moreover, euroscepticism is putting the ever closer union process to the test. States are withdrawing back into their national priorities, which negatively affects the protection of human rights and democratic institutions. This paper takes a closer look at countries where the values which are common to the Council of Europe and the European Union are under pressure. In this ominous context, the Council of Europe provides a steady ground for the upholding of European values. By creating synergies, these two supranational organisations can renew people's faith in democracy, the rule of law and the protection of human rights.

Key words: *Council of Europe, European Union, crisis, rule of law, populism*

Εισαγωγή

Η Ευρώπη σε κρίση, η Ευρώπη σε περιδίνηση, η Ευρώπη αντιμέτωπη με πολλαπλές θύελλες. Στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο μια κρίση διαχεόμενη σε πολλά επίπεδα δικαιολογημένα έχει προσελκύσει το ακαδημαϊκό ενδιαφέρον. Ποια υπήρξαν τα σημεία καμπής; Σημείο εκκίνησης υπήρξε η δημοσιονομική και χρηματοοικονομική κρίση. Ακολούθησε η μαζική εισροή προσφύγων και μεταναστών και οι προσπάθειες για να γίνει διαχείριση των πληθυσμιακών ροών. Στις επιπλοκές του φαινομένου μετράει κανείς την εξάπλωση της ρητορικής μίσους και του λαϊκισμού που βρίσκει ερείσματα στην ξενοφοβία. Επιπλέον, η προκήρυξη δημοψηφίσματος στο Ηνωμένο Βασίλειο για την παραμονή ή όχι στην Ευρωπαϊκή Ένωση εγκαινίασε επισήμως την εποχή της περιχάραξης στα στενά εθνικά πλαίσια.

Δημαγωγοί ανέρχονται στην εξουσία και χρησιμοποιούν τη θέση τους για να αποδυναμώσουν τους ίδιους τους δημοκρατικούς θεσμούς – την ανεξάρτητη δικαιοσύνη. Αναδύονται εθνικιστικά ρεύματα που οικοδομούνται στην υπόσχεση της επιστροφής στο παρελθόν των κυρίαρχων εθνών-κρατών και των σκληρών συνόρων. Τα προβλήματα ασφάλειας θέτουν εκτός ημερήσιας διάταξης ζητήματα κράτους δικαίου και ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε επιμέρους κράτη. Εκτός λοιπόν, από οικονομική, πρόκειται για κρίση θεσμική και πολιτική. Ως τέτοια αντιμετωπίζεται από την παρούσα εργασία. Παρακάτω θα αναδειχθούν οι προκλήσεις για το αξιακό τρίπτυχο δημοκρατία, κράτος δικαίου και ανθρώπινα δικαιώματα που μοιράζονται το Συμβούλιο της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Με συγκεκριμένα παραδείγματα θα φανεί πώς επιχειρείται η διάβρωση του αξιακού και θεσμικού κεκτημένου που θεμελίωσαν οι δύο υπερεθνικοί οργανισμοί, και πώς οι τελευταίοι πορεύτηκαν στην πολυεπίπεδη κρίση – συγκλίνοντας στις πολιτικές τους ή όχι – για να διαφυλάξουν το όραμα της ευρύτερης Ευρώπης.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας επιλέγονται οι όψεις της κρίσης στην Ευρώπη που θα αναλυθούν. Εξετάζονται διαδοχικά: πρώτον, η άνοδος των εθνικιστικών αναδιπλώσεων εις βάρος των υπερεθνικών οργανισμών και οι συνέπειές τους. Δεύτερον, η τάση διολίσθησης προς το λαϊκισμό και την ξενοφοβία και η ανάδυση ανελεύθερων δημοκρατιών. Τρίτον, η δοκιμασία στην οποία υποβάλλεται η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης. Τέταρτον, η κατάσταση των θεσμών, με μία κριτική

αποτίμηση της χρήσης θεσμών άμεσης δημοκρατίας όπως τα δημοψηφίσματα και οι απευθείας διαβουλεύσεις με τους πολίτες.

Ακολουθεί στο δεύτερο μέρος μια συζήτηση για την αρχή του κράτους δικαίου με ορισμένες διευκρινήσεις για τη θέση της στο ενωσιακό οικοδόμημα. Παρουσιάζεται η συμβολή της Επιτροπής της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης στην προώθηση της δικαιοκρατικής αρχής. Για να γίνει κατανοητή η εξεταζόμενη όψη της κρίσης παρουσιάζονται ζητήματα εφαρμογής του κράτους δικαίου σε τρία ευρωπαϊκά κράτη. Γίνεται αναφορά σε νομοθετικές πρωτοβουλίες που αντιστρατεύονται τη λογική των δικαιοκρατικών εγγυήσεων και αποτυπώνεται η αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Τέλος, στο τρίτο μέρος της εργασίας αναπτύσσεται ένας προβληματισμός για τις αντιστάσεις που προέβλεπαν οι δύο Αρχές στην οξύτατη αξιακή και θεσμική κρίση. Γίνεται λόγος για τις πολιτικές τους σε ζητήματα δημοκρατίας, κράτους δικαίου και ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αναδεικνύονται διαφοροποιημένες προσεγγίσεις και ειδικότερα η κρίσιμη συμβολή του Συμβουλίου της Ευρώπης στην ευθυγράμμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα προαπαιτούμενα του ευρωπαϊκού οράματος.

1. Η πολιτική και θεσμική κρίση και ο επελαύνων λαϊκισμός

1.1 Εθνικισμός, ευρωσκεπτικισμός: Η σύγκρουση εθνικού και υπερεθνικού

Η ευρωπαϊκή ήπειρος είναι τόπος συγκερασμού δύο ιστορικών επιτευγμάτων. Αφ' ενός αποτελεί προνομιακό πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ). Η Σύμβαση δεσμεύει τα 47 συμβαλλόμενα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣοΕ) και συναρθρώνει δικαιώματα και υποχρεώσεις στην εφαρμογή της. Συνιστά αδιαφιλονίκητα το κορυφαίο διεθνές κείμενο προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών εντός της «ευρωπαϊκής δημόσιας τάξης¹» και οριοθετεί περισσότερο την «ιδεολογική» παρά την υπό στενή έννοια γεωγραφική Ευρώπη. Το ΣοΕ είναι προσηλωμένο στα δικαιώματα του ανθρώπου, στη δημοκρατία και το κράτος δικαίου, τα οποία υπηρετεί μέσω των καταστατικών του οργάνων, που επικουρούνται στο έργο τους από θεσμοθετημένες επιτροπές. Εκτός από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει συνάψει και άλλες εξειδικευμένες συμβάσεις που έχουν κυρωθεί από τα μέλη του. Ένα συμπαγές σώμα νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ) εγγυάται την ειρήνη και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Αφ' ετέρου, στην ίδια ήπειρο λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, ένα *suī generis* υπερεθνικό πολιτειακό μόρφωμα², ένα πρωτότυπο και συνολικά επιτυχημένο εγχείρημα ένωσης κρατών ως διακριτών και ενοποιούμενων ταυτόχρονα συνόλων.

Αυτή η Ευρώπη αλλάζει και βρίσκεται μπροστά σε νέες προκλήσεις τις οποίες καλείται να επιλύσει. Στον συγκεκριμένο ιστορικό χωρόχρονο η ΕΕ και το ΣοΕ πρέπει να αντιμετωπίσουν απειλές που εξελίσσονται, δεν σταματούν σε εθνικά σύνορα και ασκούν πίεση σε αρχές που αποτελούν την αξιακή ταυτότητα της Ευρώπης.

Από την Ουγγαρία ως την Πολωνία και τη Ρουμανία, από την Ελλάδα και τη Γαλλία ως τον σκανδιναβικό Βορρά, η άνοδος ακροδεξιών ή ξενοφοβικών υπερσυντηρητικών κομμάτων σημαδεύει την ευρωπαϊκή ήπειρο. Ο εθνικισμός ανέκαθεν συμπορευόταν με την υπερεθνική προσέγγιση, απορροφάτο όμως από εσωτερικές διαδικασίες σε κάθε κράτος μέλος.³ Πλην όμως σήμερα οι δημοκρατίες

¹ Σισιλιάνος Λ.-Α., Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 1.

² Μαραβέγιας, Ν. (επιμέλεια), Ευρωπαϊκή Ένωση – Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2016, σελ. 134.

³ Βλ. και άρθρο «Ανατομία ενός Brexit», *Καθημερινή*, 26.06.2016.

φαίνονται να ενδίδουν στον εθνικισμό και τον ευρωσκεπτικισμό και οι λαοί να στρέφονται προς ισχυρούς εγχώριους ηγέτες από τους οποίους περιμένουν να λυθούν τα προβλήματά τους. Στην Ουγγαρία επικρατεί η ρητορική του πρωθυπουργού Βίκτωρ Ορμπαν περί υπεροχής της εθνικής κυριαρχίας έναντι των αποφάσεων που επιβάλλονται από το εξωτερικό, ιδιαίτερα από τα ενωσιακά όργανα. Για να τροφοδοτηθεί το εθνικιστικό αίσθημα υποβιβάζεται η σημασία των διεθνών θεσμών⁴. Εδώ και πολλά χρόνια σημειώνεται συνεχής αύξηση του εθνικισμού σε πολίτες κάθε ηλικίας με ανησυχητικές τάσεις ριζοσπαστικοποίησης ανάμεσα στους νέους. Η άνοδος της άκρας δεξιάς ή ακόμη και ανοιχτά νεοναζιστικών κομμάτων είναι αποκαλυπτική της μετατόπισης των ορίων της πολιτικής συμπεριφοράς των Ευρωπαίων.

Μία συνιστώσα του εθνικισμού στην Ευρώπη είναι η ισλαμοφοβία και το μίσος κατά των μουσουλμάνων. Πρόκειται για μια μορφή ρατσισμού που βασίζεται στην αρνητική εικόνα για τους μουσουλμάνους και τους μετατρέπει σε μόνιμους «υπόπτους». Το 2017 η ισλαμοφοβία επανέκαμψε δριμύτερη σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI), το ανεξάρτητο όργανο εμπειρογνομόνων του Συμβουλίου της Ευρώπης. Το Ισλάμ εκλαμβάνεται ως κίνδυνος και στιγματίζεται από τους θιασώτες του ξενοφοβικού λαϊκισμού ως βίαιο και υποθάλλον την τρομοκρατία. Τα αυθαίρετα και αρνητικά στερεότυπα περί του τι εστί μουσουλμάνος αυξάνουν την εχθρότητα εναντίον τους και μπορεί να οδηγήσουν στη βία και τη ρητορική μίσους καθώς και σε εκτεταμένες διακρίσεις εις βάρος τους. Το φαινόμενο εντείνεται στο πλαίσιο προεκλογικών εκστρατειών όπου γίνεται εκμετάλλευση της ανασφάλειας που προκαλούν τα κύματα προσφύγων και οικονομικών μεταναστών με κηρύγματα μίσους κατά των μουσουλμάνων. Η γενικευμένη αναπαραγωγή της ισλαμοφοβικής ρητορικής στα ΜΜΕ και στον δημόσιο λόγο εγκαθίσταται και αφήνει μια αίσθηση βαθύτατης ανησυχίας⁵. Στην ετήσια έκθεση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης για το έτος 2017 γίνεται εκτεταμένη αναφορά στην απειλή που αποτελεί το φαινόμενο για τα ανθρώπινα δικαιώματα και την κοινωνική συνοχή. Σημειώνεται επιδείνωση των περιστατικών εναντίον τους, καθώς συχνά

⁴ Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Populism – How strong are Europe’s checks and balances? 127th Session of the Committee of Ministers, Nicosia, 19 May 2018.

⁵ Council of Europe, Annual Report in ECRI’s Activities, covering the period from 1 January to 31 December 2017, Strasbourg, June 2018.

αντιμετωπίζονται χωρίς κανένα σεβασμό, υφίστανται διακρίσεις στο χώρο εργασίας, γίνονται θύματα έμφυλης διάκρισης – οι γυναίκες στοχοποιούνται περισσότερο – και διασποράς μίσους στα «λαϊκά δικαστήρια» των μέσων κοινωνικής δικτύωσης. Θεωρούνται συλλογικά υπεύθυνοι για τον ισλαμικό εξτρεμισμό που έχει εισχωρήσει στην Ευρώπη και ωθούνται στην περιθωριοποίηση υποσκάπτοντας τη συνοχή των κοινωνιών. Οι συμπεριφορές αυτές, εκ διαμέτρου αντίθετες με τις ευρωπαϊκές αξίες, απαιτούν δεσμεύσεις και αποφασιστικότητα από τα κράτη για να απωθηθούν. Τον οδικό χάρτη σε αυτή την προσπάθεια θα αποτελέσουν οι συστάσεις γενικής πολιτικής της επιτροπής ECRI⁶, οι αποφάσεις και συστάσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και της Επιτροπής Υπουργών, αλλά και όλο το corpus των διεθνών συμβάσεων που αφορούν τα δικαιώματα του ανθρώπου και των μειονοτήτων. Η καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ισλαμοφοβίας βρίσκεται στον πυρήνα της δράσης του Συμβουλίου της Ευρώπης στην Ευρωπαϊκή δικαιοταξία⁷.

Αντιστοίχως, η εμμονή του αντισημιτισμού στην Ευρώπη αποδεικνύει ότι δεν πρόκειται για συγκυριακό φαινόμενο. Οι κύριοι υπαίτιοι των αντισημιτικών επιθέσεων είναι ριζοσπαστικοποιημένοι νέοι μουσουλμάνοι – ακόμη και μαθητές – καθώς και μέλη νεοναζιστικών οργανώσεων και υποστηρικτές ακροδεξιών ή ακροαριστερών κομμάτων⁸. Η επιτροπή ECRI στην έκθεσή της για το 2017 διαπίστωσε κρούσματα απροκάλυπτου μίσους, που εκφράστηκε με οργανωμένες επιθέσεις εναντίον μελών της εβραϊκής κοινότητας και βανδαλισμούς εβραϊκών συναγωγών ή κοιμητηρίων, ενώ επιβεβαίωσε ότι πλέον στον κυρίαρχο λόγο έχει εγκατασταθεί η αντιεβραϊκή ρητορική. Στα δεδομένα αυτά συνυπολόγισε ότι ένα μεγάλο ποσοστό των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρώπη αφικνούνται από χώρες όπου η δημόσια συζήτηση είναι έμφορτη αντισημιτικών προκαταλήψεων (ειδικά στη Μέση Ανατολή). Κατέληξε στο

⁶ Συγκεκριμένα, οι συστάσεις CRI(2000)21, ECRI General Policy Recommendation No 5 on Combatting Intolerance and Discrimination against Muslims, adopted on 16 March 2000 και CRI(2016)15, ECRI General Policy Recommendation No 15 on Combatting Hate Speech, adopted on 8 December 2015.

⁷ Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Populism – How strong are Europe’s checks and balances? 127th Session of the Committee of Ministers, Nicosia, 19 May 2017, σελ. 104.

⁸ European Union Agency on Fundamental Rights, Antisemitism, Overview of data available in the European Union 2007-2017, November 2018. Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συλλέγει και αναλύει στοιχεία σχετικά με τα εγκλήματα μίσους που οφείλονται στον αντισημιτισμό. Καταγράφει τάσεις και, ακολούθως, δημοσιεύει τα στοιχεία αυτά σε ετήσια επισκόπηση. Εδώ συμπυκνώνονται στοιχεία από την επιτήρηση των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας – ECRI.

συμπέρασμα ότι στα προγράμματα ένταξης μεταναστών είναι ιδιαίτερα κρίσιμη η ευαισθητοποίησή τους στο πρόβλημα του αντισημιτισμού, χωρίς ωστόσο να δημιουργηθεί μια αρνητική στερεοτυπική εικόνα για τους ίδιους⁹. Ήδη από τον Ιούνιο του 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε εγκρίνει σχέδιο δράσης για πιο αποτελεσματική ένταξη των νεοεισερχόμενων πληθυσμών στην Ευρώπη¹⁰. Στην καρδιά του σχεδιασμού βρισκόταν η ανάπτυξη διαπολιτισμικής ευαισθητοποίησης και ο ενστερνισμός των ευρωπαϊκών αξιών. Να σημειωθεί ότι από την πλευρά του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το θεσμικό όργανο που γρηγορεί για τον δημοκρατικό έλεγχο στην ΕΕ, υιοθέτησε την 1^η Ιουνίου 2017 το πρώτο του ψήφισμα για την καταπολέμηση του αντισημιτισμού. Επισημάνατο το σημαντικό ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η εκπαίδευση ξεκινώντας από τα σχολεία και φτάνοντας μέχρι την κατάρτιση στελεχών των αρχών επιβολής του νόμου¹¹.

Την ίδια στιγμή, η προσφυγική κρίση έχει διχάσει την ευρωπαϊκή κοινωνία, ευνοώντας την επικράτηση των απόψεων των κομμάτων του ευρωσκεπτικισμού. Η Συνθήκη Σένγκεν που κατάργησε τα εξωτερικά σύνορα αντικαθιστώντας τα με τα ενιαία εξωτερικά σύνορα των συμβαλλομένων μερών, ενσωματώθηκε στο δίκαιο της ΕΕ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997. Εφαρμόζει μια κοινή πολιτική εξωτερικών συνόρων, θεωρήσεων και κανόνων για την εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου και υπήρξε κομβικής σημασίας για την εξέλιξη της ενοποιητικής διαδικασίας στους κόλπους της ΕΕ. Στο κεκτημένο του Σένγκεν προστέθηκε ο Χώρος Ασφάλειας, Ελευθερίας και Δικαιοσύνης, εντός του οποίου διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων παράλληλα με τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας. Καθώς ο κανονισμός του Δουβλίνου και η Συνθήκη Σένγκεν έδειξαν τα όριά τους, ορισμένα κράτη μέλη προέταξαν εθνικές προτεραιότητες,

⁹ Ο.π., Annual Report in ECRI's Activities, 2017, σελ. 12.

¹⁰ "The European Union is built on fundamental values including democracy, the rule of law, and the respect for fundamental rights. The Charter of Fundamental Rights of the European Union enshrines many rights of crucial importance to the integration process, including the freedoms of speech and religion, as well as the rights to equality and non-discrimination. [...] Gaining an understanding of the laws, culture and values of the receiving society is crucial for third country nationals to understand the responsibilities linked with their new life in the receiving society and actively participate in it." European Commission, Action Plan on the integration of third country nationals, COM(2016) 377 final.

¹¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, P8_TA(2017)0243, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 1^{ης} Ιουνίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση του αντισημιτισμού (2017/2692(RSP)).

εμφάνισαν εθνικιστικές τάσεις και ένα ισχυρό ευρωσκεπτικιστικό ρεύμα φύσηξε στην Ευρώπη.

Περισσότερο και από την οικονομική κρίση που δοκίμασε της αντοχές των Ευρωπαίων πολιτών, η κατακλυσμιαία και χρονίζουσα μετακίνηση προσφύγων και παράτυπων μεταναστών προς τη γηραιά ήπειρο κλόνισε την εμπιστοσύνη στην ικανότητα της ΕΕ να προφυλάξει με τις κατάλληλες διευθετήσεις την ευημερία των λαών της. Η Συνθήκη Σένγκεν και ο Κανονισμός του Δουβλίνου δεν είχαν σχεδιαστεί με την προοπτική των μεγάλων και έκτακτων προσφυγικών και μεταναστευτικών αφίξεων από τη σπαρασσόμενη Συρία, την ευρύτερη Μέση Ανατολή και χώρες της Αφρικής. Ως εκ τούτου δεν υπήρξε αναλογικός καταμερισμός στα κράτη μέλη του βάρους στη διαχείριση της κρίσης. Οι χώρες που λόγω γεωγραφικής θέσης βρέθηκαν στην πρώτη γραμμή των ανεξέλεγκτων αφίξεων αναγκάστηκαν επί σειρά ετών να επωμισθούν το κύριο βάρος εφαρμογής των ενωσιακών πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης. Ταυτοχρόνως, τα κράτη υποδοχής αναγκάστηκαν να αντιμετωπίσουν κατά προτεραιότητα τις εσωτερικές κρίσεις ασφάλειας και ταυτότητας με δικές τους διευθετήσεις και πρωτοβουλίες. Κυριάρχησε η αίσθηση πως οι αριθμοί των εισερχομένων δεν είναι διαχειρίσιμοι και ότι η ενσωμάτωσή τους στην οικονομική δραστηριότητα θα ζημίωνε εισοδηματικά τους γηγενείς. Ελήφθησαν πολιτικές αποφάσεις με την επίκληση επιχειρημάτων εθνικής ασφάλειας που απομάκρυναν κράτη μέλη από τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό τους. Αυξήθηκαν οι περιφερειακές πρωτοβουλίες μελών της Ένωσης που δημιούργησαν άξονες ή προχώρησαν σε άτυπες συμμαχίες και αλληλοϋποστήριξη. Πρόκειται για τακτικές χωρίς προηγούμενο στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το φαινόμενο ομαδοποιήσεων κρατών μελών με συγγενικό επίπεδο ανάπτυξης εντός της ΕΕ ενισχύει τις υφιστάμενες αντιθέσεις. Το παράδειγμα των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, των λεγόμενων χωρών του Βίσεγκραντ¹² (Ουγγαρία, Πολωνία, Δημοκρατία της Τσεχίας και Σλοβακία) που έχουν ταχθεί υπέρ μιας διαφορετικής αντιμετώπισης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών είναι χαρακτηριστικό. Κράτη υποδοχής ή διέλευσης έλαβαν μέτρα μονομερώς ή σε περιφερειακό επίπεδο με γειτονικά κράτη που δοκιμάζονται εξίσου από τον όγκο των προσφυγικών και

¹² Η «Ομάδα του Βίσεγκραντ» ιδρύθηκε το 1990 στην ομώνυμη πόλη της δυτικής Ουγγαρίας από τις τρεις πρώην κομμουνιστικές χώρες Ουγγαρία, Πολωνία και την τότε ενιαία ακόμη Τσεχοσλοβακία για να προωθήσουν την προσέγγισή τους με την ΕΕ, έπειτα από την κατάρρευση των καθεστώτων τους και τη διάλυση του «Συμφώνου της Βαρσοβίας».

μεταναστευτικών ροών. Τα κράτη μέλη που είχαν να αντιμετωπίσουν δυσανάλογα μεγάλες ροές ανθρώπων λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και που θεώρησαν ότι είχαν υπερκεράσει τις δυνατότητες υποδοχής, προέβησαν σε μονομερείς πρωτοβουλίες επικαλούμενα λόγους ασφάλειας και εθνικών συμφερόντων. Η στάση αυτή δείχνει ότι αμφισβητείται η ιδέα του κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος και της ευρωπαϊκής ασφάλειας ως κοινού αγαθού των κρατών της ΕΕ. Το 2015 ευρωπαϊκά κράτη ύψωσαν σιδερένιους φράκτες σε τμήματα της μεθορίου τους για να εμποδίζουν τις προσφυγικές ροές¹³. Πριν το ξέσπασμα της ανθρωπιστικής κρίσης του προσφυγικού μόνο τρεις χώρες είχαν καταφύγει στην ανέγερση περιφράξεων στα εξωτερικά σύνορα για να αποθήσουν πρόσφυγες και μετανάστες: η Ισπανία, η Ελλάδα και η Βουλγαρία. Σε αντίθεση προς το άρθρο 14 παρ. 2 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν που ορίζει ότι «η άρνηση εισόδου επιβάλλεται μόνο με αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους άρνησης»¹⁴, μια σειρά κρατών μελών κατασκεύασαν φράκτες απηφώντας την ενωσιακή νομοθεσία. Στην περίπτωση της Ουγγαρίας, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εξέφρασε την ανησυχία της για τα περιοριστικά συνοριακά και νομοθετικά μέτρα που ελήφθησαν, περιλαμβανομένης της πρόσβασης σε διαδικασίες χορήγησης ασύλου¹⁵. Τις μεμονωμένες πρωτοβουλίες των μελών, μακριά από το πρότυπο μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, ακολούθησε η Αυστρία, υψώνοντας φράκτη στα σύνορα με τη Σλοβενία, εντός του χώρου Σένγκεν¹⁶. Η Σλοβακία και η Ουγγαρία αρνήθηκαν να συμμορφωθούν προς τη νομική τους υποχρέωση να δεχθούν τις ποσοστώσεις στην υποδοχή προσφύγων και προσέφυγαν κατά του προσωρινού μηχανισμού μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο που θέσπισε η ΕΕ. Κατά της έκδοσης της απόφασης για τον καταμερισμό των

¹³ Τζίμας Σ., *Καθημερινή*, 17 Οκτωβρίου 2015.

¹⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)

¹⁵ “[...] a fence along Hungary’s borders with Serbia and Croatia, accompanied by the introduction of a procedure in which individuals arriving at the border who wish to submit an asylum application in Hungary must do so in special “transit zones” in which the asylum procedure and reception conditions are not in accordance with European Union (EU) and international standards, in particular concerning procedural safeguards, judicial review and freedom of movement.” UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Hungary as a country of asylum. Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016*, May 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/57319d514.html>

¹⁶ European Parliament, *Migration and Asylum: a challenge for Europe*, Fact sheets on the European Union, PE 600.414, June 2018.

αιτούντων άσυλο ψήφισαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου η Δημοκρατία της Τσεχίας και η Ρουμανία.¹⁷ Τη συντεταγμένη πολιτική των χωρών του Βίζεγκραντ εντός της ΕΕ ενέκρινε και η Αυστρία. Τον Ιούνιο του 2018 συνυπέγραψε στην μίνι-σύνοδο κορυφής που οργάνωσαν τα τέσσερα κράτη του πρώην ανατολικού μπλοκ τη «Δήλωση για τη δημιουργία μηχανισμού για την προστασία των συνόρων των χωρών των δυτικών Βαλκανίων¹⁸». Δομούνται, έτσι, διακριτά υποσύνολα χωρών που επιχειρούν να διευρύνουν την επιρροή τους σε άλλα κράτη, να προωθήσουν τη δική τους ατζέντα, ενώ δραστηριοποιούνται έντονα για την ανακοπή των μεταναστευτικών ροών που συνδέουν με απειλές για την ασφάλεια¹⁹.

Με τη Διακήρυξη της Ρώμης²⁰ που υπεγράφη στις 25 Μαρτίου 2017 οι ηγέτες των 27 κρατών μελών της ΕΕ διατράνωσαν το όραμά τους τους να αντιμετωπίσουν ενωμένοι εσωτερικές και εξωτερικές προκλήσεις για μια Ένωση ισχυρή μέσα από την αλληλεγγύη και την τήρηση κοινών κανόνων. «*Θα προχωρούμε ενωμένοι, αλλά με διαφορετικούς ρυθμούς και ένταση όπου χρειάζεται [...]*», τονίστηκε στη διακήρυξη, παραπέμποντας στην ιδέα της Ευρώπης των πολλαπλών ταχυτήτων. Στην ιδέα αυτή αντιστέκονται σθεναρά οι χώρες του Βίζεγκραντ, με προεξάρχουσα την Πολωνία που απείλησε να μην υπογράψει τη Διακήρυξη²¹, αλλά και την Ουγγαρία που το εξέλαβε ως προσβολή για τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης. Η προτεραιότητα των εν λόγω

¹⁷ Στον αντίποδα των κρατών μελών που επιθυμούσαν να διατηρήσουν τον έλεγχο επί του αριθμού των νεοεισερχόμενων στην επικράτειά τους αλλοδαπών, ο Γερμανός αντικαγκελάριος και ομοσπονδιακός υπουργός οικονομίας Ζίγκμαρ Γκάμπριελ και ο ομοσπονδιακός υπουργός εξωτερικών Φρανκ-Βάλτερ Στάϊνμαϊερ σε κοινό τους άρθρο είχαν παραδεχτεί ότι οι σημερινοί ευρωπαϊκοί θεσμοί δεν μπορούν να διαχειριστούν το ανθρώπινο ποτάμι των οικονομικών και προσφυγικών μεταναστών. Υποστήριζαν τη θέσπιση ενός μόνιμου συντελεστή αναδιανομής των προσφύγων. Γκάμπριελ Ζ., Στάϊνμαϊερ Φ-Β., *Απαιτείται αισιοδοξία και ρεαλισμός στο προσφυγικό, Καθημερινή*, 17.10.2015.

¹⁸ Visegrad Group and Austria Summit Declaration on “Setting up a mechanism for assistance in protecting the borders of the Western Balkan countries”, Budapest, June 21, 2018 <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>

¹⁹ Τη δημιουργία ενός “άξονα” για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης είχε ανακοινώσει και ο αυστριακός Καγκελάριος Sebastian Kurz στις 13 Ιουνίου 2018, μεταξύ των υπουργών Εσωτερικών Αυστρίας, Ιταλίας και Γερμανίας. Βλ. σχετικά “Crise de l’Aquarius: l’Europe se fissure sur le sort des migrants, *L’Obs*, 14.06.2018, <https://www.nouvelobs.com/monde/20180614.OBS8185/crise-de-l-aquarius-l-europe-se-fissure-sur-le-sort-des-migrants.html>

²⁰ The Rome Declaration, declaration of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25.03.2017,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>

²¹ Isolated Poland threatens to spoil party at EU summit over two-speed Europe, *The Guardian*, 23.03.2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/23/isolated-poland-threatens-to-spoil-party-at-eu-summit-over-two-speed-europe>

χωρών, που έχουν βρει κοινό έδαφος μέσω της αντίθεσής τους σε ευρωπαϊκές πολιτικές, είναι να διεκδικήσουν κεντρικό ρόλο στα δρώμενα της ΕΕ. Προς τούτο αυτοπροβάλλονται ως φορείς ενός αναδύομένου ευρωπαϊκού συστήματος αξιών που επιδιώκει τη διατήρηση της εθνικής κυριαρχίας των κρατών σε μια φεντεραλιστική Ευρώπη.

Οι πολιτικές αντιλήψεις έχουν αλλάξει. Εθνικοί εγωισμοί βλέπουν την Ευρώπη σαν ένα μόρφωμα που απομυζεί την εθνική τους κυριαρχία. Ο ευρωσκεπτικισμός που συναντούσαμε στις επιμέρους μορφές του, τον παραδοσιακό εθνικιστικό ευρωσκεπτικισμό, τον κομματικό ή και τον οικονομικό ευρωσκεπτικισμό – απότοκο των πολιτικών λιτότητας και των χαμηλών ρυθμών ανάπτυξης της ευρωζώνης – κατέστη εθνικός και θεσμικός²². Το 2016 καταγράφηκε ως το μοιραίο έτος κατά το οποίο η εμποτισμένη στην ρητορική του αντιευρωπαϊσμού βρετανική κοινωνία εξέφρασε την περιφρόνησή της προς τους γραφειοκράτες και τις ελίτ των Βρυξελλών. Η ελκυστικότητα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος ξεθώριαζε μπροστά στη δυναμική κομμάτων και πολιτικών που εδραιώθηκαν λέγοντας ότι η ενωμένη Ευρώπη απομυζεί την εθνική κυριαρχία. Το βρετανικό δημοψήφισμα για την παραμονή του Ηνωμένου Βασιλείου στην ΕΕ ή την αποχώρησή του προκάλεσε διάχυση του ευρωσκεπτικισμού και ενίσχυσε την πιθανότητα μιας ενοποίησης κατ' επιλογήν, α λα καρτ. Καλλιεργήθηκε η εντύπωση ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να απολαμβάνει ένα διαφορετικό καθεστώς σε μια Ένωση διαφορετικών επιπέδων²³. Αυτή ήταν η αρχική πρόθεση του Ηνωμένου Βασιλείου όταν, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στις 18-19 Φεβρουαρίου 2016, επιδίωξε μια διευθέτηση που να τροποποιεί το ειδικό καθεστώς του όπως αυτό είχε καθοριστεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας του 2009 και τα προσαρτημένα σε αυτήν Πρωτόκολλα. Τούτο θα απαιτούσε τροποποίηση των συνθηκών, κάτι που φυσικά δεν συνέβη και η Απόφαση Διευθέτησης πήρε τη μορφή απόφασης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, δηλαδή απόφασης διακυβερνητικού χαρακτήρα²⁴. Ιστορικά, οι κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου

²² Ευάγγελος Βενιζέλος, «Κρατικότητα και κυριαρχία: Η δύσκολη ισορροπία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών στη διαχείριση των κρίσεων – Προσφυγικό και Brexit», στο Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδα, Επιμέλεια Σουζάννα Βέρνου – Αντώνης Κόντης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017, σελ. 257.

²³ Σημίτης, Κ., Η μετεξέλιξη της Ευρώπης σε αδιέξοδο; στο Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Επιμέλεια Βέρνου Σ., Κόντης Α., Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017, σελ. 40-41.

²⁴ Steeve Peers, «The draft UK/EU renegotiation deal: is it legally binding and irreversible? », EU Law analysis, 10.02.2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/02/the-draft-ukey-renegotiation-deal-is-it.html>

τηρούσαν μια παγερή στάση απέναντι σε ενδεχόμενη ομοσπονδιακή μετεξέλιξη της Ένωσης. Όμως με την απαίτηση να μη δεσμεύεται πια η χώρα από το να εργαστεί προς την κατεύθυνση μιας «ολοένα στενότερης ένωσης», όπως ορίζεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο τότε πρωθυπουργός Ντέιβιντ Κάμερον έθεσε τον δάκτυλο επί τον τύπον των ήλων. Επρόκειτο για τη διεκδίκηση της πρωταρχίας του εθνικού κράτους έναντι της Ένωσης και κατ' επέκτασιν την αμφισβήτηση της υπεροχής του δικαίου της ΕΕ επί του δικαίου των κρατών μελών. Προϊόντος του χρόνου, το Brexit αποτέλεσε πηγή χάους και σύγχυσης στην Ευρώπη. Αμφισβητήθηκε η αποτελεσματικότητα του θεσμικού οικοδομήματος της ΕΕ, η οποία, παρά τις ανεπάρκειες και τις αντιφάσεις της, διαθέτει τη δυναμική μιας κοινωνίας που υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα.

Η ΕΕ ασχολείται ακόμη και την ώρα που γράφονται αυτές οι σελίδες εντατικά με το ζήτημα της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου. Στην έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2018 οι ηγέτες της ΕΕ των 27 ενέκριναν το σχέδιο μιας συμφωνίας αποχώρησης και το σχέδιο πολιτικής διακήρυξης σχετικά με τις μελλοντικές σχέσεις ΕΕ-Ηνωμένου Βασιλείου. Έπεται η διαδικασία της κύρωσης και νέες διαπραγματεύσεις προκειμένου να εξασφαλιστεί μια εύτακτη αποχώρηση²⁵. Ως τελική παρατήρηση, έχει τη σημασία της η γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα του ΔΕΕ Campos Sánchez-Bordona στις προτάσεις που κατέθεσε πρόσφατα για την υπόθεση C-621/18, *Andy Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European*

²⁵ Το δικαίωμα αποχώρησης κράτους μέλους από την ΕΕ εισήγαγε για πρώτη φορά η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη το 2009. Σύμφωνα με το άρθρο 50 ΣΕΕ 1. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς του κανόνες. 2. Το κράτος μέλος που αποφασίζει να αποχωρήσει γνωστοποιεί την πρόθεσή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Υπό το πρίσμα των προσανατολισμών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Ένωση προβαίνει σε διαπραγματεύσεις και συνάπτει με το εν λόγω κράτος συμφωνία που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρησή του, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών του σχέσεων με την Ένωση. Η διαπραγμάτευση της συμφωνίας αυτής γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 3, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμφωνία συνάπτεται εξ ονόματος της Ένωσης από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. 3. Οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο εν λόγω κράτος από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης ή, ελλείψει τέτοιας συμφωνίας, δύο έτη μετά τη γνωστοποίηση που μνημονεύεται στην παράγραφο 2, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε συμφωνία με το εν λόγω κράτος μέλος, αποφασίσει ομόφωνα την παράταση της προθεσμίας αυτής. 4. Για τους σκοπούς των παραγράφων 2 και 3, το μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύει το αποχωρούν κράτος μέλος δεν συμμετέχει ούτε στις συζητήσεις ούτε στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου που το αφορούν. Η ειδική πλειοψηφία ορίζεται βάσει του άρθρου 238, παράγραφος 3, στοιχείο β), της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 5. Εάν το κράτος που αποχώρησε από την Ένωση ζητήσει την εκ νέου προσχώρησή του, η αίτηση αυτή υπόκειται στη διαδικασία του άρθρου 49.

Union. Ο Γενικός Εισαγγελέας υποστήριξε ότι η αίτηση κράτους μέλους της ΕΕ για αποχώρηση από την Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 50 της ΣΕΕ μπορεί να ανακληθεί οικειοθελώς και μονομερώς²⁶.

1.2 Η άνοδος του ξενοφοβικού λαϊκισμού

Οι φιλελεύθερες δημοκρατίες στη Δύση έχουν αποκτήσει τα τελευταία χρόνια έναν ισχυρό εσωτερικό αντίπαλο, τον λαϊκισμό. Το φαινόμενο του λαϊκισμού αποτελεί μεγάλη πρόκληση για τον ευρωπαϊκό χώρο σήμερα επειδή συνδυάζεται με μια αντιμεταναστευτική και αυταρχική ρητορική και επιθετικά μηνύματα περί έξωθεν απειλών κατά της εθνικής κυριαρχίας. Με δεδομένη την πολυπλοκότητα των προβλημάτων στην ευρωπαϊκή ήπειρο, οι λαϊκιστές βρίσκουν πρόσφορο έδαφος για να επαγγελθούν την επιστροφή της εξουσίας στα χέρια του λαού και την προστασία των συμφερόντων του από τα υπερεθνικά κέντρα αποφάσεων. Στηλιτεύουν με σφοδρότητα τις πολιτικές ηγεσίες για υπονόμηση της λαϊκής κυριαρχίας²⁷ χωρίζοντας την κοινωνία από τη μία στο στρατόπεδο των «διεφθαρμένων ελίτ», του «βρώμικου συστήματος» και από την άλλη στον καλό και αγνό λαό. Στην πράξη αδιαφορούν για τις υπόλοιπες εγγυήσεις δικαίου μιας δημοκρατικής κοινωνίας, ήτοι την υπεράσπιση των ατομικών δικαιωμάτων – θεμελιωδών, πολιτικών ή οικονομικών²⁸, το κράτος δικαίου και την Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Οι λαϊκιστές, ασπαζόμενοι όλες τις ιδεολογίες, από τις αριστερές έως τις νεοφιλελεύθερες, παρασιτούν στη δημοκρατία²⁹ και μπορούν να πλήξουν σοβαρά τους θεσμούς της. Βάσει στοιχείων, σε όλη την Ευρώπη ο λαϊκισμός βρίσκεται σε σταθερή άνοδο από το 1998 με τα λαϊκιστικά κόμματα να εμφανίζουν σχεδόν τριπλασιασμό των δυνάμεών τους, σημειώνοντας εκλογικές επιτυχίες και καταλαμβάνοντας κυβερνητικές θέσεις³⁰. Εν προκειμένω, περί τα 170 εκατομμύρια πολίτες της Ευρώπης ζουν υπό λαϊκιστικές κυβερνήσεις.

²⁶ Court of Justice of the European Union, Case C-621/18, Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona, 04.12.2018, ECLI:EU:C:2018:978, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208385&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=859727>

²⁷ Αριστείδης Χατζής, Ο λαϊκισμός στον 21^ο αιώνα, Καθημερινή, 01.10.2017.

²⁸ Παππάς Τ., Λαϊκισμός και κρίση στην Ελλάδα, Ίκαρος, Αθήνα, 2016.

²⁹ Mudde C., Rovira Kaltwasser C., Λαϊκισμός. Μια συνοπτική εισαγωγή, Επίκεντρο, Αθήνα, 2017.

³⁰ Έρευνα που διεξήγαγε η εφημερίδα Guardian σε συνεργασία με πλειάδα πολιτικών επιστημόνων. Αναλυτικά τα στοιχεία διαθέσιμα στον ιστότοπο <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist>.

Όπως προαναφέρθηκε, η σημερινή Ευρώπη αποδεικνύεται γόνιμο έδαφος για να ευδοκιμήσουν τα επιχειρήματα του δημαγωγικού λόγου με προκάλυμμα τον πατριωτισμό. Το 2017 ήταν έτος πλούσιο σε γεγονότα και εξελίξεις και ιδιαίτερα δύσκολο για την Ευρωπαϊκή Ένωση με προεξέχουσα την τάση γιγάντωσης του ξενοφοβικού λαϊκισμού. Οι αθρόες προσφυγικές ροές δημιούργησαν στους Ευρωπαίους πολίτες το φόβο της απώλειας της συλλογικής ταυτότητας. Έθεσαν υπό ευθεία αμφισβήτηση την αρχιτεκτονική της Ευρώπης όπως αυτή διαμορφώθηκε μέσα από την ενοποιητική διαδικασία και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το χρόνιο πρόβλημα των πληθυσμιακών ροών προς την Ευρώπη εξέθρεψε λαϊκιστές που επαγγέλλονται την επιστροφή σε ένα εξωραϊσμένο παρελθόν κλειστών συνόρων επισείοντας την απειλή μιας εισβολής μεταναστών που θα πλήξει την εθνική ασφάλεια και κυριαρχία. Όπως είναι φυσικό, η αντιμεταναστευτική ρητορεία τροφοδότησε την εσωστρέφεια στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενισχύοντας τις δυνάμεις που αντιστέκονται στην καθοδήγηση από τα κεντρικά όργανα της ΕΕ. Ξενοφοβικά κόμματα έχουν προσελκύσει αυξανόμενη υποστήριξη και έχουν καταφέρει να εκπροσωπούνται στα κοινοβούλια πολλών ευρωπαϊκών χωρών. Στις γερμανικές εκλογές του Σεπτεμβρίου 2017 σημειώθηκε αύξηση του ποσοστού του αντιμεταναστευτικού κόμματος ξενόφοβων εθνικιστών Alternative für Deutschland (AfD). Τα δεξιά λαϊκιστικά κινήματα της Μαρίν Λεπέν στη Γαλλία και του AfD χρησιμοποίησαν ρητορική ξενοφοβίας, και υποσχέθηκαν την κατάργηση διεθνών εμπορικών συμφωνιών. Στη Σουηδία, όπου οι αιτήσεις για άσυλο ανέρχονται σε εκατοντάδες χιλιάδες, η εκλογική αναμέτρηση της 9^{ης} Σεπτεμβρίου 2018 ανέδειξε το ακροδεξιό κόμμα των Δημοκρατών της Σουηδίας που δαιμονοποιεί τη μετανάστευση³¹. Στις εκλογές που διεξήχθησαν στην Πολωνία τον Νοέμβριο του 2015 εξελέγη κυβέρνηση εθνικολαϊκιστών ευρωσκεπτικιστών³². Η κυβέρνηση της Αυστρίας αμφισβητεί βασικές αρχές της Ε.Ε. Στον ίδιο προβληματισμό ανήκουν η εκλογική επικράτηση του ακροδεξιού Γιάνεζ Γιάνσα στη Σλοβενία που στήριξε την προεκλογική του εκστρατεία στην απειλή «εισβολής» μεταναστών, ο πρωθυπουργός της Ουγγαρίας Βίκτορ Όρμπαν, γνωστός για την αντιμεταναστευτική ρητορική του, η Αυστρία που αναλαμβάνει την προεδρία της Ε.Ε., η Ιταλία η οποία εμποδίζει πλοία που μεταφέρουν μετανάστες και αιτούντες άσυλο να προσεγγίσουν τους λιμένες της.

³¹ <http://www.kathimerini.gr/983944/article/epikairothta/kosmos/krisimes-ekloges-sth-soyhdia>

³² Εθνικιστικό – συντηρητικό κόμμα.

Στην ετήσια έκθεσή του για την «Κατάσταση της Δημοκρατίας, των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του Κράτους Δικαίου», ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης Thorbjørn Jagland εξέφρασε την ανησυχία του για την ανελεύθερη στροφή που διαγράφουν οι σύγχρονες ευρωπαϊκές δημοκρατίες. Στις εισαγωγικές παρατηρήσεις του θέτει επί τάπητος το ζήτημα της ανθεκτικότητας των σύγχρονων ευρωπαϊκών δημοκρατιών μπροστά στην άνοδο του λαϊκισμού και όσων αυτοπαρουσιάζονται ως προστάτες της «θέλησης του λαού» με στόχο να φιμώσουν τον αντιπολιτευτικό λόγο και να καταργήσουν τα συστήματα ελέγχου και ισορροπιών. Αφ' ενός διαπιστώνεται ότι κυβερνήσεις αμφισβητούν απροκάλυπτα τους συνταγματικούς περιορισμούς και αδιαφορούν για τις διεθνείς υποχρεώσεις τους στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αφ' ετέρου, εθνικιστικά και ξενοφοβικά κόμματα αποκομίζουν οφέλη μέσω της καλλιέργειας του φόβου των πολιτών για τις μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές προς την Ευρώπη. Το αποτέλεσμα είναι μια εξίσωση προς τα κάτω, όπου τα λαϊκιστικά άκρα και οι μετριοπαθείς πολιτικοί του κέντρου ανταγωνίζονται σε ρητορική μισαλλοδοξίας και αποκλεισμού για να κολακεύσουν και να διεκδικήσουν τους ψηφοφόρους³³.

Η ευρωπαϊκή χορεία των λαϊκιστών παράγει έναν πολιτικό λόγο που υποβαθμίζει τους διεθνείς θεσμούς ώστε η αναδίπλωση στον στενότερο πυρήνα της εθνικής ταυτότητας να φανεί πιο πειστική επιλογή. Οι διεθνείς οργανισμοί, τα διεθνή δικαστήρια και οι διεθνείς συνθήκες κατηγορούνται ότι αποδυναμώνουν την εθνική κυριαρχία. Στην πραγματικότητα, οι διεθνείς οργανισμοί δεν έχουν πρωτογενή προέλευση αλλά δημιουργούνται από τα ίδια τα κράτη, τα οποία εκουσίως συμμετέχουν και προωθούν τα εθνικά τους συμφέροντα μέσα από τη συνεργασία με τους εταίρους τους και τον σεβασμό των ιδρυτικών κειμένων.

Ένα ανησυχητικό εύρημα της έκθεσης του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι ότι σε ορισμένες χώρες μέλη οι ΜΚΟ συναντούν νομικά και διοικητικά προσκόμματα στην λειτουργία τους. Οι διαδικασίες εγγραφής είναι χρονοβόρες, ενώ η πρόσβαση στις πηγές χρηματοδότησης σκοντάφτει σε διοικητικά εμπόδια, ειδικά όταν πρόκειται για χρηματοδότηση από το εξωτερικό. Μάλιστα, σε μια σειρά χωρών οι ΜΚΟ, ιδιαίτερα όσες δραστηριοποιούνται στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, βρίσκονται

³³ Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Populism – How strong are Europe's checks and balances? 127th Session of the Committee of Ministers, Nicosia, 19 May 2018, σελ. 4.

αντιμέτωπες με ένα εχθρικό περιβάλλον και εκστρατείες σπύλωσης της φήμης τους³⁴. Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ κατοχυρώνει την ελευθερία του «ειρηνικώς συνέρχεσθαι» και του συνεταιρίζεσθαι και το δικαίωμα των πολιτών να ιδρύουν και να προσχωρούν σε σωματεία για να προασπίζουν τα συμφέροντά τους μέσω της συλλογικής δράσης³⁵. Η δυνατότητα των πολιτών να δημιουργούν ενώσεις μέσω των οποίων προβάλλουν θεμιτές διεκδικήσεις υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και ασκεί έλεγχο στην κρατική δραστηριότητα. Τα σωματεία διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ορθή λειτουργία των δημοκρατιών και γιατί προωθούν υποθέσεις που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Συνακόλουθα, μέσω της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι κατοχυρώνεται και η άσκηση της ελευθερίας της έκφρασης, γεγονός που καταδεικνύει τον στενό σύνδεσμο μεταξύ του άρθρου 10³⁶ και του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ³⁷. Παρέπεται ότι το επίπεδο προστασίας της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι από την εσωτερική νομοθεσία μιας χώρας αποτελεί βαρόμετρο για την κατάσταση της δημοκρατίας στο εσωτερικό της. Είναι, λοιπόν, αναγκαίο να υπάρχει ένα ευνοϊκό νομικό πλαίσιο που θα ρυθμίζει την εγγραφή και τη λειτουργία των σωματείων, με βιώσιμους μηχανισμούς για διάλογο και διαβούλευση μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και των εθνικών αρχών. Στην περίπτωση των ΜΚΟ³⁸, ιδίως όσων επιδιώκουν

³⁴ Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Populism – How strong are Europe’s checks and balances? 127th Session of the Committee of Ministers, Nicosia, 19 May 2017, σελ. 8.

³⁵ Άρθρο 11, ΕΣΔΑ: 1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και εις την ελευθερίαν συνεταιρισμού συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ιδρύσεως μετ’ άλλων συνδικάτων και προσχωρήσεως εις συνδικάτα επί σκοπώ προασπίσεως των συμφερόντων του. 2. Η άσκησης των δικαιωμάτων τούτων δεν επιτρέπεται να υπαχθή εις ετέρους περιορισμούς πέραν των υπό του νόμου προβλεπομένων και αποτελούντων αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία, δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημόσιαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας και της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων. Το παρόν άρθρον δεν απαγορεύει την επιβολήν νομίμων περιορισμών εις την άσκησιν των δικαιωμάτων τούτων υπό μελών των ενόπλων δυνάμεων, της αστυνομίας ή των διοικητικών υπηρεσιών του Κράτους.

³⁶ Το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ κατοχυρώνει την ελευθερία της έκφρασης. Σύμφωνα με την παράγρ. 1: «Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων. Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα Κράτη από του να υποβάλωσι τας επιχειρήσεις ραδιοφωνίας, κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας.»

³⁷ Σισιλιάνος Λ.-Α., Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ’ άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 529.

³⁸ Οι ΜΚΟ θεωρούνται ότι εμπίπτουν στην ευρύτερη κατηγορία των σωματείων σύμφωνα με τις Κοινές Κατευθυντήριες Οδηγίες της Επιτροπής της Βενετίας και του Γραφείου για τους Δημοκρατικούς Θεσμούς και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα. Βλ. αναλυτικά για την ελευθερία του συνέρχεσθαι στο OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Association,

ανθρωπιστικούς σκοπούς, απαιτείται κατάλληλη εθνική νομοθεσία που να προστατεύει τη δράση τους και να εμποδίζει την κρατική παρέμβαση στη λειτουργία τους. Η χρηματοδότηση των ΜΚΟ θα πρέπει να μπορεί να προέρχεται όχι αποκλειστικά από κρατικές επιχορηγήσεις, αλλά και από θεσμικούς χορηγούς, ιδιωτικές δωρεές, ή από έτερο κράτος. Με δεδομένη την αντιμεταναστευτική στάση ορισμένων κρατών μελών, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει προειδοποιήσει για τον ύπουλο τρόπο με τον οποίο γίνεται προσπάθεια να περιοριστούν οι θεμελιώδεις ελευθερίες του ειρηνικώς συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι: τα κράτη επικαλούνται εύλογες ανησυχίες όπως την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή τη μάχη κατά της διαφθοράς και την ανάγκη για περισσότερη διαφάνεια για να πλήξουν στην πραγματικότητα συγκεκριμένες ΜΚΟ ή το δικαίωμα στις ειρηνικές συναθροίσεις.

Όπως προαναφέρθηκε, η ξένη χρηματοδότηση χρησιμοποιήθηκε ως πρόσχημα για να τεθούν περιορισμοί στη νόμιμη δραστηριότητα των ΜΚΟ³⁹. Είναι ενδεικτικό το πρόσφατο παράδειγμα της κυβέρνησης της Ουγγαρίας, η οποία, σθεναρά αντίθετη με τις ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου, επανεξελέγη χάρη στο ισχυρό αντιμεταναστευτικό της μήνυμα. Μέσω επιστολής του προς τον πρόεδρο του ουγγρικού Κοινοβουλίου ο Επίτροπος ανθρωπίνων δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης, εξέφρασε την ανησυχία του για τη «Νομοθεσία περί Διαφάνειας των Οργανώσεων που Χρηματοδοτούνται από το Εξωτερικό», καθώς κινδύνευε να οδηγήσει στον στιγματισμό πολλών οργανώσεων που υπερασπίζονται τα ανθρώπινα δικαιώματα παρότι ασκούν καθ' όλα σύννομες δραστηριότητες⁴⁰. Υπό την απειλή κυρώσεων, η συγκεκριμένη νομοθεσία υποχρεώνει τις εν λόγω οργανώσεις να καταχωρηθούν ως «χρηματοδοτούμενες από το εξωτερικό», επιβάλλοντας σε αυτές επιπλέον γραφειοκρατικό φόρτο. Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση της Επιτροπής της Βενετίας, οι διατάξεις του νόμου δεν αποκλίνουν από τα διεθνή πρότυπα, αυτό όμως που τις καθιστά προβληματικές είναι η υιοθέτησή τους εν μέσω δριμείας εκστρατείας κατά οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που τυγχάνουν εξωτερικά χρηματοδοτούμενες. Τόνισε ότι ενώ η επιδίωξη της διαφάνειας είναι θεμιτός στόχος

2015, σελ. 33, παράγρ. 63 και σελ. 73, παράγρ. 218-222 για τις πηγές χρηματοδότησης των ΜΚΟ. (<https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>).

³⁹ Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Role of Institutions, Threats to institutions, 128th Session of the Committee of Ministers, Elsinore, 18 May 2018, p. 55.

⁴⁰ Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Επιστολή προς τον Πρόεδρο της Εθνοσυνέλευσης της Ουγγαρίας, η οποία δημοσιεύτηκε στις 3 Μαΐου 2017 (<https://rm.coe.int/168070ce6d>).

ενός νόμου, δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως πρόσχημα για να ελέγχονται οι ΜΚΟ ή για να περιορίζεται η δυνατότητα διεκπεραίωσης των νόμιμων δραστηριοτήτων τους, καθώς αυτό το αποτέλεσμα θα ξεπερνούσε τον ίδιο τον νόμιμο σκοπό⁴¹.

Οι αδικαιολόγητοι περιορισμοί στις ελευθερίες της έκφρασης και του συνεταιρίζεσθαι από την ουγγρική κυβέρνηση προκάλεσαν εκ νέου διεθνείς αντιδράσεις όταν η χώρα σκλήρυνε έτι περαιτέρω το νομοθετικό πλαίσιο περί ΜΚΟ. Μετά την ανανεωμένη εντολή που έλαβε η κυβέρνησή του στις εκλογές του Απριλίου 2018, ο Ούγγρος πρωθυπουργός Βίκτορ Όρμπαν εντατικοποίησε τις προσπάθειές του στην μάχη κατά της υποδοχής μεταναστών στην ΕΕ στοχοποιώντας τις ΜΚΟ αρωγής των αιτούντων άσυλο. Σύμμαχός του μια νέα νομοθεσία που προβλέπει την άσκηση ποινικών διώξεων σε μεμονωμένα άτομα, ή σε οργανώσεις αρωγής που παρέχουν βοήθεια σε παράτυπους μετανάστες, και την οποία οι ουγγρικές αρχές ονόμασαν «Stop Soros», δηλαδή «Σταματήστε τον Σόρος»⁴².

Για να διαπιστωθεί εάν η νομοθεσία συνάδει με τα διεθνή πρότυπα για τα ανθρώπινα δικαιώματα στο βαθμό που επηρεάζονται οι ΜΚΟ η Επιτροπή της Βενετίας εξέδωσε από κοινού γνωμοδότηση με το Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΑΣΕ⁴³ η οποία επικεντρώθηκε στο σχέδιο τροποποίησης του Ποινικού Κώδικα της Ουγγαρίας (σχέδιο άρθρου 353Α του Ποινικού Κώδικα). Το σχέδιο νόμου εισάγει μεταξύ άλλων το ποινικό αδίκημα της «υποβοήθησης της παράτυπης μετανάστευσης» (Άρθρο 353Α του Ποινικού Κώδικα). Η παράγραφος 1 ενοχοποιεί οποιονδήποτε προβαίνει σε ενέργειες που αποσκοπούν στην κατάθεση αίτησης ασύλου για λογαριασμό προσώπου που δεν έχει

⁴¹ Venice Commission, Opinion No. 889/2017 on the Draft Law of Hungary on the Transparency of Organisations receiving support from abroad (CDL-AD(2017)015).

⁴² Στις 15.05.2018 το ίδρυμα του ουγγρικής καταγωγής πολυεκατομμυριούχου Τζορτζ Σόρος «Ανοιχτή Κοινωνία» (Open Society Foundation, OSF), το οποίο χρηματοδοτεί πολυάριθμες ΜΚΟ στην Ουγγαρία, ανακοίνωσε ότι κλείνει τα γραφεία του στη Βουδαπέστη και ότι μεταφέρει το προσωπικό του και τις δραστηριότητές του στο Βερολίνο, επικαλούμενο το «κατασταλτικό πολιτικό και νομικό περιβάλλον στην Ουγγαρία». Ήδη από το 2017 μέσω μιας σειράς νόμων το ουγγρικό κοινοβούλιο ενίσχυσε τον έλεγχο επί των μη κυβερνητικών οργανώσεων και έθεσαν υπό απειλή τη λειτουργία του Πανεπιστημίου της Κεντρικής Ευρώπης που έχει ιδρυθεί από τον Τζορτζ Σόρος. Ο τελευταίος δέχτηκε τα πυρά του πρωθυπουργού της Ουγγαρίας Βίκτορ Όρμπαν, ο οποίος τον κατηγορήσε μεταξύ άλλων για υπονόμευση της κυβέρνησής του. Στις 24.09.2018 το ίδρυμα OSF ανακοίνωσε πως προσέφυγε στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξαιτίας της νομοθεσίας «Stop Soros», καθώς εκτιμά πως πλήττεται η ελευθερία του λόγου και του συνεταιρίζεσθαι.

⁴³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Hungary, Joint opinion on the provisions of the so-called “Stop Soros” draft package which directly affect NGOs, CDL-AD(2018)013, Strasbourg, 25.06.2018.

δικαιολογημένο φόβο δίωξης στη καταγωγή του ή στη χώρα συνήθους διαμονής του ή στη χώρα της τελευταίας αυτού διαμονής. Ομοίως, η νομοθετική πρόβλεψη ποινικοποιεί ενέργειες που αποσκοπούν στην παροχή βοήθειας για την απόκτηση τίτλου διαμονής σε πρόσωπα που έχουν εισέλθει παράνομα στην Ουγγαρία ή διαμένουν παράνομα σε αυτή. Η παράγραφος 2 προβλέπει ποινή φυλάκισης ενός έτους σε οποιονδήποτε παρέχει υλική βοήθεια για τη διάπραξη του αδικήματος που περιγράφεται στην παράγραφο 1. Ακολούθως διευκρινίζεται η έννοια των ενεργειών παροχής βοήθειας, οι οποίες μπορεί να είναι: (i) περιπολίες στα εξωτερικά σύνορα της Ουγγαρίας, (ii) προετοιμασία ή διανομή ενημερωτικού υλικού, (iii) ίδρυση ή λειτουργία δικτύου. Ειδικά οι κατηγορίες (ii) και (iii) θα μπορούσαν να αφορούν ΜΚΟ που παρέχουν ενημέρωση σχετικά με τη διαδικασία ασύλου και τη νομική προστασία στην ουγγρική μεθόριο με την αρωγή εθελοντών. Τέλος, η παράγραφος 3 της διάταξης θεμελιώνει τις επιβαρυντικές περιστάσεις: Όσοι προβαίνουν στις ως άνω ενέργειες για λόγους κερδοσκοπίας, ή παρέχουν βοήθεια σε περισσότερα από ένα πρόσωπα ή διαπράττουν το αδίκημα σε απόσταση έως οκτώ (8) χιλιόμετρα από τα σύνορα της Ουγγαρίας αντιμετωπίζουν ποινή φυλάκισης έως 12 μήνες. Όπως επισημαίνεται στη γνωμοδότηση, η εισηγητική έκθεση του νόμου βοηθά να κατανοήσουμε το πλήρες φάσμα των κυρώσεων για το ποινικό αδίκημα που εισάγει το νέο Άρθρο 353Α⁴⁴: εάν μέλη της οργάνωσης καταδικασθούν για την τέλεση αξιόποινης πράξης με στόχο το οικονομικό κέρδος, τότε ο δικαστής μπορεί να επιβάλει πρόστιμο στην οργάνωση, να περιορίσει της δραστηριότητές της ή ακόμη και να διατάξει την παύση της λειτουργίας της.

Εκ των ανωτέρω η γνωμοδότηση συνάγει ότι η ποινικοποίηση δραστηριοτήτων των ΜΚΟ που δεν έχουν άμεση σχέση με τη διευκόλυνση της παράνομης μετανάστευσης συνιστά παρέμβαση στο θεμελιώδες δικαίωμα του συνέρχεσθαι. Η απαγόρευση της μετάδοσης πληροφοριών σχετικά με τη διαδικασία ασύλου αποτελεί παρέμβαση στο δικαίωμα ελευθερίας της έκφρασης που κατοχυρώνεται από το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ. Επιπλέον, ο νέος νόμος δεν πληροί τις επιταγές της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας, ενώ δεν προβλέπει εξαίρεση από την επιβολή κυρώσεων εφόσον η συμπεριφορά που περιγράφει αποσκοπεί στην παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε συγκεκριμένο πρόσωπο.

⁴⁴ Συγκεκριμένα, στην εισηγητική έκθεση μνημονεύεται η Πράξη CIV του 2001 η οποία αφορά ποινικές κυρώσεις επί νομικών προσώπων.

Η Επιτροπή της Βενετίας και το Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αναγνώρισαν ότι μία διάταξη νόμου περί υποβοήθησης της παράνομης μετανάστευσης δύναται να επιβάλλει περιορισμούς στην άσκηση της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι. Η νομολογία του ΕΔΔΑ αναγνωρίζει υπό προϋποθέσεις ένα περιθώριο εκτίμησης στις εθνικές αρχές ως προς την παρέμβαση στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι⁴⁵ με την επιβολή νόμιμων περιορισμών, εφόσον συντρέχουν λόγοι δημόσιας ασφάλειας και προάσπισης της τάξης. Ωστόσο, οι νόμιμοι περιορισμοί δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται ως πρόσχημα για να ασκείται έλεγχος στα εσωτερικά των ΜΚΟ ή για να εμποδίζονται οι σύννομες δραστηριότητές τους, ούτε για την παρεμπόδιση υποβολής αίτησης ασύλου. Συνεπώς, εγείρονται σοβαρές ανησυχίες για τη νομιμότητα των στόχων των εθνικών αρχών της Ουγγαρίας. Το νομοθετικό πακέτο υιοθετήθηκε από το Κοινοβούλιο της Ουγγαρίας χωρίς να προηγηθεί δημόσια διαβούλευση και αφού η δημόσια συζήτηση είχε καθοριστεί από τη σφοδρή εκστρατεία κατά της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Ας σταματήσουμε τις Βρυξέλλες»⁴⁶ την Άνοιξη του 2017. Επικαλούμενες υπαρκτά προβλήματα, όπως η τρομοκρατία και οι μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών προς την Ευρώπη, οι εθνικές αρχές της Ουγγαρίας ταχυδρόμησαν ερωτηματολόγια στα ουγγρικά νοικοκυριά και εκμαίευσαν καταφατικές απαντήσεις για την υποτιθέμενη ανάμιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ξένων οργανώσεων στις εσωτερικές υποθέσεις της χώρας⁴⁷. Οι απόπειρες απαξίωσης των ΜΚΟ μέσω εκστρατειών απαξίωσης και δικαστικών, διοικητικών ή φορολογικών οχλήσεων γενικεύονται ως φαινόμενο στις χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης⁴⁸.

⁴⁵ Σισιλιάνος Λ.-Α., Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, μνημονεύονται μεταξύ άλλων ΕΔΔΑ, United Macedonian Organisation Ilinden κ.ά. κ Βουλγαρίας, 19.01.2006, παρ. 61 και Tsonev κ. Βουλγαρίας, 13.04.2006, παρ. 51, Mallah κ. Γαλλίας, 10.11.2011, παρ. 40, σελ. 529.

⁴⁶ Σύμφωνα με τη Σύσταση CM/Rec(2007)14 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη για το νομικό καθεστώς των μη κυβερνητικών οργανώσεων και την παρ.77: είναι κομβικής σημασίας να υπάρχει διαβούλευση με τις ΜΚΟ για θέματα που αφορούν τους σκοπούς λειτουργίας τους καθώς και για προτεινόμενες αλλαγές στη νομοθεσία που πιθανόν θα επηρεάσουν τη δυνατότητα επίτευξης των στόχων τους.

⁴⁷ Βλ. ενδεικτικά παράδειγματα της σφυγμομέτρησης που τιτλοφορήθηκε «Εθνική Διαβούλευση 2017» στη γνωμοδότηση για το νομοσχέδιο «Stop Soros», ό.π., CDL-AD(2018)013, σελ.16.

⁴⁸ Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Populism – How strong are Europe's checks and balances? 127th Session of the Committee of Ministers, Nicosia, 19 May 2017, σελ. 8.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης εξέθεσε μια σειρά προτάσεων ώστε να αντιστραφεί η τάση διολίσθησης προς το λαϊκισμό που σημειώνεται στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Κάλυψε τα κράτη μέλη του να επιδείξουν μηδενική ανοχή στην ξеноφοβία και να προστατεύσουν τα δικαιώματα των μειονοτήτων καθώς και το δικαίωμα της ελεύθερης συνάθροισης και του συνεταιρίζεσθαι μέσω των εθνικών νομοθεσιών αλλά και στην πράξη. Η υπονόμευση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης είναι η πρώτη οδηγία στο εγχειρίδιο του λαϊκισμού. Ενώ τα λαϊκιστικά κόμματα επωφελούνται από το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης για να προβούν σε προκλητικές δηλώσεις, δεν είναι διόλου γενναιόδωρα όταν άτομα ή ομάδες, φορείς του ίδιου δικαιώματος, εκδηλώνουν τη διαφωνία τους⁴⁹. Τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης ενθαρρύνουν τη διάδοση του λαϊκιστικού αφηγήματος με τη διασπορά ψευδών ειδήσεων για κομβικά ζητήματα. Η στρατηγική της χειραγώγησης μέσω αναληθών ειδήσεων χρησιμοποιήθηκε στο βρετανικό δημοψήφισμα για την παραμονή της χώρας στην ΕΕ αλλά και στις αμερικανικές εκλογές του 2016 για να επηρεάσει το αποτέλεσμα της κάλπης. Έκτοτε, αυξήθηκαν οι ανησυχίες για τη διάδοση ψευδών σε πολίτες ευεπίφορους σε κάθε είδους στρεβλώσεις εν μέσω δυσλειτουργιών της οικονομίας και του κοινωνικού κράτους· ωστόσο το πρόβλημα πρέπει να ιδωθεί στο ευρύτερο πλαίσιο: οι πολίτες απώλεσαν την εμπιστοσύνη τους στα παραδοσιακά μέσα ενημέρωσης και ενημερώνονται κατά κύριο λόγο από τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Παρά ταύτα, το Συμβούλιο της Ευρώπης αναγνώρισε το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν οι διάλογοι κοινωνικής δικτύωσης στη συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική διαδικασία και συνέταξε τη Σύσταση της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών στο διαδίκτυο και τη λειτουργία του σε πλαίσιο κράτους δικαίου⁵⁰.

1.3 Η αρχή της αλληλεγγύης σε αμφισβήτηση

1.3.1. Νομικές όψεις της αλληλεγγύης στην ενωσιακή δικαιοταξία.

Μεταπολεμικά, μέσω του οράματος για μια ενωμένη Ευρώπη οι λαοί αναζήτησαν στενότερη πανευρωπαϊκή συνεργασία και ειρήνη, ευημερία και δικαιώματα για τους πολίτες. Το πείραμα της ενωμένης Ευρώπης πέτυχε την ειρηνική

⁴⁹ Ο.π., έκθεση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης Thorbjørn Jagland για το 2017.

⁵⁰ Σύσταση CM/Rec(2018)2 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη για το ρόλο και τις ευθύνες των μεσαζόντων διαδικτύου.

συμβίωση, την οικονομική ενοποίηση και πολιτική συνεργασία των κρατών, η δράση των οποίων πρέπει να καθορίζεται από το σεβασμό της αρχής της αλληλεγγύης. Η αλληλεγγύη συνιστά θεμελιώδη όρο για ευπρεπή έννομη συμβίωση και τυγχάνει πολυάριθμων αναφορών στα βασικά κείμενα και στα προσαρτήματα της Συνθήκης της Λισαβόνας. Έτσι, ως θεμελιακή αξία του ενωσιακού δικαίου συμπεριλαμβάνεται στη σε διάφορες διατάξεις και διέπει σημαντικές πολιτικές της Ένωσης, από τις εξωτερικές σχέσεις και τη μεταναστευτική πολιτική έως το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και την οικονομική πολιτική. Η αλληλεγγύη εντάσσεται σε ένα πλέγμα αξιών που ανήκουν στο γονιδίωμα της ΕΕ και καθοδηγούν τις πράξεις κρατών μελών αφενός και των ενωσιακών θεσμικών οργάνων αφ' ετέρου. Η αναζήτηση του ακριβούς εννοιολογικού περιεχομένου της αλληλεγγύης είναι δυσχερής, καθώς πρόκειται για σύνθετο, πολυεπίπεδο και μάλλον ασαφή όρο των ενωσιακών καταστατικών κειμένων.

Η αλληλεγγύη εμφανίζεται σε περίοπτη θέση στις αξίες που μνημονεύονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ *«Η Ένωση 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»*. Εδώ εντάσσεται στη χορεία των αξιών που είναι εγγενείς στην ευρωπαϊκή ταυτότητα και καθοδηγούν τις πράξεις κρατών μελών και ενωσιακών θεσμικών οργάνων.

Στο άρθρο 3 ΣΕΕ η αλληλεγγύη φιλοξενείται ως στόχος της Ένωσης τόσο στις εσωτερικές (*«η Ένωση προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών»*) όσο και στις εξωτερικές σχέσεις της στη διεθνή σκηνή. Σημειώνεται η οριζόντια διείσδυση της αλληλεγγύης στο σύνολο των στόχων του ενωσιακού νομοθέτη. Στην αποσαφήνιση της έννοιας της αλληλεγγύης έχει συμβάλλει η νομολογία του ΔΕΕ καθώς το ερώτημα που επικρέμεται αφορά τη δεσμευτικότητα των στόχων του άρθρου 3 ΣΕΕ. Το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι οι στόχοι, ειδικότερα όσοι αφορούν την εδαφική και κοινωνική συνοχή, έχουν προγραμματικό χαρακτήρα, δεν θεμελιώνουν αρμοδιότητες, αλλά αποτελούν σημεία

αναφοράς για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης⁵¹. Το άρθρο 67 παράγραφος 2 του τίτλου Χώρος Ασφάλειας, Ελευθερίας και Δικαιοσύνης ορίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση «αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων κρατών μελών». Επιμένοντας, ο ενωσιακός νομοθέτης, στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ του κεφαλαίου περί πολιτικών συνοριακών ελέγχων, ασύλου και μετανάστευσης, τονίζει εκ νέου ότι οι πολιτικές της Ένωσης όπως και η εφαρμογή τους «διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής βαρών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο». Και συνεχίζει, για να θωρακίσει περαιτέρω τις πολιτικές της Ένωσης: «Όποτε απαιτείται οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής».

Με την ανάγνωση των παραπάνω διατάξεων γίνεται σαφές ότι στόχος των κρατών μελών στις πολιτικές ασύλου, στη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και στην προστασία των εξωτερικών συνόρων πρέπει να είναι ο συντονισμός των προσπαθειών τους για ένα δίκαιο αποτέλεσμα μέσω της συνεπικουρίας. Παρέπεται ότι σε έκτακτες συνθήκες διόγκωσης των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών η Ένωση αξιώνει την αλληλέγγυα συμβολή όλων ανεξαιρέτως των κρατών μελών στην κατανομή των βαρών. Αξιώνει το συντονισμό της δράσης τους και όχι την επίκληση λόγων εθνικής ασφάλειας και συμφέροντος ώστε να αναδιπλωθούν σε μονομερείς ενέργειες. Αναδύεται η έννοια μιας «αλληλεγγύης των κρίσεων», η οποία έχει την τεράστια πρακτική σημασία της. Προς επίρρωσίν της σπεύδουν οι ρήτρες αλληλεγγύης του άρθρου 42 παράγραφος 7 ΣΕΕ⁵² και του άρθρου 222 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το πρώτο, ορίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών να προστρέξουν σε βοήθεια εταίρου τους που δέχεται ένοπλη επίθεση στο έδαφός του σύμφωνα με το άρθρο 51 του

⁵¹ Γαλάνης Θ., Η αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, αναφέρεται μεταξύ άλλων η υπόθεση ΔΕΚ, C-149/96 Πορτογαλία κ. Συμβουλίου, 23.11.1999, ECLI:EU:C:1999:574, σκ. 86, “*The Court would observe that although it follows from Articles 2 and 3 of the treaty [...] that the strengthening of economic and social cohesion is one of the objectives of the Community and, consequently, constitutes an important factor, [...] the provisions in question merely lay down a programme, so that the implementation of the objective of economic and social cohesion must be the result of the policies and actions of the Community and also of the Member States.*”

⁵² Βάσει του άρθρου 42 παράγραφος 7 ΣΕΕ: «*Σε περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα άλλα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Αυτό δεν επηρεάζει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών [...]*».

Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Ακολούθως, το άρθρο 222 ΣΛΕΕ και η ρήτρα αλληλεγγύης που εισάγει προβλέπει ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη ενεργούν από κοινού και με πνεύμα αλληλεγγύης εάν κάποιο εξ' αυτών δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Σε μια τέτοια περίπτωση, η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που διαθέτει, συμπεριλαμβανομένων και των στρατιωτικών, και τα υπόλοιπα μέλη παρέχουν βοήθεια στο κράτος μέλος, κατόπιν αιτήματος των πολιτικών του αρχών. Αυτή η πρόβλεψη για αμοιβαία συνδρομή των κρατών μελών που εισήγαγε η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας συνιστά την επιτομή της αλληλεγγύης δράσης σε καταστατικό επίπεδο και δίνει νόημα στην πρόθεση για βαθύτερη ένωση των μελών του ευρωπαϊκού εγχειρήματος⁵³.

Την αρχή της αλληλεγγύης συμπληρώνει η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ: «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 [...]». Εκτός από το πρωτογενές δίκαιο, οι δυο αρχές θεμελιώνονται στη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων – που βοήθησαν να αποσαφηνιστεί το περιεχόμενο της έννοιας τους από πολύ νωρίς – ενώ σχετική μνεία γίνεται και σε προτάσεις γενικών εισαγγελέων⁵⁴.

Η ανάγκη για από κοινού και με πνεύμα αλληλεγγύης ενέργειες είναι επιτακτική στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης. Τα κράτη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή υποδοχής και διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών έχουν μεγάλη ανάγκη από τη συμπαράσταση και αρωγή των εταίρων τους. Η αλληλεγγύη υπήρξε ο κοινός παρονομαστής της ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών (FRONTEX) το 2007 και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)⁵⁵ το 2010. Οι εν λόγω οργανισμοί παρέχουν επιχειρησιακή υποστήριξη στις χώρες των οποίων το σύστημα ασύλου και υποδοχής υφίσταται ιδιαίτερες πιέσεις και αρωγή στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τους. Τέλος, αξίζει να υπομνησθεί ότι η υποστήριξη σε κράτη μέλη που

⁵³ Γαλάνης Θ., Η αλληλεγγύη στην ενωσιακή δικαιοταξία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017, σελ. 157-160. Στο άρθρο 18 γίνεται αναφορά στους επιδιωκόμενους σκοπούς της αρχής της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των ευθυνών.

⁵⁴ ΔΕΚ, C-45/07, Επιτροπή κ. Ελλάδα, 12.02.2009, ECLI:EU:C:2009:81, σκ. 31. Επίσης, ΔΕΚ, C-105-03, Ποινική δίκη κ. Maria Pupino, 16.06.2005, ECLI:EU:C:2005:386, Γνώμη Γενικού Εισαγγελέα, σκ. 41-42.

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19.05.2010, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, ΕΕ L 132/11.

δέχονται δυσανάλογες μεταναστευτικές πιέσεις λόγω έκτακτων και ιδιαίτερης βαρύτητας γεγονότων είναι και χρηματοδοτική, όπως αποδεικνύει η σύσταση, για την περίοδο 2014-2020, του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης⁵⁶.

Όταν, λοιπόν, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται με τις επιταγές που απορρέουν από τις γενικές του αρχές, όπως είναι η αλληλεγγύη. Το συμπέρασμα αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία στην Ευρώπη της προσφυγικής κρίσης, των απειλών για την ασφάλεια και της αμφισβήτησης του υπερεθνικού στον ενεστώτα χρόνο.

1.3.2 Η αναζήτηση της αλληλεγγύης στην προσφυγική και μεταναστευτική κρίση.

Γίνεται αντιληπτό ότι στη σημερινή κρίσιμη για το ευρωπαϊκό εγχείρημα συγκυρία η συσπείρωση γύρω από την αρχή της αλληλεγγύης έχει τεράστια πρακτική σημασία για τη συνεκτικότητα της ΕΕ. Η πρόσφατη κρίση των προς την Ευρώπη μετακινούμενων αιτούντων άσυλο έφερε στο προσκήνιο του πολιτικού και νομικού διαλόγου την αρχή της αλληλεγγύης στην ενωσιακή έννομη τάξη. Οι χώρες που λυγίζουν από το βάρος των σημαντικών μεταναστευτικών πιέσεων, ειδικά όσες ταυτίζονται με τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, προσβλέπουν στο πνεύμα αμοιβαίας ευθύνης και στη μετουσίωσή του σε απτά μέτρα και συγκεκριμένα εργαλεία. Στην πραγματικότητα, με δεδομένη την όξυνση της κρίσης, η αντίδραση στον τεράστιο αριθμό προσφύγων και παράτυπων μεταναστών χαρακτηρίστηκε από έντονο σκεπτικισμό για τη δυνατότητα των ευρωπαϊκών κοινωνιών – ειδικότερα των τοπικών αρχών – να αντιμετωπίσουν τον όγκο του προβλήματος. Είναι γεγονός ότι η συναίνεση των εθνικών κρατών στις πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ εξασφαλίζεται ολοένα και δυσκολότερα, λόγω διαφορών στις βουλήσεις των μελών της. Εντός της ενωσιακής δομής συμπίεζεται η συναίνεση στους ευρωπαϊκούς στόχους, ενώ ογκούται η τάση να διαφοροποιούνται από αυτούς κράτη μέλη, επικαλούμενα τα δικαιώματά τους και το εθνικό συμφέρον, το οποίο, όπως διατείνονται, δεν συμπίπτει με το ευρωπαϊκό⁵⁷.

⁵⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16.04.2014, για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, την τροποποίηση της απόφασης 2008/381/ΕΚ του Συμβουλίου και την κατάργηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 573/2007/ΕΚ και αριθ. 575/2007/ΕΚ και της απόφασης 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου.

⁵⁷ The Guardian, Migration Crisis: Hungary PM says Europe in grip of madness, 03/09/2015.

Η ραγδαία εξέλιξη του προσφυγικού και μεταναστευτικού φαινομένου κατά τη διάρκεια του 2015 οδήγησε το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εκδώσει την απόφαση 2015/1601⁵⁸ προκειμένου να βοηθήσει την Ελλάδα και την Ιταλία να αντιμετωπίσουν τη μαζική εισροή υπηκόων τρίτων χωρών. Πρόκειται για απόφαση που ελήφθη σύμφωνα με το άρθρο 78 παράγραφος 3⁵⁹ της ΣΛΕΕ και την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών που θεσπίζει το άρθρο 80⁶⁰ της ΣΛΕΕ όσον αφορά τις πολιτικές της Ένωσης στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, του ασύλου και της μετανάστευσης. Ειδικότερα, αποφασίστηκε η προσωρινή και κατ' εξαίρεση μετεγκατάσταση από την Ιταλία και την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη, εντός διετίας, 120.000 προσώπων που έχρηζαν διεθνούς προστασίας και είχαν καταθέσει τις αιτήσεις τους στην Ιταλία ή στην Ελλάδα, με τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών. Η Σλοβακική Δημοκρατία και η Ουγγαρία προσέφυγαν στο Δικαστήριο της ΕΕ κατά του προσωρινού μηχανισμού υποχρεωτικής μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο και ζήτησαν την ακύρωσή της. Μέσω των προσφυγών που κατέθεσαν επιχείρησαν να αποδείξουν ότι η απόφαση 2015/1601 πάσχει αφ' ενός λόγω επιλογής μη προσήκουσας νομικής βάσης και λόγω διαδικαστικών πλημμελειών. Αφ' ετέρου, ισχυρίστηκαν ότι η απόφαση ήταν ακατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από αυτήν σκοπού και συνεπώς αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ, καθώς και μη αναγκαία ούτε κατάλληλη για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Πολωνία παρενέβη υπέρ της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας. Με την

⁵⁸ Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας (ΕΕ 2015, L 248, σ. 80 έως 94). Η απόφαση δεν ισχύει πλέον (Ημερομηνία λήξης ισχύος: 26.09.2017).

⁵⁹ Άρθρο 78 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ: *Εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.*

⁶⁰ Άρθρο 80 της ΣΛΕΕ: *Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.*

απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο της ΕΕ⁶¹ στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15 απέρριψε στο σύνολό τους τις ασκηθείσες προσφυγές και ξεκαθάρισε ότι ο μηχανισμός υποχρεωτικής μετεγκατάστασης συμβάλλει κατά τρόπο αποτελεσματικό και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας στην αντιμετώπιση από την Ελλάδα και την Ιταλία των συνεπειών της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης του 2015. Ειδικότερα, επί του λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η Σλοβακική Δημοκρατία σχετικά με την ακαταλληλότητα της απόφασης, το Δικαστήριο, υπερασπίστηκε σθεναρά την προσβαλλόμενη απόφαση μεταξύ άλλων και στη σκέψη 223: «...ο μικρός αριθμός των μετεγκαταστάσεων που έχουν μέχρι σήμερα πραγματοποιηθεί κατ' εφαρμογήν της προσβαλλομένης αποφάσεως μπορεί να εξηγηθεί βάσει ενός συνόλου στοιχείων [...] στα οποία συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, η έλλειψη συνεργασίας που επέδειξαν ορισμένα κράτη μέλη».

Η απόφαση επέφερε πλήγμα στον Ούγγρο πρωθυπουργό Βίκτορ Όρμπαν και γενικότερα στην ιδιότυπη συμμαχία των χωρών του Βίζεγκραντ (Τσεχία, Σλοβακία, Πολωνία και Ουγγαρία), για την οποία έγινε λόγος παραπάνω, που αναδύθηκε ως «ομάδα συμφερόντων» εντός της ΕΕ την επαύριο της μεταναστευτικής κρίσης του 2015. Ήδη, από τις 13 Ιουνίου 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε αποφασίσει να ξεκινήσει νομικές διαδικασίες εναντίον της Δημοκρατίας της Τσεχίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, οι οποίες δεν τήρησαν τις δεσμεύσεις τους⁶² όσον αφορά το πρόγραμμα ποσοτώσεων υποδοχής υπηκόων τρίτων χωρών από την Ελλάδα και την Ιταλία. Σθεναρά αντίθετα με το πρόγραμμα μετεγκατάστασης, τα τρία κράτη μέλη, κατά παράβαση των νομικών τους υποχρεώσεων που απορρέουν από την απόφαση 2015/1601 του Συμβουλίου της ΕΕ, δεν προέβησαν στη μετεγκατάσταση κανενός προσώπου, παρά τις εκκλήσεις που επανειλημμένως τους είχε απευθύνει η Επιτροπή για δίκαιη και αναλογική συνεισφορά στο πρόγραμμα. Οι προειδοποιητικές επιστολές που απέστειλε η Επιτροπή στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας επί παραβάσει⁶³ δεν

⁶¹ ΔΕΕ, Απόφαση τμήματος μείζονος συνθέσεως της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2017 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, (ECLI:EU:C:2017: 631).

⁶² EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Thirteenth report on relocation and resettlement, COM(2017) 330 final.

⁶³ Το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ εξουσιοδοτεί την Επιτροπή, ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, να κινησει διαδικασία κατά κράτους μέλους που παραβιάζει τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει του δικαίου της ΕΕ. Το πρώτο στάδιο της διαδικασίας συνίσταται σε αίτημα παροχής πληροφοριών («προειδοποιητική επιστολή») προς το σχετικό κράτος μέλος, που πρέπει να απαντηθεί εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Εάν οι πληροφορίες δεν είναι ικανοποιητικές, η

επέφεραν συμμόρφωση των κρατών μελών. Τα απορριπτικά σχόλια του πρωθυπουργού της Δημοκρατίας της Τσεχίας Bohuslav Sobotka⁶⁴ είναι ενδεικτικά του κλίματος έλλειψης αλληλεγγύης και σκληρής αντιπαράθεσης μεταξύ της ΕΕ και των χωρών του Βίζεγκραντ για τη διαχείριση της αθρόας και πρωτοφανούς εισροής στην ευρωπαϊκή ήπειρο παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο. Αναφερόμενος σε δυσλειτουργικές ποσοτώσεις που μειώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στις δυνατότητες της ΕΕ, επέμεινε στην άρνηση της χώρας του να συνεισφέρει στο πρόγραμμα. Η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους όσον αφορά την υποδοχή προσφύγων εκ μέρους της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην απόφαση της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2017 να παραπέμψει τα ως άνω κράτη μέλη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου⁶⁵.

Ερωτηματικά για το σύστημα αξιών και την αλληλεγγύη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιούργησαν οι πολλαπλές τραγωδίες στα νερά της Μεσογείου με θύματα πρόσφυγες και μετανάστες. Το καλοκαίρι του 2018 σηματοδεύτηκε από εντάσεις μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές. Τα κράτη αντιμετώπισαν με εσωστρέφεια τις εκκλήσεις των ΜΚΟ για υποδοχή των αιτούντων άσυλο που είχαν περισυλλεγεί στη Μεσόγειο. Με δυσκολία βρέθηκαν λύσεις ad hoc για τις αποβιβάσεις των μεταναστών και προσφύγων που διασώθηκαν από τα πλοία «Aquarius» και «Diciotti»⁶⁶. Τα ευρωπαϊκά παράκτια κράτη αρνήθηκαν την άμεση και ασφαλή αποβίβαση και εν συνεχεία την πρόσβαση σε δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου. Συγκεκριμένα, τον Ιούνιο του 2018 η Ισπανική κυβέρνηση είχε δώσει λύση στο ανθρωπιστικό αδιέξοδο των πληθυσμών οι οποίοι παρέμεναν εγκλωβισμένοι στο σκάφος «Aquarius», ναυλωμένο από ανθρωπιστικές οργανώσεις. Το πλοίο

Επιτροπή μπορεί να απευθύνει επίσημο αίτημα συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ («αιτιολογημένη γνώμη»). Εν συνεχεία και σε περίπτωση που δεν εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με το δίκαιο της ΕΕ, η Επιτροπή μπορεί να παραπέμψει το εν λόγω κράτος μέλος στο Δικαστήριο της ΕΕ.

⁶⁴ «*[the Commission is] blindly insisting on pushing ahead with dysfunctional quotas which decreased citizens' trust in EU abilities and pushed back working and conceptual solutions to the migration crisis*». EU takes action against eastern states for refusing to take refugees, The Guardian, 13.06.2017.

⁶⁵ European Commission - Press release, Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice, 7 December 2017, (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm)

⁶⁶ Βλ. σχετικά άρθρα στον τύπο του Ιουνίου 2018. Ενδεικτικά, «Με ιταλικά πλοία η μεταφορά των μεταναστών του Aquarius στην Ισπανία», *Καθημερινή*, 12.06.2018, <http://www.kathimerini.gr/968887/gallery/epikairothta/kosmos/me-italika-ploia-h-metafora-twn-metanastwn-toy-aquarius-sthn-ispania>

περιπλανιόταν στη Μεσόγειο για εννέα ημέρες, αφού Ιταλία και Μάλτα αρνήθηκαν να υποδεχθούν τους επιβαίνοντες σε αυτό. Οι ιταλικές αρχές επικαλέστηκαν λόγους πολιτικού πραγματισμού και δεν επέτρεψαν στο «Aquarius» να αποβιβάσει τους 600 και πλέον διασωθέντες μετανάστες στο πλησιέστερο ασφαλές λιμάνι της χώρας. Η πολυήμερη οδύσσεια του πλοίου των ΜΚΟ Μεσόγειος SOS και Γιατροί Χωρίς Σύννορα τελείωσε όταν κατέπλευσε σε ισπανικό λιμένα. Τον Αύγουστο του 2018 το «Aquarius» βρέθηκε ξανά στην ανοικτή θάλασσα με 141 διασωθέντες, με πρόθεση να τους αποβιβάσει σε ασφαλές λιμάνι. Αρχικά Ιταλία και Μάλτα αρνήθηκαν να επιτρέψουν στο πλοίο να εισέλθει στους λιμένες τους. Η περιπλάνηση έλαβε τέλος όταν αποβιβάστηκαν στη Μάλτα για να κατανεμηθούν στη συνέχεια σε πέντε ευρωπαϊκές χώρες.

Η υπόθεση του πλοίου «Diciotti» ξεσκέπασε τη χαίνουσα πληγή της απουσίας αλληλεγγύης όταν ο υπουργός Εσωτερικών και αντιπρόεδρος της ιταλικής κυβέρνησης Ματέο Σαλβίνι αρνήθηκε την αποβίβαση των 140 και πλέον διασωθέντων στη Μεσόγειο ζητώντας ανταλλάγματα. Ενώ έγινε δεκτός ο κατάπλους του σκάφους στον λιμένα της Κατάνης (20.08.2018), οι πρόσφυγες και μετανάστες παρέμειναν εγκλωβισμένοι στο πλοίο καθώς δεν τους επιτράπη η αποβίβαση. Η ιταλική κυβέρνηση απαίτησε να δεσμευθούν πρώτα άλλες ευρωπαϊκές χώρες ότι θα απαγορεύσουν τον ελλιμενισμό πλοίων μη κυβερνητικών οργανώσεων που μεταφέρουν διασωθέντες πρόσφυγες και μετανάστες. Κραδαίνοντας την απειλή της διακοπής χρηματοδότησης από την Ιταλία προς την ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, κατάφερε να πετύχει την κατανομή των διασωθέντων εκτός από την Ιταλία και σε άλλες χώρες⁶⁷. Η υπόθεση δημιούργησε τριβές στις σχέσεις Ρώμης-Βρυξελλών σε

⁶⁷ Βλ. σχετικά την ερώτηση E-004396-18 που κατατέθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Subject: Suspected breach of the rights of the migrants rescued by the vessel Diciotti. On 20 August 2018, the Italian authorities authorised the vessel Diciotti to dock in the port of Catania without allowing the 177 migrants on board, who had been rescued between 15 and 16 August, to disembark. On 22 August, 27 minors were allowed to disembark; the remaining 148 migrants received authorisation to do so between 25 and 26 August. 1. Does the Commission not consider that the refusal to permit the migrants to disembark breached their right of access to the asylum procedure, bearing in mind also the assumed nationality of the migrants, most of whom were Eritrean and therefore ‘in clear need of international protection’? 2. Does the Commission not consider that the prolonged deprivation of liberty, as well as the fact that the migrants were compelled to stay on board in overcrowded conditions, mixed together, could be considered to constitute a probable breach of Articles 5 and 3 of the European Convention on Human Rights? 3. What view does it take of the apparent transfer of some of the disembarked migrants from the vessel Diciotti to Albania — a country outside the common European asylum system — and above all, will it check whether their consent was obtained before they were transferred to a country outside the EU, and whether they were informed of

σημείο που ο ΟΗΕ παρενέβη μέσω του Υπατου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες Filippo Grandi καλώντας Ιταλία και Ευρωπαϊκή Ένωση να σταματήσουν την αντιπαράθεση και να βρουν μακροπρόθεσμες λύσεις στο πρόβλημα των προσφύγων και αιτούντων άσυλο⁶⁸. Εν μέσω διχαστικού κλίματος, η Ιταλία επέμεινε στην προώθηση της πολιτικής κλεισίματος των λιμένων της χώρας της σε πρόσφυγες και μετανάστες μέχρι να εξασφαλίσει την υπόσχεση ότι θα γίνει καταμερισμός τους μεταξύ περισσότερων κρατών μελών. Η ιταλική κυβέρνηση ζήτησε από τον Παναμά να απαγορεύσει στο πλοίο «Aquarius» τη χρήση της σημαίας της χώρας⁶⁹, αποτρέποντας το μοναδικό εναπομείναν σωστικό πλοίο από τον εντοπισμό και τη διάσωση μεταναστών και προσφύγων που κινδυνεύουν στη Μεσόγειο.

Μοιραία, στην άτυπη σύνοδο κορυφής του Σάλτσμπουργκ⁷⁰ τον επόμενο Σεπτέμβριο το μεταναστευτικό ζήτημα και η ασφάλεια εντός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρέθηκαν στο επίκεντρο των συζητήσεων. Η σύνοδος ανέδειξε τις διαφωνίες ως προς τον τρόπο για να επιτευχθεί η ανάσχεση της παράνομης μετανάστευσης προς την Ευρώπη. Ελλείπει αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών,

their rights first? και την αντίστοιχη απάντηση εκ μέρους της Επιτροπής (E-004396/2018(ASW)): Applicants for international protection must be treated in accordance with the EC law on asylum. According to Article 6 of the Asylum Procedures Directive third-country nationals who make applications for international protection in the territory, including in the territorial waters, of the Member States must be granted access to the asylum procedure, independent of their nationality and without prejudice to the outcome of the procedure. Applicants for international protection or third-country nationals staying illegally on the territory of a Member State may only be detained under the requirements provided for by EC law, namely Article 8 of the Reception Conditions Directive and Article 15 of the Return Directive in conjunction with Article 6 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Detention conditions must fully guarantee the detainees' human dignity, including in the specific situation of vulnerable persons, in accordance with Article 10 of the Reception Conditions Directive and Article 16 of the Return Directive in conjunction with Article 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. EC law does not rule out that individuals, who have not made an application for international protection or who have withdrawn their application, are transferred to a non-EU country, as far as it is compatible with EU *acquis* and international law. It is for the national authorities of the Member States, here of Italy, to ensure that individual cases of the application of that law are dealt with in line with these rules.

(http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004396_EN.html)

⁶⁸ UNHCR calls on Europe to stand by humanitarian principles, receive rescued Diciotti passengers,

<https://www.unhcr.org/news/press/2018/8/5b805f6e4/unhcr-calls-europe-humanitarian-principles-receive-rescued-diciotti-passengers.html>

⁶⁹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/09/24/l-aquarius-desarme-ou-le-nauffrage-de-l-europe_5359287_3232.html

⁷⁰ Άτυπη σύνοδος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ, 19-20.09.2018, <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2018/09/19-20/>

η συζήτηση στράφηκε στην ενδυνάμωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες. Έγινε λόγος για ένα «ευρύτερο όραμα εταιρικής σχέσης»⁷¹ με τις χώρες αυτές, που έγινε όμως ευρύτερα αντιληπτό ως ανάθεση του ελέγχου της μετανάστευσης σε τρίτα κράτη, όπως το Μαρόκο και η Τουρκία. Ήδη η Ισπανία είχε ενεργοποιήσει από το 2012 τη συνθήκη επανεισδοχής που είχε συνάψει το 1992 με το Μαρόκο⁷². Τους θερινούς μήνες του 2018 προχώρησε σε απελάσεις δεκάδων Αφρικανών μεταναστών και αιτούντων άσυλο που είχαν κατορθώσει να υπερπηδήσουν τον φράκτη του ισπανικού θύλακα της Θέουτα. Οι απελαθέντες δεν είχαν πρόσβαση σε διαδικασίες ταυτοποίησης και δεν εξετάστηκαν εξατομικευμένα τα αιτήματά τους. Ο ειδικός εκπρόσωπος του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες στηλίτευσε τις πρακτικές της ισπανικής κυβέρνησης στους ισπανικούς θύλακες Melilla και Θέουτα. Σε έκθεσή του διαπίστωσε ότι οι εγκαταστάσεις υποδοχής έχουν φτάσει σε σημείο κορεσμού και αναγνώρισε ότι η διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών είναι μεγάλη πρόκληση για την Ισπανία. Ωστόσο, κάλεσε την Ισπανία να συνδυάσει τον έλεγχο και την ασφάλεια των συνόρων με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προσφύγων και μεταναστών⁷³.

Εν συμπεράσματι, οι μεταναστευτικές πιέσεις έχουν μετατραπεί σε μείζον πρόβλημα που τροφοδοτεί ακραίες απόψεις και έχει διαλυτική επίδραση στη συνοχή της ΕΕ. Η απουσία αλληλεγγύης δημιουργεί αδιέξοδα και πυροδοτεί σφοδρή πολιτική σύγκρουση μεταξύ κρατών μελών και Ένωσης. Αναζητείται, λοιπόν, τρόπος, ώστε η αφηρημένη έννοια της αλληλεγγύης να μπορέσει να μετουσιωθεί σε νομική υποχρέωση και να βρει πρακτική εφαρμογή. Απαιτούνται συλλογικές αντιδράσεις στα κοινά προβλήματα πριν η εμπιστοσύνη στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα αρχίσει να φθίνει επικίνδυνα.

⁷¹ Παρατηρήσεις του Προέδρου Ντόναλντ Τουσκ μετά την άτυπη σύνοδο κορυφής στο Σάλτσμπουργκ, 20.09.2018, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2018/09/20/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-salzburg-informal-summit/>

⁷² *Agreement between the Kingdom of Spain and the Kingdom of Morocco on the movement of people, the transit and the readmission of foreigners who have entered illegally*, Madrid, 13.02.1992

<https://therightsangle.wordpress.com/2013/12/19/the-1992-spanish-morocco-readmission-agreement-in-english/>

⁷³ Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomas Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31

1.4. Η κατάσταση των θεσμών: δημοψηφίσματα και άμεση δημοκρατία

Η ετήσια έκθεση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης αφιερώνει ένα σημαντικό μέρος της στην κατάσταση των θεσμών στα κράτη μέλη του. Η αξιολόγηση της λειτουργίας των θεσμών για τα έτη 2017 και 2018 απέδωσε αποκαλυπτικά ευρήματα για τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι φιλελεύθερες δημοκρατίες στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στη δυνατότητα πρόσβασης και βαθύτερης εμπλοκής των πολιτών στις πολιτικές διεργασίες. Σε επίπεδο κρατών είναι παρούσα η τάση για προσφυγή σε θεσμούς άμεσης δημοκρατίας και ειδικότερα στο δημοψήφισμα και τις απευθείας διαβουλεύσεις με τους πολίτες. Πρόκειται για συμπληρωματικές διαδικασίες συμμετοχής στη νομοθετική πρακτική και στη χάραξη δημοσίων πολιτικών που δεν αναιρούν και δεν αναμετρώνται με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Τούτου λεχθέντος, κάποιες μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας ενδέχεται να ζημιώσουν την ορθή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών. Όπως τόνισε η Επιτροπή της Βενετίας, ελλοχεύει ο κίνδυνος χρήσης του δημοψηφίσματος όχι για να απαντηθεί ένα ερώτημα, αλλά για να αμφισβητηθεί η εθνική πολιτική εξουσία⁷⁴. Εν προκειμένω, το δημοψήφισμα έχει χαρακτήρα διαμαρτυρίας και εκτόνωσης του συμπιεσμένου λαϊκού συναισθήματος. Πρόκληση για το σύστημα αξιών του Συμβουλίου της Ευρώπης αποτέλεσαν μονομερείς ενέργειες στις οποίες προέβησαν κράτη μέλη – ειδικά ως αντίδραση στην κρίση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών – αντίθετες προς το διεθνές δίκαιο. Παρατηρήθηκε ότι η λαϊκή στήριξη στις ενέργειες αυτές εκπορεύθηκε και από τη διοργάνωση δημοψηφισμάτων συμβουλευτικού χαρακτήρα⁷⁵.

⁷⁴ Η Επιτροπή της Βενετίας ασχολείται συστηματικά με θέματα εκλογών και δημοψηφισμάτων. Βλ. σχετικά περί «αρχιτεκτονικής» των δημοψηφισμάτων τον «Κώδικα Βέλτιστης Πρακτικής για τα Δημοψηφίσματα» της Επιτροπής της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)008rev-cor. Επίσης, βλ. σχετικά Venice Commission (2001), Guidelines for constitutional referendums adopted at national level, adopted by the Venice Commission at its 47th Plenary Meeting (Venice, 6-7 July 2001), CDL-AD(2010)001.

⁷⁵ Ο.π., έκθεση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης Thorbjørn Jagland για το 2017, σελ. 83.

Ο «δημοψηφισματικός οίστρος»⁷⁶ και η χρήση άλλων εργαλείων άμεσης δημοκρατίας εκδηλώθηκε το 2016 και διατήρησε τη δυναμική του κατά τη διάρκεια των ετών 2017 και 2018.

Η ροπή προς τον αυταρχισμό και τον εθνικολαϊκισμό στις μέχρι πρότινος φιλελεύθερες δημοκρατίες εκφράστηκε και με τη διοργάνωση δημοψηφισμάτων⁷⁷, ενώ κάποια ερωτήματα δίχασαν την κοινή γνώμη στις αντίστοιχες χώρες⁷⁸. Οι πολίτες των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης κλήθηκαν να αποφανθούν για σοβαρότατα ζητήματα και να νομιμοποιήσουν κυβερνητικές πολιτικές παραμερίζοντας προσωρινά το προστατευτικό δίχτυ των κοινοβουλευτικών θεσμών⁷⁹. Στην Ουγγαρία την 1^η Ιανουαρίου 2012 η κυβέρνηση του Βίκτορ Όρμπαν έθεσε σε ισχύ το νέο Σύνταγμα της χώρας που αντικατέστησε το Σύνταγμα του 1949 – τον «Θεμελιώδη Νόμο» όπως τον αποκαλούν – χωρίς δημοψήφισμα, κατόπιν μιας μη δεσμευτικής εθνικής διαβούλευσης⁸⁰. Η κυβέρνηση Όρμπαν ερμήνευσε ελεύθερα το αποτέλεσμα της διαβούλευσης βαφτίζοντάς την δεσμευτική εντολή για να προχωρήσει στην υιοθέτηση του νέου συντάγματος. Έκτοτε η ουγγρική κυβέρνηση κάνει ευρεία χρήση των εθνικών διαβουλεύσεων, ενθαρρύνοντας την εδραίωση θεσμών άμεσης δημοκρατίας σε εθνικό επίπεδο. Το 2015 προχώρησε σε διαβουλεύσεις με τίτλο «Μετανάστευση και τρομοκρατία» προκαλώντας εντονότερες αντιδράσεις στους κόλπους του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΕ⁸¹. Στις διαβουλεύσεις αυτές έγινε

⁷⁶ Τσεβρένης Β., Θεσμοί άμεσης δημοκρατίας στον ευρωπαϊκό χώρο – προβλήματα και προοπτικές, Αθήνα, 2018.

⁷⁷ Ευάγγελος Βενιζέλος, «Η φενάκη της άμεσης δημοκρατίας και η φθορά της ευρωπαϊκής φιλελεύθερης δημοκρατίας», διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/2018-11-12-veniselos-amesi-dimokratia/>.

⁷⁸ Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Role of Institutions, Threats to institutions, 128th Session of the Committee of Ministers, Elsinore, 18 May 2018, σελ. 72.

⁷⁹ Müller J.-W., Τι είναι ο λαϊκισμός; Πόλις, Αθήνα, 2017, σελ. 8.

⁸⁰ Το Σύνταγμα είναι διαθέσιμο σε αγγλική μετάφραση στον διαδικτυακό σύνδεσμο https://constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf.

⁸¹ Στην ομιλία του για την κατάσταση στην Ουγγαρία ο πρώτος αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Frans Timmermans δήλωσε ότι “[...] a public consultation based on bias, on leading and even misleading questions, on prejudice about immigrants can hardly be considered a fair and objective bias for designing sound policies. Framing immigration in the context of terrorism, depicting migrants as a threat to jobs and the livelihood of people, is malicious and simply wrong – it will only feed misconceptions and prejudice”. Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Στρασβούργο, 19 Μαΐου 2015. Ο Επίτροπος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης επέκρινε την ξενοφοβική ρητορεία που συνδέει πρόσφυγες και μετανάστες με ζητήματα ασφάλειας: “Instead of resorting to a discourse likely to fuel anti-migrant sentiment among the general public, the government should put in place a genuine, fully-fledged programme of integration that would ensure migrant’s acquisition of the

παραλληλισμός μεταξύ μετανάστευσης και τρομοκρατίας με αποτέλεσμα να ενταθεί η ξενοφοβία εναντίον προσφύγων και μεταναστών. Το ελληνικό δημοψήφισμα του 2015 άφησε περιθώριο διαλόγου μόλις πέντε ημερών από τη στιγμή της προκήρυξης μέχρι τη διεξαγωγή του, ενώ το ερώτημά του κάθε άλλο παρά απλό και σαφές ήταν, κατά παράβαση των προδιαγραφών του ΣοΕ⁸². Το βρετανικό δημοψήφισμα του 2016 για την παραμονή ή έξοδο από την ΕΕ συνοδεύτηκε από το σκάνδαλο για τον διαδικτυακό επηρεασμό των ψηφοφόρων από λογισμικό που παραβίασε τα προσωπικά τους δεδομένα. Τα υπάρχοντα κενά στη θέσπιση προτύπων αναφορικά με την αλληλεπίδραση των ψηφιακών τεχνολογιών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθιστούν πλέον εφικτή τη μαζική διαδικτυακή χειραγώγηση της ψήφου των πολιτών. Ως εκ τούτου, προκύπτουν νέες, αδιόρατες απειλές για τους δημοκρατικούς θεσμούς καθώς βάλλεται το δικαίωμα για ελεύθερες εκλογές όπως κατοχυρώνεται από άρθρο 3 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ⁸³. Στην Τουρκία, το δημοψήφισμα του 2017 για την αναθεώρηση του Συντάγματος ήταν κατώτερο των προσδοκιών του ΣοΕ και του ΟΑΣΕ⁸⁴. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του ΣοΕ σε απόφαση που εξέδωσε για τη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών στη χώρα εξέφρασε τη λύπη της για τους άνισους όρους υπό τους οποίους διεξήχθη η ψηφοφορία: ανεπαρκές νομικό πλαίσιο, απουσία παρατηρητών στα εκλογικά κέντρα από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, περιορισμός των θεμελιωδών ελευθεριών υπό το καθεστώς έκτακτης ανάγκης που επιβλήθηκε μετά την απόπειρα πραξικοπήματος του Ιουλίου 2016⁸⁵. Πριν το δημοψήφισμα της 1^{ης} Οκτωβρίου 2017 για την αυτοδιάθεση της περιφέρειας της Καταλονίας από την Ισπανία ο πρόεδρος Κάρλες Πουτζδεμόν ζήτησε από την

Hungarian language and access to housing, employment, and other social rights” (δηλώσεις του Επιτρόπου μετά από τριήμερη επίσκεψη στην Ουγγαρία, Στρασβούργο, 27.11.2015, <https://www.coe.int/ro/web/commissioner/-/hungary-s-response-to-refugee-challenge-falls-short-on-human-rights>).

⁸² Ο Γενικός γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης Thorbjørn Jagland σχολίασε στο Associated Press το ελληνικό δημοψήφισμα “[the vote was] called at such short notice and that itself is a major problem [...] and also the fact that the questions put to the people [...] are not very clear”, βλ. σχετικά <https://www.politico.eu/article/legality-of-greek-vote-challenged/>

⁸³ Council of Europe, Committee of Experts on Human Rights Dimensions of Automated Data Processing and Different Forms of Artificial Intelligence (MSI-AUT), A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework, Draft, MSI-AUT(2018)05, 9 November 2018, σελ. 29.

⁸⁴ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Turkey, Constitutional Referendum, 16 April 2017: Final Report, 22 June 2017 (<https://www.osce.org/odihr/elections/turkey/324816>).

⁸⁵ Council of Europe, PACE Resolution 2156 (2017), The functioning of democratic institutions in Turkey, 25 April 2017.

Επιτροπή της Βενετίας αρωγή στη διεξαγωγή του. Το αίτημα απορρίφθηκε διότι η συνεργασία όφειλε να διεξαχθεί με τη συμφωνία των επίσημων ισπανικών αρχών και με πλήρη σεβασμό στο Σύνταγμα και τη σχετική νομοθεσία⁸⁶. Στις 2 Απριλίου 2017 η κυβέρνηση του Βίκτορ Όρμπαν στην Ουγγαρία ξεκίνησε εθνική διαβούλευση («Διαβούλευση 2017») βάζοντας στο στόχαστρο πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης που, όπως υποστήριξε, απειλούν την ανεξαρτησία των Ούγγρων. Ερωτηματολόγια που τιτλοφορούνταν «Ας σταματήσουμε τις Βρυξέλλες!» τέθηκαν με κραυγαλέα διλημματική απλούστευση στα νοικοκυριά ζητώντας τους να αποφασίσουν πώς θα πρέπει να διαχειριστεί η Ουγγαρία τις πολιτικές της Ε.Ε. για το μεταναστευτικό ζήτημα και για ορισμένα οικονομικά ζητήματα. Τέλος, οι διεθνείς παρατηρητές του δημοψηφίσματος στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας της 30ής Σεπτεμβρίου 2018 έκριναν ότι διεξήχθη αμερόληπτα και με σεβασμό στις θεμελιώδεις ελευθερίες. Στον αντίποδα της ομαλής διεξαγωγής της εκλογικής διαδικασίας εξελήφθη ως μελανό σημείο η ελλιπής ενημέρωση για την κρίσιμη συμφωνία Ελλάδας - πΓΔΜ που αποτέλεσε το διακύβευμα του δημοψηφίσματος⁸⁷.

Καταλήγουμε, εν είδει συμπεράσματος, στη διαπίστωση ότι οι λαϊκιστικές κυβερνήσεις ζημίωσαν τη λειτουργία των θεσμών. Τούτου λεχθέντος, η καταδίκη των δημοψηφισμάτων και των λοιπών αμεσοδημοκρατικών θεσμών δεν μπορεί να γίνεται επί τη βάσει του επιχειρήματος ότι χρησιμοποιήθηκαν για να απλοποιηθούν ή να διαστρεβλωθούν πολύπλοκα ερωτήματα. Χωρίς μια εναλλακτική πρόταση συμμετοχικού θεσμού οι πολίτες δεν ενεργοποιούνται στο μεταξύ των εκλογών διάστημα και δεν καθίστανται πλήρως κοινωνοί της πολιτικής διαδικασίας. Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας πρέπει να χρησιμοποιούνται από τους πολίτες του καθέκαστου κράτους με την αναγκαία περίσκεψη, το σεβασμό των προδιαγραφών της Επιτροπής της Βενετίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ.

Στο βαθμό, όμως, που τα δημοψηφίσματα αφορούν την αμφισβήτηση μιας υπερεθνικής δομής εξουσίας, ποιος είναι ο θεσμικός τους αντίκτυπος στην πορεία της

⁸⁶ Letter of the President of the Government of Catalonia, Spain, of 29.05.2017, <https://www.venice.coe.int/files/Letter%20to%20Buquicchio%20Catalonia.pdf>; reply of the President of the Venice Commission of 02.06.2017, <https://www.venice.coe.int/files/Letter%20to%20the%20President%20of%20the%20Government%20of%20Catalonia.pdf>

⁸⁷ PACE, Election observation, Skopje: fundamental freedoms were respected in referendum, 01.10.2018, <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7211>

ευρωπαϊκής ενοποίησης; Είναι δύσκολο να υποτιμήσει κανείς το γεγονός ότι το περί Brexit δημοψήφισμα δεν αφορά απλώς τη βρετανική εξαίρεση-ιδιομορφία στον κανόνα της ολοένα στενότερης Ένωσης. Αφορά μάλλον την αποδοχή της αρχής ότι για οποιοδήποτε κράτος μέλος ενυπάρχει η δυνατότητα να κάνει βήματα υποχώρησης από το σημερινό επίπεδο ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το ελκυστικό πακέτο εξαιρέσεων που προσφέρθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο πριν το δημοψήφισμα σε σχέση με τη συμμετοχή του στην ΕΕ περιελάμβανε μεν πρακτικά ζητήματα ήσσονος σημασίας αλλά και υποβιβασμό της θεμελιώδους αρχής για την αέναη προώθηση του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος⁸⁸. Αν και ο αρχικός στόχος ήταν να πεισθεί το Ηνωμένο Βασίλειο να ψηφίσει κατά της εξόδου από την ΕΕ, γινόταν ταυτόχρονα αποδεκτό πως ένα κράτος μέλος μπορεί να κρατά αποστάσεις από την ολοένα στενότερη ένωση που επαγγέλλονται οι ευρωπαϊκές συνθήκες. Μετά την επικράτηση των υποστηρικτών της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ και την ενεργοποίηση του άρθρου 50 ΣΕΕ περί αποχώρησης κράτους μέλους από την ΕΕ ξεκίνησε η σύνθετη και χρονοβόρος διαδικασία για να τεθούν οι βάσεις της νέας πραγματικότητας στις σχέσεις των δύο μερών. Έκτοτε διατυπώνονται φωνές υπέρ της ανάγκης επανάληψης του δημοψηφίσματος ή αναθεώρησης της απόφασης εξόδου. Προκύπτει ως συλλογιστικό επακολούθημα ότι η ρητορική του αντιευρωπαϊσμού μπορεί να εκβάλει σε μια οργισμένη αντίδραση τιμωρητικού χαρακτήρα προς τις ελίτ που παραδοσιακά αναδεικνύουν οι φιλελεύθερες δημοκρατίες για να στελεχώσουν τους υπερεθνικούς οργανισμούς των οποίων είναι συμβαλλόμενα μέρη⁸⁹. Οργή, δηλαδή, κατά του ευρωπαϊκού «κατεστημένου» που υποδαυλίζεται με τη συνέργεια των ΜΜΕ κατά ηγετών-διεκπεραιωτών που δεν λογοδοτούν εφόσον δεν εκλέγονται. Έτσι όμως λαμβάνονται βαρύνουσες αποφάσεις χωρίς σχολαστική εξέταση των νομικών, κοινωνικών και οικονομικών συνεπειών τους⁹⁰.

⁸⁸ Ευάγγελος Βενιζέλος, «Κρατικότητα και κυριαρχία: Η δύσκολη ισορροπία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών στη διαχείριση των κρίσεων – Προσφυγικό και Brexit», στο Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδα, Επιμέλεια Σουζάννα Βέρνυ – Αντώνης Κόντης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017, σελ. 256-257. Έπειτα από εντατικές διαπραγματεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 18^{ης} και 19^{ης} Φεβρουαρίου 2016 κατέληξε σε συμφωνία μεταξύ ηγετών ΕΕ και Ηνωμένου Βασιλείου με την οποία ενισχύονταν το ειδικό καθεστώς της χώρας στην ΕΕ.

⁸⁹ Γιώργος Παγουλάτος, «Ανατομία ενός Brexit», *Καθημερινή*, 26.06.2016.

⁹⁰ Βλ. και την ανάλυση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης στην ενότητα για τη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, *State of Democracy, Human rights and the Rule of Law, Role of institutions – Threats to Institutions*, report by the Secretary General of the

2. Η κρίση του κράτους δικαίου

2.1. Η θέση της δικαιοκρατικής αρχής στην ΕΕ

Κατ' αρχάς οφείλει κανείς να διαχωρίσει την έννοια του κράτους δικαίου από τη δημοκρατική αρχή. Είναι δυνατόν να υπάρχει δημοκρατία που δεν εγγυάται κεφαλαιώδη ζητήματα που σχετίζονται με το κράτος δικαίου, όπως είναι η διάκριση των εξουσιών, οι εγγυήσεις υπέρ του ατόμου, τα θεμελιώδη ή συνταγματικά δικαιώματα. Ο πλειοψηφικός λαός ενίοτε με τις επιλογές του σε δημοκρατικές εκλογές συναινεί σε παραβιάσεις του κράτους δικαίου είτε γιατί επιδοκιμάζει είτε γιατί δεν αντιδρά σε μέτρα που αντιβαίνουν στην αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης ή προσβάλλουν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Στη σημερινή Ευρώπη τα καθεστώτα του διχαστικού λόγου και της διολίσθησης προς τον αυταρχισμό αναδεικνύονται με δημοκρατικές διαδικασίες υπό την ηγεσία «πεφωτισμένων» πολιτικών ταγών. Κατ' αυτήν την έννοια νομιμοποιούνται να ερμηνεύουν τη βούλησή του χωρίς να συναντούν θεσμικά αναχώματα, τα οποία επιχειρούν να ελέγξουν ή να περιστείλουν.

Στα καταστατικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΕ η δημοκρατία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το κράτος δικαίου και το σεβασμό για τα ανθρώπινα δικαιώματα⁹¹. Η νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, καθώς και η Επιτροπή της Βενετίας με τις νομικές συμβουλές και τις γνώμες που εκδίδει προσδιορίζουν το περιεχόμενο των αρχών και των προτύπων που απορρέουν από το κράτος δικαίου. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, η αρχή της νομικής βεβαιότητας, η ασφάλεια δικαίου, η απαγόρευση της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, η ανεξαρτησία και αμεροληψία των δικαστηρίων, ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος, η αρχή της αναλογικότητας και της διαφάνειας, ο σεβασμός και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η ισότητα έναντι του νόμου.

Στον σκληρό πυρήνα των αρχών της ΕΕ βρίσκεται το κράτος δικαίου⁹². Η Συνθήκη της Λισαβόνας του 2009 ορίζει στο άρθρο 2 ΣΕΕ – το οποίο είναι σημαντικό

Council of Europe, Thorbjørn Jagland, 128th Session of the Committee of Ministers, Elsinore, 18 May 2018, σελ. 71.

⁹¹ Βλ. και τη δήλωση του Προέδρου της Επιτροπής της Βενετίας στο Ετήσιο Συνέδριο για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, Annual Colloquium on Fundamental Rights 2018, Impulse statement by Gianni Buquicchio, President of the Venice Commission, Brussels, 26.11.2018, (https://www.venice.coe.int/files/GB_Belgium_26_11_democracy_EU_forum_def.pdf).

⁹² Στην οικοδόμηση της έννοιας του κράτους δικαίου κομβικός υπήρξε ο ρόλος του ΔΕΚ. Η πρώτη αναφορά από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα ως «κοινότητα δικαίου» έγινε το 1986 στην απόφασή του 294/83 της

να το μνημονεύσουμε για την συναγωγή των συμπερασμάτων που θα ακολουθήσουν – ότι: «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων και 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*». Επιβάλλεται, λοιπόν, στα κράτη μέλη να σέβονται όλες τις θεμελιώδεις αξίες στις οποίες βασίζεται η ΕΕ, καθώς είναι εκείνα που πρέπει να μετουσιώσουν τις αξίες αυτές και συνεπώς και τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου. Η δικαιοκρατική αρχή φιλοξενείται και στο προοίμιο της ΣΕΕ καθώς και στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (στο εξής ΧΘΔ), στο προοίμιό του οποίου υπενθυμίζεται ότι η Ένωση βασίζεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Εκτός από τα όργανα της Ένωσης, ο σεβασμός της αρχής του κράτους δικαίου δεσμεύει τα κράτη μέλη αλλά και τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Εφόσον ένα κράτος εντάσσεται και επιθυμεί να παραμείνει στο σύστημα δικαίου της ΕΕ, γίνεται αποδέκτης της αρχής και υπόκειται στους ουσιαστικούς περιορισμούς της. Δεσμεύεται να τηρεί το πρωτογενές και το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο αλλά και τις διεθνείς συνθήκες που συνάπτει η ΕΕ.

Οι ευρωπαϊκές Συνθήκες προβλέπουν μηχανισμούς για να διασφαλίζουν το σεβασμό του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη. Δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 258-260 ΣΛΕΕ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή άλλο κράτος μέλος μπορεί να στραφεί κατά του κράτους μέλους που δεν τήρησε τις υποχρεώσεις του οι οποίες απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Κατά το προδικαστικό στάδιο της διαδικασίας η Επιτροπή αποστέλλει έγγραφο όχλησης προειδοποιώντας για την εκ μέρους του παράβαση του δικαίου της Ένωσης. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ακολουθεί Αιτιολογημένη Γνώμη που θεμελιώνει την παραβίαση και κάνει έκκληση στο κράτος να συμμορφωθεί σε εύθετο χρόνο. Στο επόμενο στάδιο η Επιτροπή επιλέγει εάν και σε ποιο χρονικό σημείο θα ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου⁹³. Τι συμβαίνει, όμως, όταν υπάρχει μία συστηματική, σοβαρή και διαρκής παραβίαση των αρχών του άρθρου 2

23.04.1986, Κόμμα Οικολόγων «Les Verts» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλ. 1986, σελ. 1339, σκ. 23: «*η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη της ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους προς το βασικό καταστατικό χάρτη που αποτελεί η Συνθήκη*».

⁹³ Πλιάκος, Α.Δ., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 284.

ΣΕΕ και του κράτους δικαίου; Η εποπτεία της τήρησης της χορείας των αξιών που φιλοξενεί το άρθρο 2 ΣΕΕ έχει ανατεθεί στους μηχανισμούς του άρθρου 7 ΣΕΕ. Οι εν λόγω μηχανισμοί ενεργοποιούνται ακόμη και αν η παράβαση εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες, το Συμβούλιο δύναται, κατόπιν αιτιολογημένης πρότασης του ενός τρίτου των κρατών μελών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής και αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και κατόπιν της σύμφωνης γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2» και να του απευθύνει συστάσεις. Πρόκειται για προληπτικό μηχανισμό τον οποίο δύναται να διαδεχθεί ο κατασταλτικός και κυρωτικός μηχανισμός (άρθρο 7 παράγραφος 2 ΣΕΕ). Εδώ το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει, με ειδική πλειοψηφία, (άρθρο 7 παράγραφος 3 ΣΕΕ) «την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού του κράτους μέλους στο Συμβούλιο». Πρέπει να σημειωθεί ότι μεταξύ των κυρώσεων δεν προβλέπεται η αποπομπή κράτους μέλους.

Σήμερα, η έννοια του κράτους δικαίου και η κατίσχυσή του στους κόλπους της Ε.Ε. διέρχεται κρίση ζωτική και ορθώς η ΕΕ επέλεξε, αν και με καθυστέρηση, να μην την αποσιωπήσει. Το διακύβευμα είναι σημαντικό και οι απαντήσεις δεν είναι εύκολες. Μέσω της επίκλησης της δημοκρατικής αρχής και της βούλησης της εκάστοτε πλειοψηφίας βλέπουμε να επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο λύσεις που δεν συνάδουν με το κράτος δικαίου. Έναντι στην προβληματική συσχέτιση δημοκρατίας και κράτους δικαίου – ζήτημα που υπερβαίνει τα όρια της ευρωπαϊκής ηπείρου – πραγματικό θεσμικό αντίβαρο είναι μια ανεξάρτητη και αμερόληπτη δικαιοσύνη⁹⁴. Σε αρκετές έννομες τάξεις ευρωπαϊκών κρατών ηγεσίες που επιζητούν να επιβάλλουν τις απόψεις τους ως πλειοψηφία προσβλέπουν στον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας. Προσώρας, οι εντονότερες και πλέον αποκάλυπτες παρεμβάσεις έχουν παρατηρηθεί στα δικαιοσύνη συστήματα της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. Μπροστά στα φαινόμενα σοβαρής υπονόμησης των αξιών της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου η υιοθέτηση πολιτικών μηδενικής ανοχής συνιστά μονόδρομο για την Ευρώπη.

⁹⁴ Μεταξάς, Α., Η κρίση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ομιλία σε εκδήλωση για το Κράτος Δικαίου, Divani Caravel Hotel, Αθήνα, 13.11.2018.

2.2. Η συμβολή της Επιτροπής της Βενετίας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του δικαίου ή Επιτροπή της Βενετίας αποτελεί συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ιδρύθηκε το 1990 και αποτελεί υψηλού επιστημονικού και θεσμικού κύρους όργανο, με κομβική συμβολή στην προαγωγή της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου. Συγκροτείται από ειδικούς εμπειρογνώμονες, νομικούς και πολιτικούς επιστήμονες, και οι αρμοδιότητές της άπτονται συνταγματικών και θεσμικών θεμάτων. Η συμβολή της στην προαγωγή του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού είναι τεράστια: Βοηθά την ανάπτυξη και την εύρυθμη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών στα κράτη μέλη μέσω της έρευνας που διεξάγει, και των νομικών συμβουλών που τους παρέχει. Συνδράμει τα κράτη που επιθυμούν να ευθυγραμμίσουν τις νομικές και θεσμικές δομές τους με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και το διεθνές πλαίσιο της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου⁹⁵. Παρέχει στήριξη στις χώρες που εξέρχονται πολεμικών συγκρούσεων και επιθυμούν τη μετάβασή τους σε συνταγματικά κατοχυρωμένο δημοκρατικό καθεστώς. Ταυτοχρόνως, λειτουργεί και ως θεματοφύλακας του κράτους δικαίου και των δημοκρατικών αρχών. Διαθέτει πρακτικούς μηχανισμούς ελέγχου των συνταγματικών και νομοθετικών εξελίξεων στα 47 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, τοποθετείται σε ζητήματα συγκριτικού ή διεθνούς δικαίου, γνωμοδοτεί επί νομοσχεδίων που βρίσκονται σε στάδιο κατάρτισης. Οι εκθέσεις που δημοσιεύει ασκούν ιδιαίτερη επιρροή και προάγουν συνολικά τον ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό⁹⁶.

Οι απειλές στο ευρωπαϊκό συνταγματικό κεκτημένο παρακίνησαν την Επιτροπή της Βενετίας να κωδικοποιήσει το κεκτημένο αυτό υπό τη μορφή ενός *Rule of Law Checklist*. Πρόκειται ουσιαστικά για τον διεξοδικό ορισμό της έννοιας μέσα από έναν εξαντλητικό κατάλογο σημείων προς έλεγχο της τήρησης της δικαιοκρατικής αρχής. Μια εργαλειοθήκη κριτηρίων, κανόνων, αρχών και προτύπων για την αποτίμηση της κατάστασης του κράτους δικαίου σε μια δεδομένη χώρα υπό το πρίσμα

⁹⁵ Οι τρεις τομείς ενδιαφέροντος της Επιτροπής της Βενετίας είναι οι εξής: α) δημοκρατικοί θεσμοί και θεμελιώδη δικαιώματα, β) συνταγματική και τακτική δικαιοσύνη, γ) εκλογές, δημοψηφίσματα και πολιτικά κόμματα. Εκτός από τα 47 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, μέλη της είναι και 14 χώρες από όλη την υφήλιο. Βλ. σχετικά τις πληροφορίες στο διαδικτυακό τόπο

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

⁹⁶ Περράκης Στ., Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Ι. Σιδέρης, 2013, σελ. 143.

των συνταγματικών και νομικών δομών της, της ισχύουσας νομοθεσίας και της υπάρχουσας νομολογίας. Για την εκπόνηση του κειμένου αυτού, η Επιτροπή της Βενετίας επεξεργάστηκε πρότυπα και κανόνες που απορρέουν από την ΕΣΔΑ, καταστατικά και πολιτικά κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης και διακυβερνητικές συμβάσεις του, το συμβατικό και το εθνικό διεθνές δίκαιο. Ο εν λόγω κατάλογος κατέστη ένα από τα κυριότερα έγγραφα αναφοράς της Επιτροπής που τον έθεσε στη διάθεση ενός ευρέως φάσματος δρώντων. Πρόκειται για εθνικά Κοινοβούλια που αποτιμούν την αναγκαιότητα και το περιεχόμενο μιας νομοθετικής μεταρρύθμισης, για οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και διεθνείς οργανισμούς, αλλά και για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση⁹⁷. Με δεδομένα τα φαινόμενα περιστολής του κράτους δικαίου, είναι σαφής η σημασία του κειμένου για την υπεράσπιση της ενωσιακής έννομης τάξης.

Η Επιτροπή της Βενετίας έχει συνεργαστεί στενά με την Ευρωπαϊκή Ένωση στην αξιολόγηση των υποψήφιων για ένταξη κρατών, ώστε να διαπιστωθεί εάν πληρούνται ορισμένα κριτήρια για την εισδοχή, γνωστά και ως κριτήρια της Κοπεγχάγης. Πρωταρχική θέση μεταξύ των προϋποθέσεων που πρέπει τηρούνται κατέχει ο σεβασμός του κράτους δικαίου και γενικότερα το σύνολο των αξιών που απαριθμούνται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Εντούτοις, δεν υπάρχει ενωσιακός μηχανισμός που να πραγματοποιεί συστηματικό έλεγχο με αναλυτικές περιοδικές εκθέσεις για το σεβασμό της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μετά την προσχώρηση των νέων μελών στην ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διερεύνησε επί μακρόν την ιδέα της επεξεργασίας ενός πίνακα με αντικειμενικούς δείκτες για την παρακολούθηση της προόδου των κρατών μελών στον ευαίσθητο τομέα των θεμελιωδών αξιών. Στον προβληματισμό του καθοδηγήθηκε από την εμπειρία και το κεκτημένο της Επιτροπής της Βενετίας, το οποίο και μελέτησε συστηματικά. Μεταξύ των προτάσεων που κατατέθηκαν για την ανάθεση της υλοποίησης της ιδέας, ήταν και αυτή του Προέδρου της Επιτροπής της Βενετίας Gianni Buquicchio. Διατύπωσε την πρόταση να αναλάβει η Επιτροπή το έργο της επιτήρησης των κρατών μελών της ΕΕ αναφορικά με τη διερεύνηση και αξιολόγηση των επιδόσεών τους σε

⁹⁷ CDL-AD(2016)007-e, Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

θέματα εγγυήσεων κράτους δικαίου⁹⁸. Η πρωτοβουλία δεν κρίθηκε κατάλληλη για τη διαχείριση κρίσεων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου στην ΕΕ. Από πρακτική άποψη, η Επιτροπή της Βενετίας είναι ένα συμβουλευτικό όργανο χωρίς κυρωτικές αρμοδιότητες και συνεπώς οι αρμοδιότητές της στο πλαίσιο της ΕΕ θα περιορίζονταν στις συστάσεις προς τα κράτη μέλη. Από κανονιστική άποψη, η προσφυγή στην Επιτροπή της Βενετίας για την αποτελεσματική τήρηση των αξιών της ΕΕ όπως απαιτεί το άρθρο 2 ΣΕΕ θα αποτελούσε δείγμα αδυναμίας της Ένωσης να επιτύχει τους στόχους της⁹⁹.

Έκτοτε ζητήματα προσβολής του κράτους δικαίου εκ μέρους κρατών μελών της Ένωσης συνέχισαν να εγείρονται. Στις ανατολικές και νότιες παρυφές της, χώρες με λιγότερο δυνατούς θεσμούς λόγω ιστορικού παρελθόντος, ή με παράδοση στην αμφισβήτηση των θεσμών, συστημικές απειλές κατά του θεμελιώδους άρθρου 2 ΣΕΕ αποκάλυψαν μια Ευρώπη έτοιμη να εγκαταλείψει τις αξίες της. Το δίπολο Επιτροπή της Βενετίας και ΕΕ που δομήθηκε στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο και θεμελιώθηκε πάνω στο ίδιο αξιακό υπόβαθρο – το τρίπτυχο ανθρώπινα δικαιώματα, δημοκρατία και κράτος δικαίου – κλήθηκε εκ νέου να ενεργοποιήσει τους μηχανισμούς του.

2.3. Ζητήματα εφαρμογής του κράτους δικαίου στην Ευρώπη των κρίσεων

Πολωνία

Τα τελευταία τρία χρόνια στην Πολωνία η κυβέρνηση του Κόμματος του Νόμου και της Δικαιοσύνης απομακρύνει τη χώρα από τη φιλελεύθερη δημοκρατία και πειραματίζεται με μορφές σύγχρονου αυταρχισμού. Το κόμμα υπερσυντηρητικών ευρωσκεπτικιστών εξελέγη στις βουλευτικές εκλογές της 25^{ης} Οκτωβρίου 2015 και νέα πρωθυπουργός έγινε η Μπεάτα Σίντλο. Η κυβέρνηση ανέλαβε μια προσπάθεια να ελέγξει τη σύνθεση του Συνταγματικού Δικαστηρίου και να περιορίσει τον συνταγματικό έλεγχο των νομοθετικών της πρωτοβουλιών.

Η πιο ανησυχητική εκδήλωση της κρίσης αυτής υπήρξε η ενεργοποίηση της διαδικασίας που προβλέπεται από το άρθρο 7(1) της ΣΕΕ από την Ευρωπαϊκή

⁹⁸ Ομιλία στο Φόρουμ για τη διαμόρφωση της μελλοντικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης Assises de la Justice, Νοέμβριος 2013
https://www.venice.coe.int/Newsletter/Newsletter_2013_5_E.htm

⁹⁹ Βλ. σχετικά τη μελέτη *An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών που ανέλαβε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_STUD_579328_AnnexII_CEPS_EU_Scoreboard_12April.pdf

Επιτροπή στις 20 Δεκεμβρίου 2017. Η αμφιλεγόμενη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος στην Πολωνία σηματοδότησε την έναρξη μιας κρίσης στις σχέσεις της χώρας με την ΕΕ. Τέσσερις νομοθετικές πράξεις προτάθηκαν πρόσφατα στην Πολωνία: ο νόμος για το Εθνικό Συμβούλιο Δικαστικών Θεμάτων, ο νόμος για την Εθνική Σχολή Δικαστών, ο νόμος για την οργάνωση των τακτικών δικαστηρίων και ο νόμος για το Ανώτατο Δικαστήριο. Ο νόμος για την μεταρρύθμιση των τακτικών δικαστηρίων εισάγει διάκριση λόγω φύλου επειδή προβλέπει διαφορετική ηλικία συνταξιοδότησης για τις γυναίκες δικαστές (60 έτη) και τους άνδρες δικαστές (65 έτη), αντί των 70 που ίσχυε μέχρι πρότινος. Η πρόβλεψη αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 157 της ΣΛΕΕ και την οδηγία 2006/54 για την ισότητα των φύλων σε εργασιακά θέματα. Εξίσου ανησυχητική κρίθηκε η διάταξη που δίνει στον υπουργό Δικαιοσύνης τη διακριτική ευχέρεια να παρατείνει τη θητεία των δικαστών που έχουν συμπληρώσει την ηλικία συνταξιοδότησης, έως δέκα έτη για τις γυναίκες δικαστές και έως πέντε έτη για τους άνδρες δικαστές, αλλά και να διορίζει ή να παύει προέδρους δικαστηρίων διότι αντίκειται στο άρθρο 19 της ΣΕΕ και στο άρθρο 47 του ΧΘΔ. Όποιος δικαστής επιθυμεί να διατηρήσει τη θέση του μετά την υπέρβαση του νέου ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης θα πρέπει να υποβάλλει σχετικό αίτημα στον Πολωνό πρόεδρο. Συνεπώς, η νέα νομοθεσία επιτρέπει στην εκτελεστική εξουσία να ασκεί επιρροή σε μεμονωμένους τακτικούς δικαστές μέσω της δυνατότητας παράτασης της θητείας τους.

Στις 3 Απριλίου 2018 τέθηκε σε ισχύ ο νέος πολωνικός νόμος περί Ανωτάτου Δικαστηρίου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτίμησε πως η νέα νομοθεσία υπονομεύει την αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας καθώς και τη μονιμότητα των δικαστών και κατά συνέπεια το κράτος μέλος παραβιάζει τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από τις Συνθήκες (υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 19 παράγραφος 1 της ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του ΧΘΔ της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Συγκεκριμένα, ο πολωνικός νόμος περί οργάνωσης του Ανωτάτου Δικαστηρίου μειώνει το όριο της ηλικίας συνταξιοδότησης των δικαστών από τα 70 στα 65 έτη. Το νέο όριο ηλικίας επρόκειτο να εφαρμοστεί από την ημερομηνία της θέσεως σε ισχύ του νόμου απειλώντας να εξαναγκάσει σε συνταξιοδότηση 27 εν ενεργεία δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Η παράταση της ενεργού δικαστικής υπηρεσίας είναι δυνατή βάσει του νόμου. Πλην όμως, οι εν ενεργεία δικαστές τους οποίους αφορά η μείωση των ορίων πρέπει να υποβάλουν δήλωση περί της επιθυμίας τους να συνεχίσουν να ασκούν τα καθήκοντά τους, καθώς και πιστοποιητικό που να βεβαιώνει την κατάσταση της υγείας τους, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας της Πολωνίας. Η παράταση της θητείας μπορεί

να χορηγηθεί για περίοδο τριών ετών και να ανανεωθεί μία φορά. Προκειμένου να λάβει την απόφαση αυτή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν δεσμεύεται από κανένα κριτήριο και δεν υπάρχει δυνατότητα δικαστικής επανεξέτασης σε περίπτωση που η αίτηση απορριφθεί. Επιπλέον, με τον νόμο περί Ανώτατου Δικαστηρίου ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας της Πολωνίας εξουσιοδοτείται να αποφασίσει κατά τρόπο αυθαίρετο την αύξηση του αριθμού των δικαστών του εν λόγω δικαστηρίου έως τις 3 Απριλίου 2019. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι δικαστικές μεταρρυθμίσεις δημιουργούν κίνδυνο σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης στην ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης στην Πολωνία και, ως εκ τούτου, στην έννομη τάξη της ΕΕ. Στην προσπάθειά της να διαφυλάξει τις κοινές αξίες που ενώνουν τα κράτη μέλη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε στις 21.09.2018 να περάσει στο τρίτο στάδιο της μακράς διαδικασίας που οδηγεί στην επιβολή κυρώσεων σε κράτη μέλη που δεν σέβονται την νομοθεσία της ΕΕ και να παραπέμψει την Πολωνία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Στις 2 Οκτωβρίου 2018 άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου¹⁰⁰, εκτιμώντας ότι ο νέος πολωνικός νόμος περί μεταρρύθμισης του Ανώτατου Δικαστηρίου παρέβη το δίκαιο της Ένωσης. Στην πολωνική περίπτωση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέκρουσε πρύμναν σε σχέση με την μάλλον παρελκυστική τακτική και την αμηχανία των περασμένων ετών και υιοθέτησε μια πιο δυναμική προσέγγιση, ζητώντας από το δικαστήριο, εν αναμονή της αποφάσεώς του, να διατάξει προσωρινά μέτρα¹⁰¹. Στην πραγματικότητα χρησιμοποίησε το μόνο εργαλείο που θα μπορούσε να της επιτρέψει να αναστείλει άμεσα την εφαρμογή διατάξεων εθνικής νομοθεσίας ενόσω εκκρεμεί η εκδίκαση της ουσίας της υπόθεσης από το Δικαστήριο. Η Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου με την διάταξή της έκανε προσωρινά δεκτά όλα τα αιτήματα της Επιτροπής, διαπιστώνοντας ότι πληρούται η προϋπόθεση περί επείγοντος

¹⁰⁰ ΔΕΕ, C-619/18, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Πολωνίας, 19.10.2018, ECLI:EU:C:2018:852

¹⁰¹ Τα προσωρινά μέτρα αφορούσαν: 1) Την αναστολή εφαρμογής των εθνικών διατάξεων περί μείωσης του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησεως των δικαστών του Ανώτατου Δικαστηρίου, 2) τη λήψη κάθε αναγκαίου μέτρου ώστε οι δικαστές τους οποίους αφορούσαν οι επίμαχες διατάξεις να μπορούν να ασκούν τα καθήκοντά τους στην ίδια θέση, με τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες συνθήκες απασχόλησης όπως και πριν από τη θέση σε ισχύ του νόμου περί του Ανώτατου Δικαστηρίου, 3) να απέχει από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου που θα έχει ως σκοπό το διορισμό δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο αντί των δικαστών τους οποίους αφορούν οι διατάξεις αυτές ή τον διορισμό του νέου πρώτου προέδρου του Ανώτατου Δικαστηρίου, ή τον καθορισμό του προσώπου που θα επιφορτισθεί με την ευθύνη να προϊσταται του Ανώτατου Δικαστηρίου αντί του πρώτου προέδρου του έως τον διορισμό του νέου πρώτου προέδρου, 4) να γνωστοποιήσει στην Επιτροπή, το αργότερο ένα μήνα μετά την κοινοποίηση της διατάξεως της Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου – εν συνεχεία δε καθ' έκαστο μήνα – όλα τα μέτρα που θα έχει λάβει για να συμμορφωθεί πλήρως προς τη διάταξη αυτή.

και ότι τα επιχειρήματα της Επιτροπής δεν φαίνονται, εκ πρώτης όψεως, στερούμενα ερείσματος¹⁰².

Ουγγαρία

Φαλκίδευση της δικαστικής ανεξαρτησίας, παραβιάσεις της ελευθερίας του Τύπου και της ακαδημαϊκής ελευθερίας, και καταπίεση μειονοτήτων, κακομεταχείριση των προσφύγων και μεταναστών και μεταναστών. Αιτιάσεις για περιφρόνηση τόσο της ενωσιακής έννομης τάξης όσο και των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Ο κατάλογος των κατηγοριών που προσάπτονται σε μια σύγχρονη ευρωπαϊκή δημοκρατία είναι αποκαρδιωτικός απέναντι στην επιδίωξη μιας δημοκρατικής και δικαιοκρατικής συμβίωσης.

Η Ουγγαρία αποτελεί πρόκληση για την ΕΕ, περισσότερο πολιτική παρά οικονομική. Ήταν το πρώτο κράτος μέλος που παρουσίασε μια τόσο έντονη δημοκρατική οπισθοδρόμηση και τα τελευταία χρόνια θέτει σε δοκιμασία τις θεμελιώδεις αρχές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ήδη από το 2012 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ξεκινήσει τη διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ουγγαρίας ως αντίδραση στο νέο σύνταγμα. Ακολούθησε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με το οποίο το νέο σύνταγμα έρχεται «σε σύγκρουση με τις κοινές ευρωπαϊκές αξίες της ελευθερίας και της δημοκρατίας». Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τάχθηκε υπέρ της ενεργοποίησης του άρθρου 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση για την Ουγγαρία.

Δεν είναι η πρώτη φορά που αντιμετωπίζεται ένα τέτοιο φαινόμενο απροκάλυπτης παρέμβασης κυβέρνησης κράτους μέλους της ΕΕ στη Δικαιοσύνη. Υπάρχει και η παλαιότερη απόφαση του Δικαστηρίου, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας¹⁰³, με το ίδιο αντικείμενο, δηλαδή τη μείωση του ορίου ηλικίας δικαστών, εισαγγελέων και συμβολαιογράφων με την έλευση στην εξουσία της κυβέρνησης του Βίκτορ Όρμπαν και το νέο σύνταγμα που ψήφισε το 2012. Η τότε προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰⁴ δεν είχε ως αντικείμενο την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης,

¹⁰² ΔΕΕ, διάταξη της Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου, C-619/18 R, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Πολωνίας, 19.10.2018, ECLI:EU:C:2018:852.

¹⁰³ ΔΕΕ, C-286/12, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Ουγγαρίας, 06.11.2012, ECLI:EU:C:2012:687.

¹⁰⁴ Σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες, στις 17.01.2012 η Επιτροπή απηύθυνε στην Ουγγαρία έγγραφο οχλήσεως με το οποίο ενημέρωνε ότι το εν λόγω κράτος, θεσπίζοντας εθνικές νομοθετικές διατάξεις για το όριο ηλικίας υποχρεωτικής παύσης της δραστηριότητας των δικαστών, των εισαγγελέων και των συμβολαιογράφων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 2000/78. Με την από 17.02.2012 απάντησή της, η Ουγγαρία

αλλά την διακριτική μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία λόγω ηλικίας. Η εθνική ρύθμιση θέσπισε απότομη και δραστική μείωση του ορίου ηλικίας υποχρεωτικής αποχώρησης από τα συγκεκριμένα επαγγέλματα κατά οκτώ έτη, χωρίς να προβλέπονται μεταβατικά μέτρα για τα πρόσωπα που αφορούσε. Η Ουγγαρία υποστήριξε ότι η ρύθμιση εξυπηρετούσε δύο σκοπούς: πρώτον, την ενοποίηση των κανόνων συνταξιοδότησης στη δημόσια διοίκηση. Δεύτερον, τη δημιουργία μιας πιο ισορροπημένης ηλικιακής διάρθρωσης και τη διευκόλυνση της πρόσβασης των νέων νομικών στα επίμαχα επαγγέλματα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες διατάξεις θέσπιζαν διαφορετική μεταχείριση ευθέως συνδεδεμένη με την ηλικία και ότι υπερέβαιναν, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου, το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο, προκαλώντας βλάβη στα συμφέροντα των ενδιαφερομένων. Στην υπόθεση αυτή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έθεσε ευθέως ζήτημα εγγυήσεων κράτους δικαίου, αλλά το πιο εύπεπτο αίτημα να μην υπάρχει διαφορετική μεταχείριση λόγω ηλικίας η οποία δεν δικαιολογείται από θεμιτό σκοπό. Αφού αναγνώρισε το δικαίωμα της Ουγγαρίας να ορίζει ελεύθερα την ηλικία συνταξιοδότησεως των προσώπων αυτών, υποστήριξε πως δεν θα έπρεπε να γίνεται με τόσο δραστικό τρόπο ώστε μεγάλος αριθμός δικαστών να εγκαταλείψει αιφνίδια το δικαστικό σώμα αλλοιώνοντας τη σύνθεσή του. Αντιθέτως, θα έπρεπε να υπάρχουν μεταβατικές ρυθμίσεις, ήτοι μια σταδιακή μείωση του ορίου ηλικίας με τη συμπλήρωση του οποίου παύει υποχρεωτικά η δραστηριότητα. Η υπόθεση είναι χαρακτηριστική της τάσης της Επιτροπής να προτιμά έναν έμμεσο τρόπο θεμελίωσης των παραβιάσεων και όχι ευθέως την αρχή του κράτους δικαίου¹⁰⁵. Αυτό, όμως, όπως θα αποδεικνυόταν αργότερα, δεν θα ήταν πάντοτε εφικτό.

Με την έκθεση Sargentini (04.07.2018) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέθεσε κατά εκτενή και λεπτομερέςτατο τρόπο τις ανησυχίες του σε σχέση με την κατάσταση στην Ουγγαρία.

αμφισβήτησε την προσαπτόμενη παράβαση. Στις 07.03.2012 η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας την Ουγγαρία να λάβει τα αναγκαία μέτρα ώστε να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις της εντός μηνός από της λήψεώς της. Η Ουγγαρία απάντησε με την από 30.03.2012 επιστολή της. Κρίνοντας μη ικανοποιητική την απάντηση, η Επιτροπή άσκησε, στις 07.06.2012 την εν λόγω προσφυγή.

¹⁰⁵ Ο ίδιος έμμεσος τρόπος χρησιμοποιήθηκε για να θεμελιωθεί λίγο αργότερα η προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ουγγαρίας, όταν η ουγγρική κυβέρνηση έπαυσε πρόωρα από τα καθήκοντά του τον ανεξάρτητο Επίτροπο για την προστασία των δεδομένων. ΔΕΕ, C-288/12, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Ουγγαρίας, 08.04.2014, ECLI:EU:C:2014:237.

Σχετικώς προς τη λειτουργία του συνταγματικού συστήματος, και τη διαδικασία κατάρτισης του Θεμελιώδους Νόμου – ήτοι του ουγγρικού Συντάγματος – ανησυχίες εγείρει η έλλειψη διαφάνειας της διαδικασίας και η ανεπαρκής συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Κατά συνέπεια αποδυναμώνεται το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών. Οι αρμοδιότητες του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ουγγαρίας περιορίστηκαν *«όσον αφορά τη δυνατότητα του Δικαστηρίου να παραπέμπει στη νομολογία του προ της 1^{ης} Ιανουαρίου 2012»*, όπως επίσης μπήκαν φραγμοί στη δυνατότητα του Δικαστηρίου να ελέγχει τη συνταγματικότητα αλλαγών του Θεμελιώδους Νόμου *«πλην εκείνων που έχουν αποκλειστικά δικονομικό χαρακτήρα»*. Επιπλέον, καθίσταται δυσχερέστερη η πρόσβαση στο Δικαστήριο για καταγγελία αντισυνταγματικότητας, δεν προβλέπεται χρονικό όριο για την έκδοση απόφασης περί συνταγματικότητας και η απόφαση δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα για την προσβαλλόμενη νομοθεσία. Ταυτοχρόνως, αυξάνεται η επιρροή της κυβέρνησης στη σύνθεση του Συνταγματικού Δικαστηρίου ενώ πλήττεται η ασφάλεια της θητείας των δικαστών λόγω μεταβολών στη διαδικασία διορισμού τους, στον αριθμό τους και στην ηλικία συνταξιοδότησής τους.

Αναφορικά με τη λειτουργία του εκλογικού συστήματος και την εκλογική αναμέτρηση του Απριλίου 2018, η κριτική εστιάστηκε όχι στη διαφάνεια της διεξαγωγής τους, αλλά το εχθρικό κλίμα και τη ρητορική εκφοβισμού που επικράτησε. Εγείρονται αμφιβολίες για τη δυνατότητα των ψηφοφόρων *«να προβούν σε τεκμηριωμένη επιλογή»*.

Σε μείζονα παράγοντα ανησυχίας έχει αναδειχθεί ο βαθμός ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και τα δικαιώματα των δικαστών. Ο πρόεδρος της Εθνικής Δικαστικής Αρχής ανέλαβε διευρυμένες εξουσίες, όπως τη διατύπωση σύστασης προς τον Πρόεδρο της Ουγγαρίας για τον διορισμό και την παύση προϊσταμένων των δικαστηρίων, ενώ αποδυναμώθηκε το Εθνικό Δικαστικό Συμβούλιο. Το Δικαστήριο της ΕΕ στην υπόθεση C-286/12, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, έκρινε ότι *«με τη θέσπιση, εκ μέρους της χώρας, ενός εθνικού συστήματος που επιβάλλει την υποχρεωτική συνταξιοδότηση των δικαστών, των εισαγγελέων και των συμβολαιογράφων στην ηλικία των 62 ετών, η Ουγγαρία παρέβαινε τις υποχρεώσεις της στο πλαίσιο της νομοθεσίας της ΕΕ»*. Η Ουγγαρία καταδικάστηκε και από το ΕΔΔΑ για παραβίαση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη (άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ) και του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής

(άρθρο 13 ΕΣΔΑ) στην υπόθεση Gázsó κατά Ουγγαρίας¹⁰⁶. Σε μεταγενέστερη απόφασή του (23.06.2016) το ΕΔΔΑ απεφάνθη ότι η Ουγγαρία είχε παραβιάσει το δικαίωμα στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης (άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ) και το δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης (άρθρο 10 ΕΣΔΑ) στην υπόθεση Baka κατά Ουγγαρίας¹⁰⁷. Ο András Baka, Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου εκλεγμένος για έξι έτη είδε τη θητεία του να τερματίζεται πρόωρα δυνάμει των μεταβατικών διατάξεων του Θεμελιώδους Νόμου. Πριν από τη λήξη της θητείας του εξαναγκάστηκε να αποχωρήσει και ο εξαιτούς θητείας Επόπτης Προστασίας Δεδομένων μετά τη μεταρρύθμιση του συστήματος προστασίας των δεδομένων το 2012.

Με θέματα που άπτονται διαφθοράς και συγκρούσεων συμφερόντων στην Ουγγαρία ασχολήθηκαν η GRECO, το Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΑΣΕ και η OLAF. Τέθηκε το αίτημα για διαφάνεια στην υποβολή δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων των βουλευτών αλλά και της χρηματοδότησης για προεκλογικές εκστρατείες. Παράλληλα, διαπιστώθηκαν σοβαρές παρατυπίες στη διαχείριση της χρηματοδότησης που προήλθε από την ΕΕ.

Στη χορεία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που απέτυχε να προασπίσει η Ουγγαρία προστέθηκε και το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής (άρθρο 8 ΕΣΔΑ) με την απόφαση το ΕΔΔΑ στην υπόθεση Szabó and Vissy κατά Ουγγαρίας¹⁰⁸. Το Δικαστήριο του Στρασβούργου έκρινε ότι οι νομικές εγγυήσεις «κατά της πιθανής παράνομης μυστικής παρακολούθησης για σκοπούς εθνικής ασφάλειας, μεταξύ άλλων σε σχέση με τη χρήση των τηλεπικοινωνιών» ήταν ανεπαρκείς.

Κριτική δέχθηκαν σε διεθνές επίπεδο και ορισμένες διατάξεις των νόμων για τα μέσα ενημέρωσης. Ο Θεμελιώδης Νόμος που τέθηκε σε ισχύ το 2012 συμπεριέλαβε νέες κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με το νόμο για τα μέσα ενημέρωσης. Κατόπιν τροποποιήσεων το 2011 και το 2012, ορισμένες διατάξεις θεωρήθηκαν προβληματικές υπό το πρίσμα των Συνθηκών της ΕΕ, του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ,

¹⁰⁶ ECHR, Gázsó v. HUNGARY, judgement, 16.07.2015, “[...] *the respondent state’s recurrent failure to ensure that proceedings determining civil rights and obligations are completed within a reasonable time and to take measures enabling applicants to claim redress for excessively long civil proceedings at a domestic level.*” Η απόφαση χαρακτηρίστηκε από το ΕΔΔΑ ως «πιλοτική», καθώς είχαν διαπιστωθεί στο παρελθόν παραβιάσεις σχετικές με την υπερβολική διάρκεια εκδίκασης των αστικών υποθέσεων. Την ημερομηνία έκδοσης της υπόθεσης, 400 υποθέσεις με σημείο εκκίνησης το ίδιο πρόβλημα εκκρεμούσαν ενώπιον του ΕΔΔΑ, το οποίο κάλεσε την Ουγγαρία να προσαρμόσει τη νομοθεσία της στις επιταγές της ΕΣΔΑ.

¹⁰⁷ ECHR, Baka v. HUNGARY, judgement, 23.06.2016.

¹⁰⁸ ECHR, Szabó and Vissy v. HUNGARY, judgement, 12.01.2016.

αλλά και της νομολογίας του ΕΔΔΑ τη σχετική με την προάσπιση της ελευθερίας έκφρασης (άρθρο 10 ΕΔΔΑ)¹⁰⁹.

Η ακαδημαϊκή ελευθερία συνάντησε προσκόμματα όταν η ουγγρική κυβέρνηση τροποποίησε με την Πράξη XXV της 4^{ης} Απριλίου 2017 τη νομοθεσία για την εθνική τριτοβάθμια εκπαίδευση. Η εισαγωγή αυστηρότερων ρυθμίσεων είχε δυσμενείς επιπτώσεις στα αλλοδαπά πανεπιστήμια που λειτουργούσαν νόμιμα στην Ουγγαρία και ήταν άκρως προβληματική υπό το πρίσμα του κράτους δικαίου. Το Πανεπιστήμιο της Κεντρικής Ευρώπης ήταν μεταξύ των ιδρυμάτων που εθίγησαν από τη νέα νομοθεσία, ωστόσο συμμορφώθηκε με τα νέα δεδομένα. Συν τω χρόνω, αναγκάστηκε να εγκαταλείψει την Ουγγαρία και να μεταφέρει τις εγκαταστάσεις και τη λειτουργία του στην Αυστρία.

Όπως αναδείχθηκε, βάσιμες ανησυχίες για την προστασία της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι προκάλεσε η ρητορική στιγματισμού των ΜΚΟ που ανιχνεύθηκε στον λόγο ορισμένων πολιτικών. Επαναλαμβάνουμε ότι οι ΜΚΟ στοχοποιήθηκαν έτι περαιτέρω με το σχέδιο νόμου για τη ρύθμιση της χρηματοδότησής τους από την αλλοδαπή. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντέδρασε κινώντας δικαστική διαδικασία κατά της Ουγγαρίας «για μη εκπλήρωση των υποχρεώσεών της βάσει των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, λόγω διατάξεων του νόμου για τις ΜΚΟ, οι οποίες, κατά την άποψη της Επιτροπής, εισάγουν έμμεση δυσμενή διάκριση και περιορίζουν δυσανάλογα τις δωρεές από το εξωτερικό σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών»¹¹⁰.

Ρουμανία

Η Ρουμανία τελεί επί σειρά ετών υπό την επιτήρηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Η Ευρωπαϊκή

¹⁰⁹ Βλ. αναλυτικά την επισκόπηση των προβληματικών διατάξεων στο Έγγραφο Εργασίας της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17.01.2013, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dt/919/919892/919892el.pdf

¹¹⁰ Τα στοιχεία για την Ουγγαρία ελήφθησαν από την έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ με εισηγήτρια την Judith Sargentini. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0250+0+DOC+XML+V0//EL&language=EL>

Επιτροπή συντάσσει εκθέσεις προόδου σε τακτική βάση για να αξιολογήσει την πορεία των μεταρρυθμίσεων και να απευθύνει συστάσεις. Στην έκθεση που δημοσιεύθηκε τον Νοέμβριο του 2018 δεν διαπιστώνεται καμία βελτίωση του κράτους δικαίου. Σημαντικές νομοθετικές αλλαγές υιοθετήθηκαν εν τάχει χωρίς ουσιαστικά να υποβληθούν σε διαβούλευση. Δικαστές και εισαγγελείς τυγχάνουν δυσμενούς μεταχείρισης από τα ΜΜΕ χωρίς να έχουν τη δυνατότητα να ανατάξουν τη σπίλωση της προσωπικότητάς τους. Μέρος της ζοφερής κατάστασης αποτελούν και οι συγκρούσεις συμφερόντων μεταξύ διαφορετικών κρατικών τομέων οι οποίοι έχουν εμπλακεί σε διάφορες διαδικασίες ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου. Συγχρόνως, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, υφίστανται πιέσεις και αντιδρούν με διαδηλώσεις κατά της αμφιλεγόμενης μεταρρύθμισης στο δικαστικό σύστημα της χώρας¹¹¹. Οι μεταρρυθμίσεις επηρεάζουν το Ανώτατο Συμβούλιο για το Δικαστικό Σώμα, το καθεστώς δικαστών και εισαγγελέων και την οργάνωση των δικαστηρίων. Οι προβληματικές διατάξεις περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ίδρυση ειδικής εισαγγελικής υπηρεσίας για τη διερεύνηση αδικημάτων που διαπράττονται από δικαστές, νέες διατάξεις περί ευθύνης των δικαστών δια της παρουσίας τους για τις αποφάσεις τους, νέο καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης, και διεύρυνση των λόγων για ανάκληση μέλους του Ανωτάτου Συμβουλίου για το Δικαστικό Σώμα. Σύμφωνα με την έκθεση προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι μεταρρυθμίσεις αποδυναμώνουν τα νομικά εχέγγυα δικαστικής ανεξαρτησίας και υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δικαιοσύνη.

Η έκθεση της κατάστασης του κράτους δικαίου στις ανωτέρω χώρες τελέστηκε σε μια προσπάθεια να γίνει κατανοητή η παθογένεια ενός βασικού δομικού άξονα της ευρωπαϊκής ταυτότητας. Η προσχώρηση των χωρών αυτών στην Ένωση ήταν μια εθελούσια πράξη επί τη βάση απόφασης που ελήφθη με ευρεία συναίνεση από όλα τα πολιτικά κόμματα χωρίς έξωθεν εξαναγκασμούς. Προσχωρώντας στο μετα-εθνικό ενωσιακό μόρφωμα δεσμεύτηκαν να σέβονται και να προάγουν της αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Παρέλκει να τονιστεί ότι ως κράτη μέλη επωφελοούνται

¹¹¹ Ο Νόμος 207/2018 που τροποποιεί και συμπληρώνει τον Νόμο 304/2004 για την οργάνωση της δικαιοσύνης και τέθηκε σε ισχύ στις 20.07.2018. Ο Νόμος 234/2018 που συμπληρώνει και τροποποιεί τον Νόμο 317/2004 περί Ανωτάτου Συμβουλίου για το Δικαστικό Σώμα τέθηκε σε ισχύ στις 11.10.2018, ενώ ο Νόμος 242/2018 που τροποποιεί και συμπληρώνει τον Νόμο 303/2004 για το καθεστώς των δικαστών και εισαγγελέων τέθηκε σε ισχύ στις 15.10.2018. EUROPEAN COMMISSION, COM(2018)851 final, Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, Strasbourg, 13.11.2018.

από χρηματοδότηση της Ένωσης και οφείλουν να ομνύουν στη διαφάνεια και να μη θίγουν τα οικονομικά συμφέροντά της. Οι παραβιάσεις του κράτους δικαίου και του αξιακού υποβάθρου που το συνοδεύει θέτουν εν αμφιβόλω το επίτευγμα της ενσωμάτωσής τους σε έναν πολιτισμό αλληλεγγύης, συνεργασίας και προόδου.

3. Οι θεσμικές απαντήσεις στην κρίση

3.1 Συμβούλιο της Ευρώπης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε με σκοπό να ενώσει τα ευρωπαϊκά κράτη και να προαγάγει το κράτος δικαίου, τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα. Δια μέσου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υποσχέθηκε μια αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Καθ' όλη τη διάρκεια της πολυεπίπεδης πολιτικής και θεσμικής κρίσης παρέμεινε προσηλωμένο στην εμπέδωση του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής αρχής και προσπάθησε να εμψύσει στα μέλη του τα υψηλά πρότυπά του. Έχει να επιδείξει ένα εντυπωσιακό έργο ως απάντηση στις προκλήσεις της βαθιάς κρίσης που αντιστρατεύεται το ιερό τρίπτυχο των αξιών του. Συνέδραμε με νομικές συμβουλές σε κράτη που είχαν ανάγκη επαναξιολόγησης των εγγυήσεων κράτους δικαίου. Σε συνεργασία με τον ΟΑΣΕ παρακολούθησε κρίσιμες εκλογικές διαδικασίες και δημοψηφίσματα που διεξήχθησαν εν μέσω εκφοβιστικής ρητορικής και απουσίας ουσιαστικού διαλόγου. Υπερασπίστηκε την ελευθερία του λόγου και του συνεταιρίζεσθαι ενώπιον του διογκούμενου λαϊκισμού. Με το έργο της Επιτροπής της Βενετίας αντιστάθηκε στην καταστρατήγηση των συνταγματικών θεσμών που επλήγησαν πρώτοι από τις νεο-αυταρχικές «δημοκρατίες». Δραστηριοποιήθηκε για την υπεράσπιση του δικαιώματος της ελευθερίας της έκφρασης των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και των μέσων ενημέρωσης και μαζικής επικοινωνίας. Η συμβολή του μηχανισμού παρακολούθησης GRECO προώθησε μια νοοτροπία μηδενικής ανοχής στην κρατική διαφθορά. Την ώρα που τα κράτη επιζητούν την ανέγερση τειχών και συνόρων για τον αποκλεισμό όσων δεν ανήκουν στα ευρωπαϊκά έθνη το Συμβούλιο της Ευρώπης καταδικάζει την προσβολή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τη ρητορική μίσους. Οι παρεμβάσεις του Γενικού Γραμματέα με την ετήσια έκθεσή του για την κατάσταση των θεσμών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνιστούν ανατομία της συγκεκριμένης ευρωπαϊκής ιστορικής στιγμής και συνάμα κάλεσμα προς υπέρβαση των κρίσεων. Όπως

καταδεικνύεται, στη σημερινή πολιτική και θεσμική περιδίνηση της Ευρώπης ο Οργανισμός του Στρασβούργου βαδίζει με σταθερά βήματα και αξιακή υπεροχή.

Ο αμφιλεγόμενος μεταρρυθμιστικός οίστρος της συνταγματικής τάξης στο εσωτερικό ορισμένων κρατών οδήγησε την Επιτροπή της Βενετίας να εκδώσει σημαντικές γνωμοδοτήσεις. Όσες αφορούσαν κράτη μέλη της ΕΕ, χρησιμοποιήθηκαν από τα όργανά της για να τεκμηριωθούν οι συστάσεις προς αυτά και οι διαδικασίες επί παραβάσει που κινήθηκαν στη συνέχεια. Έτσι, τον Μάρτιο του 2012 η Επιτροπή της Βενετίας, ως συνταγματικό συμβουλευτικό όργανο εξέδωσε γνωμοδότηση για τον Θεμελιώδη Νόμο της Ουγγαρίας όπου εξέφρασε τις ανησυχίες της για την έλλειψη διαφάνειας κατά τη διαδικασία κατάρτισής του και την ισχνή συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία διαβούλευσης¹¹². Σε νεότερη γνωμοδότηση, εξέτασε το νομικό καθεστώς των δικαστών και τις εξουσίες που αναλάμβανε ο επικεφαλής του νεοσυσταθέντος Εθνικού Δικαστικού Γραφείου¹¹³. Προειδοποίησε πως οι μεταρρυθμίσεις συνιστούν απειλή για την ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης και επέκρινε την εκχώρηση των εκτεταμένων εξουσιών. Τόνισε ότι, παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης διαθέτουν μεγάλο περιθώριο εκτίμησης στο σχεδιασμό του συστήματος για την απονομή της δικαιοσύνης, σε κανένα άλλο κράτος μέλος τόσο σημαντικές εξουσίες, όπως είναι η εξουσία της επιλογής δικαστών και ανώτερων αξιωματούχων, δεν έχουν ανατεθεί σε ένα μόνο άτομο¹¹⁴.

Τον επόμενο Οκτώβριο, η Επιτροπή της Βενετίας, επαναξιολόγησε την πρόοδο της Ουγγαρίας στον τομέα των μεταρρυθμίσεων στη Δικαιοσύνη. Είχαν προηγηθεί συνομιλίες του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης T. Jagland με τον Πρωθυπουργό Βίκτορ Όρμπαν για την εφαρμογή της γνωμοδότησης, αλλά και επιστολή¹¹⁵ του πρώτου προς τις ουγγρικές αρχές με προτάσεις για επείγουσες αλλαγές σε τρία πεδία προτεραιότητας. Παρά τις τροποποιήσεις που είχαν υιοθετηθεί, ο επικεφαλής του Εθνικού Δικαστικού Γραφείου διατηρούσε τον κομβικό του ρόλο, αν και με αυξημένες υποχρεώσεις λογοδοσίας¹¹⁶. Ζητήθηκε, λοιπόν, άμεσα, να αντιμετωπιστούν δύο ανησυχητικά ζητήματα εγγυήσεων κράτους δικαίου. Το πρώτο ήταν η εφαρμογή της απόφασης 33/2012 (VII.17) AB határozat του Συνταγματικού

¹¹² Γνωμοδότηση CDL-AD(2011)001, 86η Ολομέλεια, Βενετία, 25-26 Μαρτίου 2011, παρ. 16.

¹¹³ Γνωμοδότηση CDL-AD(2012)001, 90ή Ολομέλεια, Βενετία, 16-17 Μαρτίου 2012.

¹¹⁴ Ο.π., παρ. 118.

¹¹⁵ 24 Απριλίου 2012.

¹¹⁶ Γνωμοδότηση CDL-AD(2012)020, 92η Ολομέλεια, Βενετία, 12-13 Οκτωβρίου 2012, παρ. 87.

Δικαστηρίου που ακύρωνε την πρόωρη συνταξιοδότηση όλων των δικαστών άνω των 62 ετών. Διευκρινίστηκε ότι οι διατάξεις του νομοθέτη θα έπρεπε να επαναφέρουν τους απολυθέντες λόγω ηλικιακού ορίου δικαστές στις προηγούμενες θέσεις τους και όχι να τους υποβάλλουν σε εκ νέου διορισμό. Το έτερο ζήτημα αφορούσε τη διαδικασία παραπομπής των υποθέσεων. Ενώ το Εθνικό Δικαστικό Συμβούλιο είχε υιοθετήσει κριτήρια για την επιλογή του δικαστηρίου που θα εκδίκασε μία υπόθεση, δεν υπήρχαν κριτήρια για το πώς θα επέλεγε υποθέσεις ένα δικαστήριο με μεγάλο φόρτο εργασίας.

Προβληματική κρίθηκε και η νομοθεσία σχετικά με την εισαγγελική υπηρεσία και το καθεστώς του εισαγγελέα και άλλων εισαγγελικών υπαλλήλων, καθώς και της σταδιοδρομίας στην Εισαγγελία της Ουγγαρίας¹¹⁷. Η Επιτροπή της Βενετίας επέκρινε τις ευρύτατες εξουσίες του Γενικού Εισαγγελέα που δεν εξισορροπούνταν από επαρκείς ελέγχους. Αδυναμίες εντόπισε και η GRECO, η οποία κάλεσε τις ουγγρικές αρχές να λάβουν κατάλληλα μέτρα ώστε να μην είναι δυνατή η επανεκλογή του Γενικού Εισαγγελέα μετά το πέρας της εννεαετούς θητείας του ούτε να μπορεί να διατηρήσει τη θέση του σε περίπτωση που δεν συμπληρωθεί η απαραίτητη πλειοψηφία για την εκλογή νέου. Στην ίδια έκθεση περί πρόληψης της διαφθοράς στα μέλη του Κοινοβουλίου, τους δικαστικούς και τους εισαγγελείς, η GRECO κάλεσε για διαφάνεια στην εφαρμογή πειθαρχικών κυρώσεων εναντίον των τακτικών εισαγγελέων. Επίσης, η διαβίβαση υπόθεσης σε διαφορετικό εισαγγελέα θα πρέπει να διέπεται από αυστηρά κριτήρια και επαρκή αιτιολόγηση. Αναφορικά με τα μέλη του ουγγρικού κοινοβουλίου, ζητήθηκε από την GRECO να υπάρξουν κατάλληλες διασφαλίσεις για την εφαρμογή των κανόνων δεοντολογίας, αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων και διακήρυξης των συμφερόντων τους.

Καλούμενη, εν συνεχεία, να γνωμοδοτήσει επί της ουγγρικής νομοθεσίας για τα μέσα ενημέρωσης, η Επιτροπή της Βενετίας τόνισε την ανάγκη να τροποποιηθούν διατάξεις που αφορούσαν τον ορισμό του «παράνομου περιεχομένου των μέσων», και την επιβολή κυρώσεων στα μέσα ενημέρωσης¹¹⁸. Οι ίδιες αδυναμίες είχαν επισημανθεί από τον Επίτροπο του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, στη γνωμοδότησή¹¹⁹ του για τη σύγκριση της εν λόγω ουγγρικής νομοθεσίας με τα πρότυπα

¹¹⁷ Γνωμοδότηση CDL-AD(2012)008, 91η Ολομέλεια, Βενετία, 15-16 Ιουνίου 2012.

¹¹⁸ Γνωμοδότηση CDL-AD(2015)015, 103η Ολομέλεια, Βενετία, 19-20 Ιουνίου 2015.

¹¹⁹ Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014, CommDH(2014)21, Strasbourg, 16.12.2014, [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2014\)21](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2014)21)

του Οργανισμού του Στρασβούργου. Χαρακτήρισε λυπηρό το γεγονός ότι όλα σχεδόν τα μέλη του Συμβουλίου Μέσων Ενημέρωσης υποδεικνύονται από το κυβερνών κόμμα και υπογράμμισε την ανάγκη να καταργηθεί το νομικό πλαίσιο που ποινικοποιεί τη δυσφήμιση.

Τον Ιούνιο του 2017 ο Ειδικός εκπρόσωπος του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες μετέβη στη Σερβία και σε δύο ζώνες διέλευσης στην Ουγγαρία. Στην έκθεση που συνέταξε προειδοποίησε ότι οι βίαιες απωθήσεις μεταναστών και προσφύγων από την Ουγγαρία στη Σερβία και οι καταγγελίες για σωματική κακομεταχείριση δημιουργούν ανησυχίες όσον αφορά την προσήλωση της χώρας στις επιταγές του άρθρου 2 (περί δικαιώματος στη ζωή) και του άρθρου 3 (περί απαγόρευσης των βασανιστηρίων) της ΕΣΔΑ. Η πολιτική περιορισμού της υποδοχής των αιτούντων άσυλο σε δύο ζώνες διέλευσης (Röszke και Tompa) τους εξαναγκάζει να θέτουν τη ζωή τους σε κίνδυνο διασχίζοντας τα σύνορα παράνομα, με τη βοήθεια διακινητών. Ελλείψει επαρκών εγγυήσεων, οι διαδικασίες ασύλου δεν προστατεύουν τους αιτούντες από την επαναπροώθηση σε χώρες όπου διατρέχουν κίνδυνο να υποβληθούν σε βασανιστήρια, ατιμωτική ή απάνθρωπη μεταχείριση. Πράγματι, για να αντιμετωπίσει τις μεταναστευτικές πιέσεις, η ουγγρική κυβέρνηση κατέθεσε μια σειρά νομοθετικών τροπολογιών στο νομικό πλαίσιο περί ασύλου και μετανάστευσης. Σύμφωνα με τις αλλαγές που ψηφίστηκαν το 2017, όλοι οι αιτούντες άσυλο, ακόμα και οικογένειες με παιδιά και ασυνόδευτοι ανήλικοι μεταξύ 14 και 18 ετών τίθενται υπό περιορισμό σε ειδικές ζώνες διέλευσης στο έδαφος της Ουγγαρίας, όπου γίνεται η κατάθεση και επεξεργασία αιτήσεων ασύλου. Αυτό, όμως, συνεπάγεται πιθανώς τον *de facto* περιορισμό της ελευθερίας αυτών των προσώπων, δηλαδή την προσβολή του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ. Το Συμβούλιο της Ευρώπης κάλεσε την Ουγγαρία σε συνεργασία προσφέροντας την τεχνογνωσία του στον τομέα του ασύλου και μέριμνα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, ωστόσο υπογράμμισε ότι το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για το άσυλο θα πρέπει να επανεξεταστεί.

Η Επίτροπος για τα ανθρώπινα δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης Dunja Mijatović ήταν σαφής κι ανυποχώρητη στη θέση της ότι τα ευρωπαϊκά κράτη πρέπει να βάλουν τα δικαιώματα των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων καθώς και την έννοια του επιμερισμού ευθυνών στην καρδιά των μεταναστευτικών τους πολιτικών και πολιτικών ασύλου. Επέκρινε σφοδρά τα ευρωπαϊκά κράτη των οποίων η μέχρι τώρα προσέγγιση μετέτρεψε ένα διαχειρίσιμο

πρόβλημα σε ένα εξαιρετικά διχαστικό ζήτημα¹²⁰. Τα κράτη πρέπει να φροντίζουν για τον έλεγχο και την ασφάλεια των συνόρων τους, όχι όμως εις βάρος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ειδικότερα, οι επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης στη Μεσόγειο πρέπει να διαθέτουν επαρκείς πόρους και ένα πλήρως λειτουργικό σύστημα θαλάσσιας διάσωσης¹²¹.

Θα τολμούσε κανείς να ισχυριστεί ότι η Επιτροπή της Βενετίας έχει διαγράψει μια παράλληλη πορεία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην παρακολούθηση της κατάστασης στη Ρουμανία¹²². Στο πλαίσιο του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου, το όργανο της ΕΕ εκδίδει εκθέσεις σχετικά με την εκπλήρωση των δεσμεύσεων της Ρουμανίας όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι εκθέσεις αυτές στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στα πολυάριθμα πορίσματα που έχει δημοσιεύσει η Επιτροπή της Βενετίας για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, τον ποινικό κώδικα, τη συνταγματική αναθεώρηση, τη θρησκευτική ελευθερία, τη χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων. Σύμφωνα με το πόρισμα της Επιτροπής της Βενετίας, οι μεταρρυθμίσεις στο σύστημα διορισμών και απολύσεων των ανώτερων εισαγγελέων και ο ρόλος που παίζει το Υπουργείο Δικαιοσύνης σε αυτές τις διαδικασίες αφήνουν χώρο για άσκηση πολιτικού επηρεασμού. Ανησυχίες εγείρονται στην έκθεση και λόγω των νέων διατάξεων περί ευθύνης των δικαστών, της ίδρυσης ειδικής εισαγγελικής υπηρεσίας για τη διερεύνηση αδικημάτων τους και λόγω του περιορισμού της ελευθερίας της έκφρασής τους.

Με τα ανωτέρω δεδομένα συνδέεται στενά η αύξηση του αριθμού των προσφυγών ενώπιον του ΕΔΔΑ το 2016 κατά 32%. Τη διόλου αμελητέα αύξηση εξηγεί η κατάσταση σε τρεις χώρες: Ουγγαρία – αύξηση των υποθέσεων κατά 95% , Ρουμανία

¹²⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/european-states-must-put-human-rights-at-the-centre-of-their-migration-policies>

¹²¹ Doc. 13788, 7 May 2015, Criminalisation of irregular migrants: a crime without a victim. Previously, in its 2014 “The left-to-die boat: actions and reactions” Report, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, with regard to criminalisation of irregular migration, recommended that member states abolish factors which dissuade private vessels from carrying out rescues (...) “by ending the threat of prosecution of charges of aiding and abetting irregular immigration which give rise to moral and financial damages.” Doc. 13532, 09 June 2014, The «left-to-die boat»: actions and reactions.

7 2002/946/JHA.

¹²² Μηχανισμός Συνεργασίας και Ελέγχου για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_el

– αύξηση κατά 108% και Τουρκία¹²³. Στην ομιλία του με την ευκαιρία της έναρξης του νέου δικαστικού έτους 2017, ο πρόεδρος του ΕΔΔΑ Guido Raimondi απαρίθμησε τις προκλήσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα – τρομοκρατία, οικονομική κρίση, προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές – της Ευρώπης των κρίσεων. Για να προσθέσει, εν συνεχεία, την κρίση ταυτότητας που οδηγεί ορισμένα κράτη στην εσωστρέφεια με απόγειο το “Brexit” και την τάση για «επαναπροσδιορισμό» της αρχής του κράτους δικαίου από τα εθνικά κράτη. Το κράτος δικαίου είναι όμως «αυτό που κάνει την Ευρώπη ξεχωριστή [...] ένα οχυρό κατά της τυραννίας¹²⁴». Οι αποφάσεις του ΕΔΔΑ συνέβαλαν στην εμπέδωση μιας κοινότητας αξιών στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο και ως εκ τούτου στην εδραίωση του κράτους δικαίου με άμεσο όφελος για τη δημοκρατία.

Στην εμβληματική υπόθεση *Baka κ. Ουγγαρίας*¹²⁵, που αφορούσε την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας, η θητεία του András Baka, Προέδρου του Ανωτάτου Δικαστηρίου και του Εθνικού Συμβουλίου Δικαιοσύνης, τερματίστηκε πρόωρα λόγω απόψεων που είχε εκφράσει δημοσίως υπό αυτές του τις ιδιότητες σχετικά με την επικείμενη νομοθετική μεταρρύθμιση του δικαστικού σώματος. Κατά την εξέταση της υπόθεσης, το ΕΔΔΑ έλαβε, μεταξύ άλλων, υπόψη του τη γνωμοδότηση της Επιτροπής της Βενετίας¹²⁶, τα ευρήματα του Επιτρόπου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, τις παρατηρήσεις επιτροπής της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης αλλά και αυτές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ¹²⁷. Διαπίστωσε παραβίαση του άρθρου 6 παράγρ. 1 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα σε δίκαιη δίκη – ο προσφεύγων δεν είχε πρόσβαση σε δικαστήριο ώστε να εξεταστεί ο πρόωρος τερματισμός της θητείας του) και του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ (δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης – ο προσφεύγων είχε ασκήσει κριτική για τις μεταρρυθμίσεις στη δικαιοσύνη). Η απόφαση είναι «κρίσιμης σημασίας για το κράτος δικαίου, την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και την αποφασιστικότητα του Δικαστηρίου να υπερασπίσει αυτές τις αξίες στην Ευρώπη¹²⁸». Μάλιστα, καινοτομία αποτελεί η βαρύνουσα σημασία που δίνεται στο ήπιο δίκαιο (soft law) του Συμβουλίου

¹²³ European Court of Human Rights, Annual Report 2017, https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf

¹²⁴ Ο.π., European Court of Human Rights, Annual Report 2017.

¹²⁵ ECHR, *Baka v. HUNGARY*, judgement, 23.06.2016.

¹²⁶ Κυρίως τις γνωμοδοτήσεις CDL-AD(2011)016, 87η Ολομέλεια, Βενετία, 17-18 Ιουνίου 2011 και CDL-AD(2014)021, 99η Ολομέλεια, Βενετία, 13-14 Ιουνίου 2014.

¹²⁷ ΔΕΕ, C-286/12, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Ουγγαρίας, 06.11.2012, ECLI:EU:C:2012:687 και C-288/12, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Ουγγαρίας, 08.04.2014.

¹²⁸ Ο.π., συγκλίνουσα γνώμη των δικαστών Pinto de Albuquerque και Dedon, σκ. 1.

της Ευρώπης και άλλων διεθνών οργανισμών. Ουσιαστικά το Δικαστήριο το επικαλείται ως νομική βάση για να υποστηρίξει “*in concreto*” την ύπαρξη «ατομικού» δικαιώματος του προσφεύγοντος στη διατήρηση της θέσης του και πρόσβασης σε δικαστήριο για να υπερασπιστεί το εν λόγω δικαίωμα στο ουγγρικό νομοθετικό πλαίσιο¹²⁹. Η απόφαση αφορά την ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας γενικότερα και ανοίγει το δρόμο για την αναγνώριση υποκειμενικού δικαιώματος των δικαστών στην περιφρούρηση και σεβασμό της ατομικής ανεξαρτησίας τους από το κράτος υπό το άρθρο 6 παρ. 1¹³⁰ ΕΣΔΑ. Εάν συμβεί αυτό, οι δικαστές θα μπορούν να βασίζονται αποκλειστικά στο άρθρο 6 σε περίπτωση αδικαιολόγητης προσβολής της ανεξαρτησίας τους, χωρίς να πρέπει να αποδείξουν ότι θίγεται και άλλο δικαίωμα, όπως αυτό της ελευθερίας έκφρασης.

3.2 Η απάντηση της Ε.Ε. στην Ευρώπη των κρίσεων

Η εφαρμογή της νέας συνθήκης της Λισαβόνας δημιούργησε αισιοδοξία για το μέλλον, καθώς η ΕΕ είχε ανάγκη από πειστικό όραμα. Σήμερα το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης προσκρούει στα εμπόδια της οικονομικής κρίσης, της μαζικής μετανάστευσης και της διεθνούς τρομοκρατίας, αλλά και του αυξανόμενου ευρωσκεπτικισμού και της διάστασης επιδιώξεων των κρατών μελών. Η Ε.Ε πρέπει παράλληλα να διαχειριστεί την αμφισβήτηση των αρχών της από ορισμένα κράτη μέλη της που απειλεί της τη συνοχή της και τη δυνατότητα να ενεργεί ως σύνολο. Η παρούσα συγκυρία χαρακτηρίζεται από την πρόκληση να διαφυλαχθεί το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Το όραμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης πρέπει να διαλεχθεί με τα συμφέροντα των εθνικών κρατών, η ίδια η ΕΕ να μετεξελιχθεί, να προχωρήσουν τα 27 ή περισσότερα κράτη μέλη με την ίδια ταχύτητα και βούληση στην ίδια κατεύθυνση. Με ποιους, όμως, μηχανισμούς;

Ο προβληματισμός για το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Οκτωβρίου 2018, αξιολογώντας την κατάσταση στο μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα, ανακοίνωσε ότι, μολονότι ο αριθμός των

¹²⁹ Ο.π., συγκλίνουσα γνώμη των δικαστών Pinto de Albuquerque και Dedon, σκ. 6.

¹³⁰ Ο.π., συγκλίνουσα γνώμη του δικαστή Σισιλιάνου, σκ. 15, “[...] *the rule of law is hardly imaginable without an obligation on the State to offer safeguards for the protection of judicial independence, and hence, without the corresponding right of judges themselves to independence*”.

διαπιστωμένων παράνομων διελεύσεων των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ έχει μειωθεί κατά 95% σε σύγκριση με την κορύφωση της κρίσης τον Οκτώβριο του 2015, οι τρέχουσες ροές απαιτούν προσοχή και χρήζουν αποτελεσματικής αντιμετώπισης¹³¹. Την παρούσα στιγμή οι πολιτικές της Ένωσης στον συγκεκριμένο τομέα επιχειρούν να λάβουν υπόψη τα εξής:

Πρώτον, μεγάλα πληθυσμιακά στρώματα ανά τον κόσμο μετακινούνται αδιάκοπα προς μια ήπειρο-γη επαγγελίας και δη σε μια υπερεθνική τάξη της οποίας ο νομικός πολιτισμός όχι μόνο προασπίζεται την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, αλλά και τα ανοιχτά εσωτερικά σύνορα. Συνεπώς, τα κράτη μέλη χρειάζονται υπολογίσιμη ευρωπαϊκή υποστήριξη για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε στις 4 Δεκεμβρίου 2018 την επίσπευση της μεταρρύθμισης του συστήματος ασύλου και δη την ολοκλήρωσή της πριν τις επικείμενες ευρωπαϊκές εκλογές¹³². Αντιστοίχως, αναζητείται διέξοδος στην προβληματική για τον Κανονισμό του Δουβλίνου, ώστε το μελλοντικό σύστημα ασύλου να είναι βιώσιμο. Στο πλαίσιο αυτό, στην ομιλία του για την Κατάσταση της Ένωσης στις 12 Σεπτεμβρίου 2018¹³³ ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ζαν Κλοντ Γιουνκέρ αναφέρθηκε στην αναγκαιότητα να διανοιχτούν νόμιμες οδοί μετανάστευσης προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και κάλεσε τα κράτη να ανταποκριθούν σε αυτή. Ταυτόχρονα, η επιχειρησιακή αδυναμία της ΕΕ να διασφαλίσει μέσω της συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής της τη στεγανότητα των εξωτερικών της συνόρων προκαλεί έντονο προβληματισμό για την ενίσχυσή τους. Ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής παρουσίασε τις νέες πρωτοβουλίες για απόλυτη αλληλεγγύη των κρατών μελών στην αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος και την προστασία των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. Οι προτάσεις της Επιτροπής για την αναδιοργάνωση της μεθοριακής υπηρεσίας της ΕΕ FRONTEX (Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής), οι οποίες χρήζουν προσεκτικής αποτίμησης, αφορούν την αύξηση του αριθμού των μελών του επιχειρησιακού προσωπικού της σε 10.000 άνδρες και τη βελτίωση του εξοπλισμού του. Με τη συναίνεση της αντίστοιχης κυβέρνησης θα εκχωρηθούν εκτελεστικές

¹³¹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 18.10.2018

<https://www.consilium.europa.eu/media/36785/18-euco-final-conclusions-el.pdf>

¹³² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6627_el.htm

¹³³ Ιστοσελίδα αφιερωμένη στην ομιλία για την Κατάσταση της Ένωσης για το έτος 2018, https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_en

αρμοδιότητες στους συνοριοφύλακες του FRONTEX, οι οποίοι θα προβαίνουν σε ελέγχους ταυτότητας και θα αποφασίζουν για την είσοδο ή μη ατόμων από τρίτες χώρες. Τα μέλη του Frontex θα ενισχύσουν τη διαχείριση των απελάσεων στα κράτη μέλη, τα οποία παραμένουν υπεύθυνα για την έκδοση της απόφασης επιστροφής. Ο οργανισμός θα συνεργάζεται στενότερα με τρίτες χώρες κατόπιν συμφωνίας που θα καθορίζει την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων και την αποστολή προσωπικού του οργανισμού στις χώρες αυτές. Συνολικά η Ε.Ε. επιθυμεί να διαθέσει κατά την περίοδο 2019-2020 1,3 δισεκατομμύρια ευρώ και για την περίοδο 2021-2027 συνολικά 11,3 δισεκατομμύρια ευρώ για την προστασία των εξωτερικών συνόρων.

Δεύτερον, πρέπει να τηρηθεί η αλληλεγγύη προς τα κράτη που λόγω της γεωγραφικής τους ιδιαιτερότητας εξαναγκάζονται σε αδιάκοπη υποδοχή και διαχείριση πληθυσμών και να αναγνωριστεί η ανάγκη επιμερισμού των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Η ισότιμη εμπλοκή όλων είναι ένα δύσκολο ζητούμενο που οδηγεί σε φυγόκεντρες τάσεις τα κράτη μέλη και στην επαύξηση της πολιτικής ισχύος αντιδραστικών πολιτικών δυνάμεων σε εθνικό επίπεδο. Ταυτόχρονα, αντιλαμβανόμενη τα ψυχολογικά και επιχειρησιακά της όρια, η ΕΕ προσβλέπει στην εξωτερική διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής μέσω συμμαχιών και εταιρικών σχέσεων με τρίτα κράτη. Στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης ο πρόεδρος της Επιτροπής έκανε λόγο για μια νέα «συμμαχία» με την Αφρική έως το 2020¹³⁴.

Ενεργοποίηση του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ

Όπως προαναφέρθηκε, η έλλειψη σεβασμού των κοινών αξιών στις οποίες εδράζεται η Ένωση επισύρει την επιβολή κυρώσεων στο κράτος μέλος που υποπίπτει στην παράβαση¹³⁵. Η τήρηση της δικαιοκρατικής αρχής, παρά το ότι αποτελεί τη βάση κάθε σύγχρονης συνταγματικής δημοκρατίας και αποτελεί προϋπόθεση για την προσχώρηση ενός κράτους στην ΕΕ¹³⁶, δεν είναι αυτονόητη. Στο παρελθόν, η καταπάτηση των ευρωπαϊκών αξιών έθετε πάντοτε σε κίνηση τα αντανάκλαστικά των ενωσιακών μηχανισμών ελέγχου. Από το 2009, ευρισκόμενη αντιμέτωπη με προβλήματα κράτους δικαίου σε κράτη μέλη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιμετώπισε τις

¹³⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Jean-Claude Juncker, Ομιλία για την κατάσταση της Ένωσης 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-5808_el.htm

¹³⁵ ΔΕΚ, C-414/04, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 28.11.2006, ECLI:EU:C:2006:742, σκ.68.

¹³⁶ Άρθρο 49 ΣΕΕ.

περιπτώσεις αυτές ασκώντας πολιτική πίεση ή κινώντας διαδικασίες επί παραβάσει. Μέχρι πρόσφατα, η διαδικασία που ορίζει το Άρθρο 7 ΣΕΕ για την προστασία των ευρωπαϊκών αρχών και που είχε εισαγάγει η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, δεν είχε τεθεί ποτέ σε ισχύ. Ο προληπτικός μηχανισμός του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ δίνει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να προειδοποιήσει το οικείο κράτος μέλος πριν επισυμβεί στην πραγματικότητα η σοβαρή παράβαση. Ο δεύτερος μηχανισμός, κατασταλτικός και κυρωτικός, της παρ. 2 του άρθρου 7 δίνει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να αναστείλει ορισμένα από τα δικαιώματα του κράτους μέλους που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του στο Συμβούλιο.

Η κλιμάκωση των συστημικών απειλών έναντι των εγγυήσεων κράτους δικαίου έθεσε τέλος στην απροθυμία των κρατών να καταφύγουν στις διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ. Η αύξηση της αξιοπιστίας των κυρώσεων που δύνανται να επιβληθούν από την ΕΕ προέβαλε επιτακτική. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάφυγε σε «μέτρα άνευ προηγουμένου»¹³⁷ και ενεργοποίησε για πρώτη φορά στην ιστορία της τον προληπτικό μηχανισμό για την Πολωνία. Στις 20 Δεκεμβρίου 2017 απηύθυνε αιτιολογημένη πρόταση προς το Συμβούλιο καλώντας το να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης των αρχών του κράτους δικαίου, λόγω των νομοθετικών παρεμβάσεων στη σύνθεση του Συνταγματικού Δικαστηρίου και του περιορισμού των αρμοδιοτήτων του. Ο διευρυνόμενος κύκλος των παραβιάσεων των ιδρυτικών αξιών της ΕΕ ενίσχυσε τη θεσμική αποφασιστικότητα να χρησιμοποιηθεί το άρθρο 7 ως ασπίδα κατά της υπονόμευσής τους¹³⁸. Στο πλαίσιο αυτό, στις 12 Σεπτεμβρίου 2018 τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συμφώνως προς τις διαδικασίες του άρθρου 7 παρ. 1, αποφάσισαν να ζητήσουν από το Συμβούλιο να διαπιστώσει εάν η Ουγγαρία έχει παραβιάσει τις θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ.

Το νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι πολλαπλές και σοβαρές απειλές κατά του κράτους δικαίου σε ορισμένα κράτη μέλη δεν μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με τα

¹³⁷ European Commission, Press Release, Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, 20.12.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

¹³⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Jean-Claude Juncker, Ομιλία για την κατάσταση της Ένωσης 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-5808_el.htm

υφιστάμενα σε ενωσιακό επίπεδο μέσα¹³⁹. Τα πορίσματα της Επιτροπής της Βενετίας είχαν ήδη καταδείξει το επίμονο έλλειμμα κράτους δικαίου σε ορισμένα κράτη της ΕΕ που δημιουργούσαν οι παρεμβάσεις στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Υπήρχε ανάγκη για ένα νέο ενωσιακό πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου για τις περιπτώσεις όπου οι μηχανισμοί που ένα κράτος έχει θεσπίσει σε εθνικό επίπεδο για τη διασφάλισή του πάντως να λειτουργούν αποτελεσματικά. Η Ένωση θα έπρεπε να μπορεί να παρεμβαίνει σε κράτη μέλη όταν παρατηρούνταν μια συστηματική οπισθοχώρηση στο σεβασμό των θεμελιωδών αξιών της όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Έτσι, με ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στις 11 Μαρτίου 2014, υιοθέτησε ένα νέο πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου¹⁴⁰. Βασικός στόχος του νέου πλαισίου είναι να συμπληρώσει τους υπάρχοντες μηχανισμούς προστασίας της δικαιοκρατικής αρχής στην ΕΕ, ήτοι τις διαδικασίες επί παραβάσει, που περιορίζονται στην διαπίστωση παραβίασης συγκεκριμένης διάταξης του ενωσιακού δικαίου και τους μηχανισμούς πρόληψης και επιβολής κυρώσεων ύστατης καταφυγής που προβλέπονται στο άρθρο 7 ΣΕΕ.

Το κενό που καλύπτει το νέο πλαίσιο είναι η αντιμετώπιση μελλοντικών απειλών κατά του κράτους δικαίου – π.χ. μέσω συνταγματικών τροποποιήσεων – πριν η κατάσταση αγγίξει το οριακό σημείο όπου θα είναι επιβεβλημένη η ενεργοποίηση του άρθρου 7 ΣΕΕ¹⁴¹. Η Επιτροπή θα το χρησιμοποιεί ως «*εργαλείο έγκαιρης προειδοποίησης*» για να επαναφέρει στη δικαιοκρατική οδό το οικείο κράτος σε αποδρομή¹⁴². Τρία διακριτά διαδοχικά στάδια συναρθρώνουν το νέο πλαίσιο. Αρχικά, η Επιτροπή συλλέγει και αξιολογεί στοιχεία για να αποφασίσει εάν αυτά αποτελούν σαφείς ενδείξεις συστημικής απειλής κατά του κράτους δικαίου. Εάν ναι, τότε αποστέλλει «γνωμοδότηση για το κράτος δικαίου» εν είδει έναρξης διαλόγου με ενδιαφερόμενο κράτος. Εάν το θέμα δεν επιλυθεί, σε ένα δεύτερο στάδιο η Επιτροπή εκδίδει «σύσταση για το κράτος δικαίου» στο εμπλεκόμενο κράτος μέλος, το οποίο

¹³⁹ V. Reding, *The EU and the Rule of Law – What Next?*, Ομιλία στο Center For European Policy Studies (CEPS), Βρυξέλλες, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_de.htm

¹⁴⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM/2014/0158 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>

¹⁴¹ Χρυσομάλλης, Μ.Δ. (Επιμέλεια), *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σελ. 105.

¹⁴² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου, 11.03.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_el.htm

υποχρεούται να ενημερώσει για τα μέτρα που θα λάβει για το σκοπό αυτό. Σε ένα τρίτο στάδιο, η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της κατάστασης και εάν αυτή δεν είναι ικανοποιητική, τότε μπορεί να προσφύγει στους μηχανισμούς του άρθρου 7 ΣΕΕ. Βέβαια, δεν αποκλείεται, εάν εξακολουθούν να ασκούνται οι πρακτικές που εγείρουν ανησυχίες, η Επιτροπή να προβεί σε νέα σύσταση¹⁴³.

Αντιδρώντας σχετικά, θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι η αποτελεσματικότητα του «νέου πλαισίου» δεν είναι εκ πρώτης όψεως ορατή. Είναι σαφές, όμως, η πρόθεση για έγκαιρη πρόληψη και για έναν τρόπο να εποπτεύεται ο σεβασμός του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη πριν χρειαστεί να ενεργοποιηθούν πιο «σκληροί» μηχανισμοί. Η ΕΕ ωρίμασε αρκετά για να συνειδητοποιήσει ότι η αξιακή συμπόρευση των κρατών μελών δεν είναι αυτονόητη και ότι το πρόβλημα κράτους δικαίου δεν είναι μόνο νομικό, αλλά ευρύτερο και βαθύτερο.

Ο προϋπολογισμός 2021-2027

Η απάντηση της ΕΕ στο φαινόμενο του ανερχόμενου λαϊκισμού, της ξενοφοβικής ρητορικής και των κυβερνητικών παρεμβάσεων στη Δικαιοσύνη δόθηκε μέσω της πρότασης για τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό που αφορά την περίοδο 2021-2027. Για πρώτη φορά θεσπίζεται μηχανισμός που συνδέει το κράτος δικαίου με τη χρηματοδότηση των κρατών μελών. Τα νέα εργαλεία διασφαλίζουν χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, εφόσον σε μια χώρα όπου υπάρχει έλλειμμα κράτους δικαίου και χειραγώγηση της δικαιοσύνης από την κυβέρνηση, δεν υπάρχει ουσιαστικός έλεγχος στην αξιοποίηση της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης. Ο προϋπολογισμός «τιμωρεί» καθεστώτα που ασκούν αυταρχική πολιτική καθώς συνδέει τις δαπάνες – και άρα τα ευρωπαϊκά κονδύλια που εισπράττει κάθε κράτος μέλος – με την πολιτική που αυτό ασκεί. Οι κυβερνήσεις που δεν σέβονται το κράτος δικαίου και τις κοινές ευρωπαϊκές αξίες θα βρεθούν αντιμέτωπες με δυσκολίες στην απόσπαση ευρωπαϊκών κεφαλαίων. Κατά την αντίληψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο προϋπολογισμός στοχεύει σε μία Ένωση που ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της χρηματοδοτώντας νέες, σημαντικότερες προτεραιότητες, όπως η ασφάλεια και η μετανάστευση. Επίσης, με την πρόταση για τον προϋπολογισμό των ετών 2021-2027 διπλασιάζονται οι δαπάνες του προγράμματος Erasmus+ και του Ευρωπαϊκού

¹⁴³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου, 26.07.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_el.htm

Σώματος Αλληλεγγύης, τα οποία προωθούν ευρωπαϊκές αξίες σε πείσμα εξτρεμιστικών, ρατσιστικών και διχαστικών αντιλήψεων¹⁴⁴.

3.3 Ενωσιακές πολιτικές και δικαίκο κερτημένο του ΣοΕ: κοινές αξίες, διαφορετική προσέγγιση και οι αναπόφευκτες αποκλίσεις

Δημοκρατία

Συνοψίζοντας τη δύσκολη θέση της Ευρώπης των 27 θα λέγαμε ότι, αφού προσέκρουσε στην οικονομική κρίση, το χάσμα Βορρά-Νότου και το έλλειμα ηγεσίας, παγιδεύτηκε στη δίνη των αθρόων μεικτών μεταναστευτικών ροών με αποτέλεσμα να εκθρέψει τέρατα. Η έκρηξη του εθνολαϊκισμού, του αντιευρωπαϊσμού και του ρατσισμού, σε όλο το πολιτικό φάσμα, που διαβρώνει σταδιακά το θεσμικό πολιτικό κερτημένο ακόμα και χωρών όπως η Ιταλία και η Αυστρία, βρήκε την ΕΕ εντελώς ανέτοιμη. Αίφνης αμφισβητούνταν συνολικά η ευρωπαϊκή φιλελεύθερη δημοκρατία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των εγγυήσεων κράτους δικαίου. Αυτήν τη δημοκρατία η ΕΕ δεν είχε αντιμετωπίσει ως προτεραιότητα, διότι αφ' ενός τα κράτη μέλη της, επαναπαυμένα και ασφαλή, τη θεωρούσαν δεδομένη και αφ' ετέρου λόγω του δικού της δημοκρατικού ελλείματος, καθώς οι ενωσιακές διαδικασίες δίνουν πολύ περιορισμένες δυνατότητες στους πολίτες της για χάραξη πολιτικής. Οι μεγάλες αποφάσεις λαμβάνονται μέσα από μια διαδικασία όχι αντιπροσωπευτική, αλλά διαπραγματεύσης. Εύγλωττο παράδειγμα είναι αυτό του Συμβουλίου όπου «η ψηφοφορία στη βάση της ειδικής πλειοψηφίας ενθαρρύνει την υιοθέτηση νομοθεσίας που αποφασίζεται μέσω ενός συμβιβασμού διαφορετικών πολιτικών προτεραιοτήτων. Που σημαίνει ότι οι κυβερνήσεις που εκπροσωπούνται και ψηφίζουν στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνουν αποφάσεις που δεν ελέγχονται από τα εθνικά κοινοβούλια¹⁴⁵». Ομοίως, η Επιτροπή, αν και απαρτίζεται από ένα υπήκοο ανά κράτος μέλος, υποχρεώνει τους Επιτρόπους της να λειτουργούν ανεξάρτητα από τα εθνικά συμφέροντα της κάθε κυβέρνησης. Είναι θεσμός μη εκλεγμένος και άρα μη υπόλογος στους Ευρωπαίους πολίτες, ούτε αντιπροσωπευτικός¹⁴⁶. Εν ολίγοις, αντί για μια δημοκρατία ευρωπαϊκή ευδοκιμεί μια «δημοκρατία διακυβερνητική» ένα «πολύπλοκο κράτος δικαίου χωρίς δημοκρατία», παρά «έκφραση εθνικών συμφερόντων»,

¹⁴⁴ Βλ. σχετικά το δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 2ας Μαΐου 2018 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_el.htm)

¹⁴⁵ Μαραβέγιας, 2016, σελ. 221.

¹⁴⁶ Μαραβέγιας, 2016, σελ. 220.

ανεξαρτήτως του ποιόντος των κυβερνήσεων αυτών – αρκεί που είναι νομιμοποιημένες με δημοκρατικές διαδικασίες σε εθνικό επίπεδο¹⁴⁷.

Στον αντίποδα, σε επίπεδο διεθνούς δικαίου ο οργανισμός που έβαζε ανέκαθεν ψηλά στην ατζέντα του την κατάσταση των δημοκρατικών θεσμών είναι το Συμβούλιο της Ευρώπης και ειδικότερα το συμβουλευτικό του όργανο, η Επιτροπή της Βενετίας. Μέλημά του η παραγωγή πολιτικών σε τομείς ευαίσθητους για την εμβάθυνση της δημοκρατίας¹⁴⁸ και η συστηματική παρακολούθηση της ποιότητάς της όπως πραγματώνεται στα εθνικά κράτη. Οι πυλώνες της στρατηγικής του υπηρετούν πρωτίστως τη δημοκρατική συμμετοχή και την καταπολέμηση των διακρίσεων¹⁴⁹. Διότι η δημοκρατία ανθίζει και διαρκεί σε κράτη όπου θεσμοί και πολιτικές σέβονται το δικαίωμα όλων ανεξαιρέτως στην πλήρη απόλαυση των δικαιωμάτων τους. Δηλαδή σε κοινωνίες που προκρίνουν τον πλουραλισμό και αντιλαμβάνονται την ετερότητα ως κεφάλαιο και όχι ως αδυναμία ή απειλή¹⁵⁰. Ως εκ τούτου, η υιοθέτηση των συστάσεων γενικής πολιτικής που απευθύνει Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI) προς τα κράτη μέλη είναι προϋπόθεση για την διατήρηση του ευρωπαϊκού δημοκρατικού κερκτημένου. Τα πορίσματα των επιθεωρήσεων στα κράτη μέλη θα πρέπει να αξιοποιούνται από τα αρμόδια ενωσιακά όργανα για να αντιμετωπιστεί η δαιμονοποίηση μεταναστών και προσφύγων και η ζημιά που προκαλεί στις κοινωνίες. Εκδίπλωση αυτών των επιστημάτων είναι ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης αποτελεί διεθνή οργανισμό με υψηλό αίσθημα ευθύνης απέναντι στις κοινωνίες, τις οποίες προσπαθεί να εκπαιδεύσει στον σεβασμό και στη συμπερίληψη του διαφορετικού άλλου¹⁵¹. Ωστόσο, στη σημερινή Ευρώπη της αποστροφής προς τους ανθρώπους από μη ευρωπαϊκά έθνη και της επικράτησης του πολιτικού ρεαλισμού εις

¹⁴⁷ Βενιζέλος, Ε., ομιλία στην εκδήλωση με θέμα: *Επίγνωση και Δημόσια Ευθύνη: Η Ευρωπαϊκή Δημοκρατία σε αμφισβήτηση*, 11.12.2018, King George Hotel, Αθήνα.

¹⁴⁸ Βλ. το πλούσιο φάσμα πολιτικών που αναπτύσσει η Γενική Διεύθυνση Δημοκρατίας (Directorate General of Democracy, DGII), σε τομείς κρίσιμους για τη βιωσιμότητα της δημοκρατίας στα κράτη μέλη: εξασφάλιση του σεβασμού στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, χωρίς διακρίσεις, με βάση τα πρότυπα για τα ανθρώπινα δικαιώματα, βελτίωση της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών, ενίσχυση των δημοκρατικών δεξιοτήτων των Ευρωπαίων πολιτών και της βούλησης αυτών να συμμετέχουν στη δημοκρατική διαδικασία. Τέλος, προώθηση του σεβασμού στον πλουραλισμό στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, σε πνεύμα αλληλεγγύης και ανοχής, επί τη βάση των προτύπων για τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά και των νομικών κριτηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης. Πηγή: <https://www.coe.int/en/web/democracy>

¹⁴⁹ Βλ. σχετικά το οργανόγραμμα της Γενικής Διεύθυνσης Δημοκρατίας, https://cs.coe.int/_layouts/15/orgchart/OrgChartCust_A.aspx?key=176&lcid=1033

¹⁵⁰ 2018 Report, Secretary General, σελ. 83.

¹⁵¹ Βλ. σχετικά τις πρωτοβουλίες του Συμβουλίου της Ευρώπης, <https://www.coe.int/en/web/education>

βάρος των νομικών υποχρεώσεων των κρατών, η εξεύρεση δημοκρατικών ισορροπιών παραμένει πρόκληση. Γενικότερα, και στις δύο έννομες/αξιακές τάξεις, ΕΕ και ΣοΕ, είναι κοινό φαινόμενο ο προβληματισμός για τα κράτη που δεν συμμορφώνονται ή προκαλούν με τη συμπεριφορά τους αλλά και – εύλογα – για το πώς θα πεισθούν να συμμορφωθούν. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος της ΕΣΔΑ και του Δικαστηρίου του Στρασβούργου βασίζεται στην εκτέλεση, εκ μέρους των κρατών μερών στη Σύμβαση, των αποφάσεών του την οποία εποπτεύει η Επιτροπή Υπουργών¹⁵². Στην ίδια γραμμή προβληματισμού, η έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψηφίσματος για ένα διοργανικό Σύμφωνο της ΕΕ για τη Δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα, με πιθανές κυρώσεις που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αποτρεπτικά¹⁵³, παραμένει ανοιχτή εκκρεμότητα.

Μεταναστευτική και προσφυγική κρίση και ανθρώπινα δικαιώματα

Σε ένα επίπεδο θεωρητικό, η ΕΕ ανέπτυξε την κοινή μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ασύλου στη βάση της Συνθήκης της Λισαβόνας και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αλλά και της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες (1951). Υπηρετεί, δηλαδή, σε υπερεθνικό επίπεδο, τις ίδιες αξίες και τα ίδια πρότυπα με το ΣοΕ. Ο τρόπος, όμως, με τον οποίο λειτούργησε, υπό συνθήκες αθρόων πληθυσμιακών εισροών, η Συνθήκη Σένγκεν και εφαρμόστηκε ο Κανονισμός του Δουβλίνου, αλλά και η κρίση νομιμοφροσύνης των δοκιμαζόμενων κρατών μελών, συνιστούν απόκλιση από τον ευρωπαϊκό νομικό και πολιτικό πολιτισμό¹⁵⁴. Το ΕΔΔΑ εκλήθη να υπενθυμίσει τις υποχρεώσεις των κρατών αυτών υπό την ΕΣΔΑ. Ενδεικτικά, στην υπόθεση *Khlaifia and Others v. Italy* το Δικαστήριο του Στρασβούργου κατέδειξε την απουσία ουσιωδών γνωρισμάτων του κράτους δικαίου, δηλαδή της προστασίας από την αυθαιρεσία και την αναγκαιότητα ύπαρξης δυνατότητας προσφυγής κατά

¹⁵² Perrakis, S., Les valeurs européennes en question dans l'Europe des crises d'aujourd'hui. Défis, perspectives, et le rôle du Conseil de l'Europe, *Ordine Internazionale e diritti umani*, 15.05.2017, σελ. 16, επισημαίνεται η στάση του Αζερμπαϊτζάν στην υπόθεση *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan* ως προς τη μη συμμόρφωσή του στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ (No 15172/13 και 919/15). Ως μέσο άσκησης πίεσης, με την προσωρινή απόφαση CM/ResDH(2017)429 της 5.12.2017 η Επιτροπή Υπουργών παρέπεμψε το ζήτημα στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της διαδικασίας παραβίασης του άρθρου 46. παρ. 2 ΕΣΔΑ.

¹⁵³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Μηχανισμός της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ψηφισμα P8_TA(2016)0409, 25.10.2018, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//EL>

¹⁵⁴ Βλ. σχετικά Perrakis, S., Les valeurs européennes en question dans l'Europe des crises d'aujourd'hui. Défis, perspectives, et le rôle du Conseil de l'Europe, *Ordine Internazionale e diritti umani*, 15.05.2017, σελ. 20.

δικαστικής απόφασης¹⁵⁵. Επίσης, στην υπόθεση *S.F. and Others v. Bulgaria*¹⁵⁶, όπου το Δικαστήριο υπογράμμισε τις ειδικές ανάγκες και την ευαλωτότητα των ανήλικων μεταναστών, αναδείχτηκε ξανά η οριακή κατάσταση των υποδομών κράτησης. Η απόφαση υπενθύμισε πως η διαρκώς αυξανόμενη προσέλευση μεταναστών δεν μπορεί να απαλλάξει ένα κράτος μέλος από την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ να διασφαλίζει το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας σε άτομα που έχουν στερηθεί την ελευθερία τους. Στην υπόθεση *N.D. και N.T. κ. Ισπανίας* το Δικαστήριο εξέτασε το πρόβλημα της ομαδικής απέλασης αλλοδαπών και της διασφάλισης της πρόσβασης των παράτυπα εισερχομένων στη διαδικασία ασύλου. Με την απόφασή του έκρινε πως η συμπεριφορά των ισπανικών αρχών έναντι Αφρικανών υπηκόων που επιχείρησαν να υπερκεράσουν το συνοριακό φράχτη στο θύλακα της Melilla συνιστά παραβίαση του άρθρου 4 του Τέταρτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ¹⁵⁷. Τις εκπτώσεις στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επέκρινε και ο Nils Muiznieks, Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΣοΕ, στην έκθεσή του για το 2017¹⁵⁸, αφού εξέτασε την κατάσταση προσφύγων, μεταναστών και αιτούντων άσυλο. Διαπίστωσε το έλλειμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών που εμποδίζει την εύρεση ασφαλών οδών για την πρόσβαση των ατόμων αυτών σε προστασία και τόνισε την ανάγκη να αρθούν οι περιορισμοί στην οικογενειακή επανένωση. Την ευρύτερη εικόνα της αποκαρδιωτικής κατάστασης στην Ευρώπη συμπλήρωσαν οι διαπιστώσεις του για τις συνθήκες κράτησης μεταναστών, ειδικά των ανηλίκων και τις πολιτικές αναγκαστικών επιστροφών που εφαρμόζονται. Συμπερασματικά, όλα τα στοιχεία συνηγορούν στην ανάγκη να επαναξιολογήσει η ΕΕ τον τρόπο εφαρμογής των πολιτικών της με πλήρη σεβασμό στα θεμελιώδη δικαιώματα και στην αξιοπρέπεια μεταναστών και προσφύγων. Η συνεργασία με το ΣοΕ η προσεκτική ανάγνωση και εφαρμογή της νομολογίας του ΕΔΔΑ θα απέφεραν σημαντικά ευεργετήματα.

¹⁵⁵ ECtHR report, 2017.

¹⁵⁶ ΕΔΔΑ, *S.F. κ. ά. κ. Βουλγαρίας*, 8138/16, 7.12.2007, παρ. 90.

¹⁵⁷ ΕΔΔΑ, *N.D. και N.T. κ. Ισπανίας*, 8675/15 και 8697/15, 3.10.2017.

¹⁵⁸ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Annual Activity Report 2017, CommDH(2018)1, Strasbourg, 19.01.2018, <https://rm.coe.int/annual-activity-report-2017-by-nils-muiznieks-council-of-europe-commis/168077ec86>

Συμπεράσματα

Η εργασία διερεύνησε¹⁵⁹ την πορεία του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην πολιτική και θεσμική κρίση που χαρακτηρίζει τον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο, με έμφαση στις πιο πρόσφατες εξελίξεις. Έγιναν πολυάριθμες αναφορές στα αντανακλαστικά που επέδειξε ο κάθε Οργανισμός στις απειλές που προέκυψαν για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τις δημοκρατικές διαδικασίες και τη δικαιοκρατική αρχή. Μια πρώτη ανάγνωση συμπερασμάτων δεν δικαιολογεί αισιοδοξία. Η Ευρώπη πορεύεται προς μια νέα κατάσταση. Οι κατακτήσεις της δεν γίνονται πλέον αντιληπτές από μια μεγάλη μερίδα του κόσμου ως ένα καθολικό αξιακό πλαίσιο όπου τα κράτη προωθούν τα εθνικά τους συμφέροντα σε συνεργασία με τους υπόλοιπους Ευρωπαίους.

Η ΕΕ αντιμετωπίζει την εσωστρέφεια των κρατών μελών της που υψώνουν φράχτες και τείχη για να αποφύγουν τις υποχρεώσεις τους σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Η αλληλεγγύη δεν είναι πλέον ο συνεκτικός τους δεσμός όπως ορίζουν τα καταστατικά κείμενα. Η κοινοβουλευτική δημοκρατία δεν θεωρείται προϋπόθεση για την οικονομική τους ανάπτυξη και τη συμμετοχή σε υπερεθνικούς οργανισμούς. Ως εκ τούτου, οφείλει να στραφεί πιο προσεκτικά στο ΣοΕ ώστε να βρουν κοινό τόπο στην υπεράσπιση των ευρωπαϊκών αξιών. Ενσωματώνοντας τα νομικά πρότυπα που έχουν εκπονήσει οι επιστημονικές επιτροπές του Οργανισμού του Στρασβούργου η ΕΕ μπορεί να πετύχει καλύτερη ευθυγράμμιση των κρατών μελών της με τους στόχους της Ένωσης πολύ πριν παρουσιαστεί η ανάγκη για προληπτική ή κυρωτική δράση. Αν και οι δύο περιφερειακοί οργανισμοί διαφέρουν ως προς τη φύση και το σκοπό τους, το διακαιο-πολιτικό του κεκτημένο του ΣοΕ μπορεί να βοηθήσει την Ευρώπη να ανακαλύψει ξανά τον εαυτό της και τις αξίες της¹⁶⁰. Μέχρι τώρα η Ένωση δεν θέλησε να εξαρτάται από εξωτερικούς φορείς στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της, ίσως γιατί το θεωρούσε δείγμα αδυναμίας στην επίτευξη των στόχων της.¹⁶¹ Αρκεί όμως να δει κανείς την τεράστια συμβολή της Επιτροπής της Βενετίας στην έκθεση Sargentini που δικαιολόγησε τη λήψη μιας σοβαρότατης απόφασης από την ΕΕ, την ενεργοποίηση της διαδικασίας του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ για την Ουγγαρία. Γίνονται άμεσα αντιληπτά τα οφέλη της προσφυγής στα όργανα και τους μηχανισμούς του ΣοΕ.

¹⁵⁹ Η εργασία έχει λάβει υπόψη τις εξελίξεις μέχρι τη 18^η Δεκεμβρίου 2018.

¹⁶⁰ Perrakis, S., Les valeurs européennes en question dans l'Europe des crises d'aujourd'hui. Défis, perspectives, et le rôle du Conseil de l'Europe, *Ordine Internazionale e diritti umani*, 15.05.2017, σελ. 12

¹⁶¹ Χρυσομάλλης, Μ.Δ. (Επιμέλεια), Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σελ. 96-97.

Η εργασία δεν μπορεί να προδιαγράψει ποια θα είναι η μετεξέλιξη της Ευρώπης μετά από την τρέχουσα κρίση. Εάν υποθέσουμε πως υπάρχει ανάγκη αναστοχασμού, αυτός αφορά το σημείο εκκίνησης του ΣοΕ, δηλαδή το Καταστατικό του¹⁶². Το ιδεώδες, δηλαδή, της διασφάλισης της ενότητας των ευρωπαϊκών λαών στη βάση ιδανικών και αρχών που αποτελούν κοινή κληρονομιά όλων. Είναι αλήθεια ότι οι χώρες δεν έχουν την πολυτέλεια της απομόνωσης. Η οργανωμένη πρόοδος προς την ενοποίηση συμφέρει τα κράτη. Χρειαζόμαστε μια δυνατή Ευρώπη, θεσμικά πλαισιωμένη από διεθνείς οργανισμούς (ΕΕ, ΣοΕ, ΟΑΣΕ), για να ανακτήσουμε την πίστη μας σε αυτήν και η Ευρώπη που θα διαδεχθεί τη σημερινή πρέπει να βασίζεται στο τρίπτυχο δημοκρατία – κράτος δικαίου – ανθρώπινα δικαιώματα. Το μέλλον είναι άδηλο, σίγουρα όμως θα είναι κοινό, ιδανικά με συμπεριληπτικές κοινωνίες και θεσμούς.

¹⁶² Statute of the Council of Europe, 5.5.1949, <https://rm.coe.int/1680306052>

Βιβλιογραφία

- Ανάγνου Μ.*, Ετερότητα και Ανεκτικότητα στην Ευρώπη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017
- Βέρνου Σ. – Κόντης, Α.*, Επιμέλεια, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός Τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2017
- Γαλάνης Θ.*, Η Αλληλεγγύη στην Ενωσιακή Δικαιοταξία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017
- Δίπλα Χ.*, Επιμέλεια, Η Συμβολή του Συμβουλίου της Ευρώπης στην προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Εκδήλωση Τιμής στον Χρήστο Ροζάκη, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2010
- Μαραβέγιας, Ν.*, (Επιμέλεια), Ευρωπαϊκή Ένωση – Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2016
- Μεταζάς Α.*, Pernice I., Η Ευρώπη σε κρίση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2015
- Müller J.-W.*, Τι είναι ο λαϊκισμός; Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2017
- Mudde C., Rovira Kaltwasser C.*, Λαϊκισμός. Μια συνοπτική εισαγωγή, Εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα, 2017
- Παπάς Τ.*, Λαϊκισμός και κρίση στην Ελλάδα, Εκδόσεις Ίκαρος, Αθήνα, 2016
- Περράκης Στ.*, Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2013
- Περράκης Στ.*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2013
- Περράκης Στ.*, Τσόλκα Ο., Ανθρώπινη Ασφάλεια. Δίκαιο και Πολιτικές, Σημειώσεις από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2014.
- Πλιάκος, Α.Δ.*, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012
- Σισιλιάνος Α.-Α.*, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017
- Τσεβρένης Β.*, Θεσμοί άμεσης δημοκρατίας στον ευρωπαϊκό χώρο – προβλήματα και προοπτικές, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2018.

Χρυσομάλλης Μ.Δ., (Επιμέλεια), Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018

Αρθρογραφία

Perrakis, S., Les valeurs européennes en question dans l'Europe des crises d'aujourd'hui. Défis, perspectives, et le rôle du Conseil de l'Europe, *Ordine Internazionale e diritti umani*, 15.05.2017

Βασική Τεκμηρίωση

A. Συμβούλιο της Ευρώπης

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Hungary, Joint opinion on the provisions of the so-called “Stop Soros” draft package which directly affect NGOs, CDL-AD(2018)013, Strasbourg, 25.06.2018.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)008rev-cor

CDL-AD(2016)007-e, Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016)

Council of Europe, PACE Resolution 2156 (2017), The functioning of democratic institutions in Turkey, 25 April 2017

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Annual Activity Report 2017, CommDH(2018)1, Strasbourg, 19.01.2018

CRI(2000)21, ECRI General Policy Recommendation No 5 on Combatting Intolerance and Discrimination against Muslims, adopted on 16 March 2000 και CRI(2016)15, ECRI General Policy Recommendation No 15 on Combatting Hate Speech, adopted on 8 December 2015

Council of Europe, Annual Report in ECRI's Activities, covering the period from 1 January to 31 December 2017, Strasbourg, June 2018

Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Populism – How strong are Europe's checks and balances? 127th Session of the Committee of Ministers, Nicosia, 19 May 2017

Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014, CommDH(2014)21, Strasbourg, 16.12.20

Σύσταση CM/Rec(2018)2 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη για το ρόλο και τις ευθύνες των μεσαζόντων διαδικτύου

Γνωμοδότηση CDL-AD(2011)001, 86η Ολομέλεια, Βενετία, 25-26 Μαρτίου 2011

Γνωμοδότηση CDL-AD(2012)008, 91η Ολομέλεια, Βενετία, 15-16 Ιουνίου 2012

Γνωμοδότηση CDL-AD(2012)001, 90ή Ολομέλεια, Βενετία, 16-17 Μαρτίου 2012

Γνωμοδότηση CDL-AD(2012)020, 92η Ολομέλεια, Βενετία, 12-13 Οκτωβρίου 2012

Γνωμοδότηση CDL-AD(2015)015, 103η Ολομέλεια, Βενετία, 19-20 Ιουνίου 2015

Thorbjørn Jagland, State of Democracy, Human rights and the rule of law, Populism – How strong are Europe’s checks and balances? 127th Session of the Committee of Ministers, Nicosia, 19 May 2018,

Venice Commission, Opinion No. 889/2017 on the Draft Law of Hungary on the Transparency of Organisations receiving support from abroad (CDL-AD(2017)015)

Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomas Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, to Spain, 18-24 March 2018

B. Ευρωπαϊκή Ένωση

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, P8_TA(2017)0243, Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 1ης Ιουνίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση του αντισημιτισμού (2017/2692(RSP))

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα

European Parliament, Migration and Asylum: a challenge for Europe, Fact sheets on the European Union, PE 600.414, June 2018

The Rome Declaration, declaration of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25.03.2017

Κανονισμός (ΕΕ) 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16.04.2014, για τη δημιουργία του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, την τροποποίηση της απόφασης 2008/381/ΕΚ του Συμβουλίου και την κατάργηση των

αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αριθ. 573/2007/EK και αριθ. 575/2007/EK και της απόφασης 2007/435/EK του Συμβουλίου

EUROPEAN COMMISSION, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Thirteenth report on relocation and resettlement, COM(2017) 330 final

Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας (ΕΕ 2015, L 248, σ. 80 έως 94). Η απόφαση δεν ισχύει πλέον (Ημερομηνία λήξης ισχύος: 26.09.2017)

European Commission - Press release, Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice, 7 December 2017

EUROPEAN COMMISSION, COM(2018)851 final, Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, Strasbourg, 13.11.2018

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Μηχανισμός της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ψήφισμα P8_TA(2016)0409, 25.10.2018

European Commission, Press Release, Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, 20.12.2017

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19.05.2010, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, ΕΕ L 132/11

Court of Justice of the European Union, Case C-621/18, Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona, 04.12.2018, ECLI:EU:C:2018:978

ΔΕΕ, Απόφαση τμήματος μείζονος συνθέσεως της 6ης Σεπτεμβρίου 2017 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, (ECLI:EU:C:2017: 631)

ΔΕΕ, C-286/12, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ. Ουγγαρίας, 06.11.2012, ECLI:EU:C:2012:687

ΔΕΚ, C-45/07, Επιτροπή κ. Ελλάδας, 12.02.2009, ECLI:EU:C:2009:81, σκ. 31. Επίσης, ΔΕΚ, C-105-03, Ποινική δίκη κ. Maria Pupino, 16.06.2005, ECLI:EU:C:2005:386, Γνώμη Γενικού Εισαγγελέα

