

Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης

Μαρία Ντανιέλλα Μαρούδα

Επίκουρη Καθηγήτρια, Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Έδρα Jean Monnet, Πρόεδρος Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI), του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Email: danmarouda@gmail.com

Θεοφάνια Αντωνίου

Διδάκτωρ Παντείου Πανεπιστημίου, Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών, Μέλος ΣΕΠ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο.

Email: antoniou.theofania@ac.eap.gr

Περίληψη

Την τελευταία δεκαετία, τα δικαιώματα του ανθρώπου, το κράτος δικαίου και οι δημοκρατικές εγγυήσεις δοκιμάζονται σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, τόσο εντός των 27 της ΕΕ, όσο και στο ευρύτερο Συμβούλιο της Ευρώπης των 47 κρατών μελών. Αυτό προκύπτει τόσο από τους δείκτες σχετικών ερευνών, όσο και από εκθέσεις διεθνούς ελέγχου των επιδόσεων των κρατών στο πλαίσιο νομολογίας δικαστηρίων, αλλά και σχετικών οργάνων του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η κορυφή του παγόβουνου δείχνει τις περιπτώσεις της Ουγγαρίας και Πολωνίας, όμως δεν εντοπίζεται μόνο εκεί, αφού αποτελεί οριζόντια διαπίστωση όλων σχεδόν των σχετικών κειμένων που έχουν υιοθετηθεί, ιδίως από το 2016 και επέκεινα. Στο παρόν άρθρο αναλύονται, αφενός οι θεσμικές δυνατότητες προαγωγής και προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που έχουν στη διάθεσή τους η ΕΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης, κι αφετέρου το πώς επιδρούν σε αυτές οι πολιτικές επιλογές των κρατών μελών, ιδίως μέσα από τις πολλαπλές κρίσεις που έχουν να αντιμετωπίσουν, αλλά και τις συνέργειες που έχουν αναπτυχθεί και προωθούνται ανάμεσα σε επιμέρους όργανα ελέγχου των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται, έτσι, στην συμπληρωματικότητα των προτεραιοτήτων, αλλά και της στρατηγικής ή των σχεδίων δράσης των δύο οργανισμών, καθώς και των πολιτικών πρόληψης έναντι των μηχανισμών επιβολής κυρώσεων.

Λέξεις Κλειδιά: Δημοκρατία, Κράτος Δικαίου, Ανθρώπινα Δικαιώματα, Διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο της Ευρώπης

Εισαγωγή

Την τελευταία δεκαετία, ο σεβασμός στο κράτος δικαίου και τη δημοκρατία δείχνει να βαίνει μειούμενος στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ, βάσει διεθνών δεικτών. Ενδεικτικά, σύμφωνα με έναν από τους πλέον αξιόπιστους δείκτες, World Bank's Worldwide Governance Indicators, τη δεκαετία 2009-2018, ο σεβασμός του κράτους δικαίου μειώθηκε σε 17 κράτη μέλη της ΕΕ. Σύμφωνα με τους Bond et al. (2020), ένας αυξανόμενος αριθμός δυτικών κυβερνήσεων δείχνουν να εκμεταλλεύονται το δημοκρατικό πολίτευμα για να νομοθετούν ανεξάρτητα από τους εσωτερικούς ή διεθνείς νομικούς περιορισμούς, χρησιμοποιώντας ως επιχείρημα “τη θέληση των εκλεκτόρων τους”, ακόμη και αν οι υποστηρικτές τους δεν είναι απόλυτη πλειοψηφία του πληθυσμού. Σε άλλες περιπτώσεις, η δημόσια ασφάλεια χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει παραβίαση των δικαιωμάτων των πολιτών, ενώ σε ορισμένα κράτη μέλη, τα μέσα ενημέρωσης και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών δυσκολεύονται όλο και περισσότερο να διερευνήσουν πιθανές παραβιάσεις του κράτους δικαίου λόγω οικονομικών και πολιτικών συμφερόντων.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕ απέτυχε να φέρει απτά αποτελέσματα στις περιπτώσεις της Ουγγαρίας και της Πολωνίας μέσω της εφαρμογής του άρθρου 7 της Συνθ. ΕΕ, ενώ η Ευρ. Επιτροπή κατηγορήθηκε για υποκειμενικότητα στην περίπτωση της Ουγγαρίας, αποδυναμώνοντας το ειδικό βάρος της ΕΕ στην προώθηση του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας (Bugarič, 2016).¹ Από την άλλη πλευρά, ιδιαίτερα μετά την θέση σε ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ) και της υποχρέωσης ένταξής της στο Συμβούλιο της Ευρώπης, η προαγωγή της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου έχουν αναδειχθεί σε μείζον ζήτημα στην ΕΕ. Ενδεικτικά, η Πρόεδρος της Ευρ. Επιτροπής Ursula von der Leyen (2019) συμπεριέλαβε στις πολιτικές της κατευθύνσεις ότι: *“Απειλές του κράτους δικαίου αποτελούν προκλήσεις για την νομική, πολιτική και οικονομική βάση λειτουργίας της ΕΕ”*.

¹ Η ασυνεπής απάντηση της ΕΕ στις φερόμενες παραβιάσεις του κράτους δικαίου στην Ουγγαρία και την Πολωνία έχει επαναφέρει την κριτική για “διπλά στάνταρντ”. Παρόλο που η ουγγρική κυβέρνηση άρχισε να υπονομεύει τους δημοκρατικούς θεσμούς το 2010, η Ευρ. Επιτροπή αρνήθηκε για αρκετά χρόνια να επικαλεστεί το άρθρο 7. Μόνο τον Σεπτέμβριο του 2018 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (και όχι η Ευρ. Επιτροπή) κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 7 κατά της Ουγγαρίας. Αντίθετα, όταν η πολωνική κυβέρνηση άρχισε να ακολουθεί το παράδειγμα της Ουγγαρίας, το 2015, η Ευρ. Επιτροπή πήρε μέτρα βάσει του Πλαισίου του κράτους δικαίου. Όταν οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της πολωνικής κυβέρνησης και της Ευρ. Επιτροπής ολοκληρώθηκαν τελικά, δύο χρόνια αργότερα, η τελευταία συνέστησε, τον Δεκέμβριο του 2017, στο Συμβούλιο να ενεργοποιήσει το άρθρο 7. Οι διαφορετικές προσεγγίσεις της Επιτροπής σε παρόμοιες παραβιάσεις στις δύο χώρες διευκόλυναν το κυβερνών κόμμα της Πολωνίας να ισχυριστεί ότι αδικείται.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Σε επίπεδο ΕΕ, έχει ξεκινήσει η συζήτηση ήδη από το 2010² για την δημιουργία ενός μηχανισμού αντίστοιχου αυτού του Συμβουλίου της Ευρώπης για την αξιολόγηση και προώθηση της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα κράτη μέλη της ΕΕ (Αντωνίου, 2012). Τα πρόσφατα παραδείγματα της Ουγγαρίας και της Πολωνίας και η επακόλουθη αποτυχία της ΕΕ να τα επαναφέρει στον δρόμο των ευρωπαϊκών αξιών, όπως έχουν αποτυπωθεί διαχρονικά στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες, ενέτεινε τη συζήτηση ως προς τη δημιουργία ενός μηχανισμού αξιολόγησης των αξιών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και την πιθανή συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης, οδηγώντας στις εξελίξεις του 2020 (βλ. κατωτέρω).

Από την άλλη πλευρά, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναπτύξει έντονη δραστηριοποίηση στους τομείς της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, από το 1993, μέσω της σύστασης Επιτροπών περιοδικού ελέγχου των συμβαλλόμενων κρατών στους ανάλογους τομείς και της έκδοσης σχετικών συστάσεων. Από τις πλέον γνωστές Επιτροπές είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας) και η Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI). Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η παρουσίαση και αξιολόγηση των διαθέσιμων μηχανισμών που διαθέτει η ΕΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης ως προς την προώθηση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ώστε να καταλήξουμε σε συμπέρασμα για την δυνάμει αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης σε αυτούς τους τομείς.

Η Κατάσταση στα Κράτη Μέλη της ΕΕ

Μια σειρά από διεθνείς δείκτες αξιολόγησης επιμέρους στοιχείων του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, δείχνουν ότι, την τελευταία δεκαετία, τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν υποβαθμιστεί στις κατατάξεις.

Ο ετήσιος “δείκτης του κράτους δικαίου” του World Justice Project αξιολογεί την κατάσταση σε 126 χώρες και εδάφη, συμπεριλαμβανομένων 21 κρατών μελών της ΕΕ, εξετάζοντας τον τρόπο με τον οποίο το ευρύ κοινό αντιλαμβάνεται το κράτος δικαίου. Σύμφωνα με την αξιολόγησή του,

² Στην έκθεση για τα θεμελιώδη δικαιώματα του 2010, το Κοινοβούλιο πρότεινε τη δημιουργία νέων ευρωπαϊκών μηχανισμών για τη διασφάλιση του σεβασμού της δημοκρατίας, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, καλώντας την Ευρ. Επιτροπή να υποβάλει νέα νομοθετική πρόταση για το θέμα αυτό. Αντίστοιχη πρόταση εντάχθηκε και στην έκθεση θεμελιωδών δικαιωμάτων 2012, όπου το ΕΚ τόνισε ότι ένας σαφής μηχανισμός παρακολούθησης θα στοχεύει στην αξιολόγηση της συνεχούς συμμόρφωσης των κρατών μελών με τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ και την εκπλήρωση των δεσμεύσεων των κ/μ για το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

εμφανίζονται ιδιαίτερα ανησυχητικές τάσεις. Οι δείκτες δείχνουν ότι το κράτος δικαίου σε τέσσερα από τα 21 κράτη μέλη που εξετάζονται (Βουλγαρία, Γαλλία, Ουγγαρία και Πολωνία) είναι χειρότερο συνολικά το 2019 από ό,τι ήταν το 2015. Γενικότερα, τα δεδομένα δείχνουν ότι οι κυβερνητικές εξουσίες σε 10 κράτη μέλη της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένης της Αυστρίας, της Γαλλίας, της Ολλανδίας και της Πολωνίας) ήταν λιγότερο περιορισμένες (από το δικαστικό σώμα, το νομοθετικό σώμα, τα ελεγκτικά γραφεία ή την κοινωνία των πολιτών) το 2019 από ό,τι το 2015. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων επιδεινώθηκε σε 15 χώρες και η ποινική δικαιοσύνη (συμπεριλαμβανομένης της ταχύτητας, της αμεροληψίας, της αποτελεσματικότητας στη μείωση της εγκληματικής συμπεριφοράς και της προστασίας των δικαιωμάτων των κατηγορουμένων) επιδεινώθηκε σε 11 κράτη μέλη.

Ο δείκτης “Δημοκρατία 2018” του Economist Intelligence Unit (EIU) έδειξε ότι 15 κ/μ της Δυτικής Ευρώπης ήταν λιγότερο δημοκρατικά το 2018 σε σχέση με το 2008. Μάλιστα χαρακτήρισε έξι κράτη μέλη της ΕΕ στη Δυτική Ευρώπη (Βέλγιο, Κύπρος, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία και Πορτογαλία) ως “ελαττωματικές” παρά “πλήρεις” δημοκρατίες. Σε ολόκληρη την ΕΕ, το EIU χαρακτήρισε 17 κράτη μέλη ως ελαττωματικές δημοκρατίες.³

Οι δείκτες διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας αξιολόγησαν έξι στοιχεία διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου, το οποίο επιδεινώθηκε σε 17 κράτη μέλη της ΕΕ μεταξύ του 2009 και του 2018. Μεταξύ αυτών που εμφάνισαν απότομη μείωση του σεβασμού του κράτους δικαίου ήταν η Κύπρος, η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Μάλτα. Σε απόλυτους όρους, τις χειρότερες επιδόσεις έως το 2018 είχαν οι Ιταλία, Ελλάδα και (η χειρότερη από όλες, με σημαντική διαφορά) Βουλγαρία (Kaufmann et al., 2019).

Σύμφωνα με το γερμανικό Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, το οποίο αξιολογεί την κατάσταση του κράτους δικαίου και διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, ως κύριο πρόβλημα αναφέρεται η θεσμική αδυναμία της διοίκησης και τα προβλήματα του δικαστικού σώματος. Η διάρκεια των δικαστικών διαδικασιών, η διαφθορά, η ανεπαρκής διοικητική εμπειρογνομosύνη και η έλλειψη συντονισμού είναι συστημικά προβλήματα, τα οποία οδηγούν σε θεσμικές ελλείψεις τόσο σοβαρές ώστε να ισοδυναμούν με πρόβλημα κράτους δικαίου.

³ Βέλγιο, Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Γαλλία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία και Σλοβενία.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Τέλος, στην αξιολόγηση της ελευθεροτυπίας του 2019 από τους Δημοσιογράφους Χωρίς Σύνορα, η ελευθερία των μέσων ενημέρωσης κρίθηκε “καλή” σε μόνο εννέα κράτη μέλη της ΕΕ, “αρκετά καλή” στα 12, “προβληματική” σε έξι (σε αυξανόμενη σειρά ανησυχίας: Ρουμανία, Πολωνία, Κροατία, Ελλάδα, Μάλτα και Ουγγαρία) και “κακή” στη Βουλγαρία.

Παρατηρούμε δηλαδή ότι η ανησυχητική τάση αποδυνάμωσης του κράτους δικαίου, της δημοκρατικής λειτουργίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν είναι ίδιοι μόνο των κρατών της Ανατολικής Ευρώπης, τα οποία δεν έχουν ακόμα αναπτύξει σε επαρκή βαθμό τις ανωτέρω αξίες της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Σύμφωνα με τον Müller (2015, 143), η οικονομική κρίση και η απάντηση της ΕΕ οδήγησε σε χαλάρωση των κοινωνικών συμβολαίων σε όλη την Ευρώπη και ιδιαίτερα στη Νότια, γεγονός το οποίο μάλλον είχε αρνητικό αντίκτυπο στις δημοκρατίες.

Πρόσφατες εξελίξεις στην ΕΕ: ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για τη Δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

Το άρθρο 7 ΣΕΕ προβλέπει ένδικα μέσα για την κύρωση παραβιάσεων του άρθρου 2 ΣΕΕ. Όταν υπάρχει “σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης των αρχών που αναφέρονται στο άρθρο 2 από ένα κράτος μέλος, το Συμβούλιο υιοθετεί σύσταση προς αυτό το κράτος” (προληπτικός μηχανισμός, ο οποίος εισήχθη με τη Συνθήκη της Νίκαιας το 2001). Ο μηχανισμός επιβολής κυρώσεων του άρθρου 7 παράγραφος 2 ΣΕΕ εισήχθη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997. Η χρήση των κυρώσεων, που περιλαμβάνουν αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων του εν λόγω κράτους μέλους, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου στο Συμβούλιο, προκύπτει από την ύπαρξη “σοβαρής και επίμονης παραβίασης του άρθρου 2” από κράτος μέλος.

Στην πραγματικότητα, ο πυρήνας του άρθρου 7 αποτελεί έναν μηχανισμό για την απομόνωση της υπόλοιπης ΕΕ από την κυβέρνηση ενός συγκεκριμένου κράτους μέλους, το οποίο θεωρείται ότι παραβιάζει θεμελιώδεις αξίες, παρά μια πραγματική παρέμβαση με την έννοια των παρεμβάσεων από την Ευρ. Επιτροπή σε εθνικά δημοσιονομικά θέματα (Müller, 2015, 144). Σύμφωνα με τον Canor (2013), εάν οι εθνικοί θεσμοί της δημοκρατίας και το κράτος δικαίου αποτύχουν σε ένα κράτος μέλος, τότε θα λήξει η, απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία της ΕΕ, αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Όσο λοιπόν παραμένει ένα κράτος στην ΕΕ, η λειτουργία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι υπόθεση όλων (Carrera et al., 2013).

Τεύχος 1, Αρ. 1

Έχοντας αποδειχθεί ιδιαίτερα δύσκολη και εν τέλει ανεπαρκής εκ του αποτελέσματος η εφαρμογή του άρθρου 7μ,⁴ η ΕΕ στράφηκε σε πιο ευέλικτες λύσεις. Το φθινόπωρο του 2020, η Ευρ. Επιτροπή υιοθέτησε μια σειρά από κείμενα στο πλαίσιο του προγράμματος εργασίας για το 2020, υπό τον τίτλο “Μια νέα ώθηση για την ευρωπαϊκή δημοκρατία”. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας υιοθέτησε, στις 30 Σεπτεμβρίου, την έκθεση για το Κράτος Δικαίου στην ΕΕ (COM/2020/580 τελικό) και τα κράτη μέλη, στις 2 Δεκεμβρίου, τη Στρατηγική για την ενδυνάμωση της εφαρμογής του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2.12.2020 COM(2020) 711 τελικό) και στις 3 Δεκεμβρίου, Ανακοίνωση σχετικά με το ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης για τη δημοκρατία (3.12.2020, COM(2020) 790 τελικό).

Οι πρωτοβουλίες αυτές της Ευρ. Επιτροπής αποτέλεσαν το επιστέγασμα μια μακράς διαδικασίας συζητήσεων και εξελίξεων στα κράτη μέλη, οι οποίες είχαν ξεκινήσει από το 2012⁵ (Kochenov et al., 2015, 524). Το Ευρ. Κοινοβούλιο (ΕΚ) είχε επαναφέρει το 2016 την πρότασή του για δημιουργία ενός Μηχανισμού για την Δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (ΔΚΘ) με τη μορφή διαθεσμικής συμφωνίας, προκειμένου για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που άπτονταν των νομικών μηχανισμών προστασίας του τρίπτυχου δικαιώματα, κράτος δικαίου και δημοκρατία (2015/2254(INL)). Η πρόταση στόχευε στην ενσωμάτωση και συμπλήρωση των υφιστάμενων μηχανισμών, τη χρήση αποδεικτικών και αντικειμενικών στοιχείων και προληπτικά και διορθωτικά μέτρα. Σύμφωνα με το ΕΚ, ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες θα αξιολογούσαν την κατάσταση ΔΚΘ και θα

⁴ Τον Δεκέμβριο του 2017, η Ευρ. Επιτροπή ενεργοποίησε για πρώτη φορά τον προληπτικό μηχανισμό που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 1 της ΣΕΕ, σχετικά με τον καθορισμό σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης του κράτους δικαίου από την Πολωνία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) είχε προηγουμένως εκφράσει με συνέπεια τις ανησυχίες του για την κατάσταση στην Πολωνία (Ψηφίσματα Απριλίου 2016, Σεπτεμβρίου 2016 και Νοεμβρίου 2017). Τον Μάρτιο του 2018, ενέκρινε ένα άλλο ψήφισμα, με το οποίο υποστήριξε την πρόταση της Επιτροπής, και τον Σεπτέμβριο του 2018, έστειλε μια ειδική αντιπροσωπεία στην Πολωνία. Τον Σεπτέμβριο του 2018, ενεργοποιήθηκε η δεύτερη διαδικασία του άρθρου 7 παράγραφος 1 της ΣΕΕ. Σε αυτήν την περίπτωση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ψήφισμα, με το οποίο καλούσε το Συμβούλιο να καθορίσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης των αξιών της ΕΕ σε σχέση με την Ουγγαρία. Πριν από αυτό το ψήφισμα προηγήθηκαν πολλά άλλα που ενέκρινε το Κοινοβούλιο μεταξύ Μαρτίου 2011 και Μαΐου 2017 και όπου αναφέρεται σε ανησυχίες που σχετίζονται κυρίως με τη δικαστική ανεξαρτησία, την ελευθερία της έκφρασης, τη διαφθορά, τα δικαιώματα των μειονοτήτων και την κατάσταση των μεταναστών και των προσφύγων στην Ουγγαρία.

⁵ Από το 2012, η ποιότητα, η ανεξαρτησία και η αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης αποτελούν μία από τις προτεραιότητες στον ετήσιο κύκλο συντονισμού της οικονομικής πολιτικής της ΕΕ, ή “Ευρωπαϊκό εξάμηνο”, στο πλαίσιο του οποίου προωθούνται διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο. (Πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης. Ένα εργαλείο για την προώθηση αποτελεσματικής δικαιοσύνης και ανάπτυξης /COM/2013/0160 τελικό.) Αναφορικά με το κράτος δικαίου, η Ευρ. Επιτροπή και το Συμβούλιο συνέστησαν, το 2014, το Πλαίσιο Κράτους Δικαίου, το οποίο αποτελούνταν από δομημένο διάλογο μεταξύ Ευρ. Επιτροπής και κ/μ όπου εμφανίζονταν προβλήματα εφαρμογής του κράτους δικαίου και τους Ετήσιους Διαλόγους σχετικά με το κράτος δικαίου, όπου τα κ/μ μπορούσαν να συζητήσουν ζητήματα που άπτονταν του κράτους δικαίου με το Συμβούλιο. (ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ. Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου /* COM/2014/0158 final.)* /Μέχρι σήμερα το πλαίσιο κράτους δικαίου έχει εφαρμοστεί μόνο στην περίπτωση της Πολωνίας.

Τεύχος 1, Αρ. 1

συνέτασαν συστάσεις, ενώ θα ακολουθούσε ετήσια έκθεση από την Ευρ. Επιτροπή.⁶ Το ΕΚ επανήλθε με νέα πρόταση, τον Νοέμβριο του 2018 (14.11.2018 2018/2886(RSP)), όπου, προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα, πρότεινε τη σύνδεση του σεβασμού των ΔΚΘ με τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ώστε να υπάρχουν οικονομικές επιπτώσεις στα κράτη μέλη όπου παρατηρούνται γενικευμένες παραβιάσεις των ΔΚΘ.

Μηχανισμός για την εποπτεία του κράτους δικαίου

Παρά τη γενική δέσμευση για σεβασμό της αρχής του κράτους δικαίου εντός του Συμβουλίου της Ευρώπης, το περιεχόμενο της έννοιας δεν ήταν αυστηρά καθορισμένο. Το ίδιο ίσχυε και για το νομικό σύστημα της ΕΕ, το οποίο εστερείτο μιας κοινώς αποδεκτής έννοιας του κράτους δικαίου (Polakiewicz et al., 2017, 525). Μάλιστα, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε Ψήφισμά της το 2007, είχε επισημάνει τα προβλήματα που προέκυπταν από αυτή την ασάφεια (1594 (2007) on The principle of the rule of law). Το 2011, η Επιτροπή της Βενετίας, δημοσίευσε Έκθεση σχετικά με το κράτος δικαίου (CDL-AD (2011) 003 rev.), στην οποία συμπεριέλαβε έναν ορισμό του κράτους δικαίου βάσει έξι προκαθορισμένων στοιχείων.⁷ Σύμφωνα με τους Carrera et al. (2013), αυτή η λειτουργική προσέγγιση της Επιτροπής της Βενετίας αποτελεί ένα από τα λίγα ευρέως αποδεκτά εννοιολογικά πλαίσια για το κράτος δικαίου στην Ευρώπη. Αξίζει να τονιστεί ότι και η Ευρ. Επιτροπή, στο Πλαίσιο Ενδυνάμωσης του Κράτους Δικαίου, χρησιμοποιεί τον ορισμό της Επιτροπής της Βενετίας, με μόνη διαφοροποίηση την απουσία του γενικού κριτηρίου σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την αντικατάστασή του με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσον αφορά τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.

Οι βασικές αρχές του κράτους δικαίου έχουν τεθεί στην ΕΕ από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΕ). Σύμφωνα με το ΔΕΕ, η ΕΕ στηρίζεται στο κράτος δικαίου, όπου τα άτομα έχουν το δικαίωμα να προσφεύγουν στα εθνικά δικαστήρια για την κρίση επί της νομιμότητας οποιασδήποτε απόφασης ή εθνικού μέτρου σε σχέση με την εφαρμογή ευρωπαϊκής πράξης (C-64/16 Associação

⁶ Η Ευρ. Επιτροπή, αν και συμφώνησε με το πνεύμα της πρότασης, στην απάντησή της δεν έκρινε απαραίτητες τις τροποποιήσεις Συνθηκών, την ετήσια έκθεση ή την προστιθέμενη αξία μιας διαθεσμικής συμφωνίας (Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, adopted by the Commission on 17 January 2017).

⁷ Τα έξι στοιχεία είναι τα εξής: Νομιμότητα, συμπεριλαμβανομένης μιας διαφανούς, υπεύθυνης και δημοκρατικής νομοθετικής διαδικασίας, νομική ασφάλεια, απαγόρευση αυθαιρεσίας, πρόσβαση στη δικαιοσύνη ενώπιον ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων, συμπεριλαμβανομένης της δικαστικής αναθεώρησης διοικητικών πράξεων, σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μη διάκριση και ισότητα ενώπιον του νόμου.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Sindical dos Juizes Portugueses [ASJP], παρ. 31). Το δικαίωμα προσφυγής σε εθνικά δικαστήρια αποτελεί, κατά το ΔΕΕ, τον ακρογωνιαίο λίθο του κράτους δικαίου (C-72/15 Rosneft, παρ. 73). Συγκεκριμένα, οι αρχές του κράτους δικαίου εντοπίζονται στη Συνθ. ΕΕ και τον ΧΘΔΕΕ.⁸ Επιπροσθέτως, η Ευρ. Επιτροπή, στην Ανακοίνωσή της τον Απρίλιο 2019 αναφορικά με την Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης (3.4.2019, COM(2019) 163 τελικό), προτείνει τον εξής διευρυμένο ορισμό του κράτους δικαίου: *“Στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, όλες οι δημόσιες εξουσίες ενεργούν πάντοτε με βάση τους περιορισμούς που θέτει ο νόμος, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και τα θεμελιώδη δικαιώματα και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων. Το κράτος δικαίου περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, αρχές όπως η αρχή της νομιμότητας, που προϋποθέτει μια διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία για τη θέσπιση νόμων, της ασφάλειας δικαίου, που απαγορεύει την αυθαίρετη άσκηση των εκτελεστικών εξουσιών, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της διάκρισης των εξουσιών και της ισότητας έναντι του νόμου.”*

Το 2019, η Ευρ. Επιτροπή υιοθέτησε εν μέρει τις προτάσεις του ΕΚ, με το Στρατηγικό Σχέδιο Δράσης για Ενίσχυση του Κράτους Δικαίου εντός της Ένωσης, το οποίο θα περιλάμβανε την Περιοδική Αξιολόγηση του κράτους δικαίου (17.7.2019 COM(2019) 343 τελικό). Σύμφωνα με το Σχέδιο, ο κάθε κύκλος επανεξέτασης θα καλύπτει όλες τις διαφορετικές συνιστώσες του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένων συστημικών προβλημάτων στη διαδικασία θέσπισης νόμων, έλλειψης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια ή μη τήρησης της διάκρισης των εξουσιών. Κατά την επανεξέταση θα εξετάζεται επίσης η ικανότητα των κρατών μελών ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς και, όταν υπάρχει σύνδεση με την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, θα διερευνώνται ζητήματα σχετικά με την πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης και τις εκλογές. Προβλέπεται, επιπλέον, σύνδεση με την παρακολούθηση της αποτελεσματικής επιβολής του δικαίου της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά την ικανότητα όλων των φορέων που διαδραματίζουν ρόλο στην επιβολή της νομοθεσίας της ΕΕ να εκτελούν τα καθήκοντά τους: δικαστήρια, εισαγγελικές αρχές, αρχές επιβολής του νόμου, ανεξάρτητες αρχές, δημόσιες διοικήσεις με εποπτικό ρόλο, διαμεσολαβητές, καθώς και οργανισμοί και υπερασπιστές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

⁸ Προοίμιο Συνθ. ΕΕ, άρθρο 2 ΣΕΕ και άρθρα 41, 47 ΧΘΔΕΕ.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

Αν και η παρακολούθηση θα καλύπτει όλα τα κράτη μέλη, θα πρέπει να είναι εντονότερη στα κράτη μέλη όπου έχουν εντοπιστεί κίνδυνοι οπισθοδρόμησης ή ιδιαίτερες αδυναμίες, καταλήγοντας στην έγκριση μιας ετήσιας έκθεσης για το κράτος δικαίου στα κ/μ.. Μεταξύ των υπόλοιπων προτάσεων περιλαμβάνεται η ενίσχυση της χρηματοδότησης⁹ και της στήριξης για μια ακμάζουσα κοινωνία των πολιτών, για την προώθηση της πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης και τη δικτύωση μεταξύ των ενδιαφερομένων στον τομέα του κράτους δικαίου, καθώς και την υποστήριξη οργανισμών, φορέων και οντοτήτων σε επίπεδο ΕΕ που επιδιώκουν γενικό ευρωπαϊκό επίπεδο προστασίας στον τομέα της δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου. Στις 19 Νοεμβρίου 2019, η Προεδρία του Συμβουλίου δημοσίευσε τα συμπεράσματά της προτείνοντας μια ετήσια διαδικασία αξιολόγησης σχετικά με την κατάσταση και τις βασικές εξελίξεις όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη και στην ΕΕ συνολικά. Τον Σεπτέμβριο του 2020 δημοσιεύθηκαν για πρώτη φορά οι σχετικές εκθέσεις.¹⁰

Επιπλέον, στις 16 Δεκεμβρίου 2020, υιοθετήθηκε Κανονισμός¹¹ περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, μετά από ενάμιση χρόνο διαπραγματεύσεων και με αμφιλεγόμενη προστιθέμενη αξία. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Κανονισμού, *“Λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα όταν γενικευμένη έλλειψη όσον αφορά το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος επηρεάζει ή απειλεί να επηρεάσει τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης [...]”*. Το άρθρο αυτό, το οποίο προέκυψε από την ανάγκη νομιμοποίησης του Κανονισμού, αποτελεί την κορωνίδα του συμβιβασμού που αντιπροσωπεύει ο Κανονισμός και διακυβεύει την αποτελεσματικότητά του. Προκειμένου, με άλλα λόγια, να εφαρμοστεί, θα πρέπει να αποδειχθεί η σχέση με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, γεγονός το οποίο δεν προκύπτει συνήθως από παραβιάσεις του κράτους δικαίου σε ένα αυταρχικό κράτος, όπου για παράδειγμα η δικαστική εξουσία χρησιμοποιείται για την προώθηση εσωτερικών πολιτικών στόχων.

⁹ Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή ανέφερε ορισμένα προγράμματα στο προσεχές νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) για το 2021-2027, συμπεριλαμβανομένων των “Δημιουργική Ευρώπη”, “Δικαιώματα και αξίες” και “Δικαιοσύνη”.

¹⁰ Βλ. στην ιστοσελίδα https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_el

¹¹ Ως παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου τα ακόλουθα: η διακινδύνευση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, η παράλειψη αποτροπής, διόρθωσης ή κολασμού αυθαίρετων ή παράνομων αποφάσεων των δημόσιων αρχών, συμπεριλαμβανομένων των αρχών επιβολής του νόμου, η παρακράτηση χρηματοοικονομικών και ανθρώπινων πόρων που επηρεάζει την εύρυθμη λειτουργία τους ή η παράλειψη διασφάλισης της απουσίας συγκρούσεων συμφερόντων, ο περιορισμός της διαθεσιμότητας και της αποτελεσματικότητας των μέσων ένδικης προστασίας, μεταξύ άλλων μέσω περιοριστικών δικονομικών κανόνων, και η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων ή ο περιορισμός της αποτελεσματικής διερεύνησης, δίωξης ή κολασμού παραβάσεων του νόμου.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Σεβασμός θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ

Η Ευρ. Επιτροπή, προκειμένου να συμπληρώσει τη δράση της στο τρίπτυχο κράτος δικαίου, δημοκρατία και δικαιώματα του ανθρώπου, υιοθέτησε, στις 2 Δεκεμβρίου 2020, την Ανακοίνωση Στρατηγικής για την ενίσχυση της εφαρμογής του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ. Στο πλαίσιο της Στρατηγικής, η Ευρ. Επιτροπή αναγνωρίζει ότι *“η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη.”* Η στρατηγική διαρθρώνεται γύρω από τους τέσσερις κατωτέρω άξονες, ενώ οι δράσεις θα αφορούν την πρόληψη, την προώθηση, την εφαρμογή και την επιβολή.

- Διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του Χάρτη από τα κράτη μέλη.
- Ενδυνάμωση των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, των υπερασπιστών των δικαιωμάτων και των επαγγελματιών του κλάδου της δικαιοσύνης.
- Προώθηση της χρήσης του Χάρτη ως πυξίδας για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.
- Περαιτέρω ευαισθητοποίηση των πολιτών ως προς τα δικαιώματα που έχουν δυνάμει του Χάρτη.

Στο πλαίσιο των δράσεων ως προς την επιβολή, από το 2021 η Ευρ. Επιτροπή θα υποβάλλει νέα ετήσια έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη στην ΕΕ, η οποία, σε αντίθεση με τις προηγούμενες εκθέσεις της Ευρ. Επιτροπής, θα εξετάζει διεξοδικότερα την εφαρμογή του Χάρτη στα κράτη μέλη και θα παρέχει περαιτέρω στοιχεία για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας με το δίκαιο της ΕΕ. Πρόσφατα, στις 8 Μαρτίου 2021, το Συμβούλιο υιοθέτησε Συμπεράσματα, στα οποία καλωσορίζει την ανωτέρω Στρατηγική και δεσμεύεται ότι θα συμβάλει στην υλοποίησή της, καλώντας μεταξύ άλλων τα κράτη μέλη να αναλάβουν δράσεις προώθησης των δικαιωμάτων στη δημόσια διοίκηση (6795/21).

Σχέδιο δράσης για την δημοκρατία

Στις 3 Δεκεμβρίου, η Ευρ. Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση σχετικά με το ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης για τη δημοκρατία. Το σχέδιο δράσης στοχεύει στην ενδυνάμωση των πολιτών και τη δημιουργία πιο ανθεκτικών δημοκρατιών σε ολόκληρη την ΕΕ. Πρόκειται για μια μη νομοθετική πρωτοβουλία που ανακοινώνει περαιτέρω βήματα, συμπεριλαμβανομένων των νομοθετικών. Το Σχέδιο επικεντρώνεται στα ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες, τη διαφάνεια και την υπευθυνότητα. Καθορίζει ένα ενισχυμένο πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ και συγκεκριμένα μέτρα για:

- την προώθηση ελεύθερων και δίκαιων εκλογών και ισχυρής δημοκρατικής συμμετοχής,

Τεύχος 1, Αρ. 1

- τη στήριξη ελεύθερων και ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης, και
- την αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης.

Οι δράσεις που προβλέπονται αφορούν, κυρίως, διευκόλυνση συνεργασίας από την ΕΕ, χρηματοδότηση δράσεων υλοποίησης των στόχων, διάλογο μεταξύ των κ/μ και της Ευρ. Επιτροπής, ενώ προβλέπεται να έχει ολοκληρωθεί το 2023, οπότε και θα αξιολογηθεί η πρόοδος που έχει σημειωθεί.

Εν κατακλείδι, από τις ανωτέρω πρωτοβουλίες της ΕΕ προκύπτει σαφής στροφή προς πιο ευέλικτα σχήματα αξιολόγησης, τα οποία στηρίζονται σε εκθέσεις περιοδικών αξιολογήσεων, χρηματοδότηση και εν γένει απόπειρα υιοθέτησης συγκριμένων προτύπων προς τα κράτη μέλη. Οι πρωτοβουλίες αυτές προσομοιάζουν με υφιστάμενους μηχανισμούς του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Συμβούλιο της Ευρώπης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης χαρακτηρίζεται ως διεθνής οργανισμός που καθορίζει αρχές και πρότυπα (standard setting organization), καθώς εδράζεται σε τρεις πυλώνες: το κράτος δικαίου, τα δικαιώματα του ανθρώπου και τη δημοκρατία (βλ. προοίμιο του Καταστατικού¹² (ETS No. 001) και κριτήρια ένταξης στον οργανισμό (άρθρο 3)). Ως προς το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία, έχει εξαιρετική σημασία ο κυρωτικός μηχανισμός, για παράδειγμα το άρθρο 8 του Καταστατικού, το οποίο προβλέπει αναστολή δικαιωμάτων εκπροσώπησης κράτους που παραβιάζει το κράτος δικαίου. Παράλληλα, είναι αξιοσημείωτο ότι το Πολιτικό Όργανο του Οργανισμού, η Επιτροπή Υπουργών, σε Σύστασή της ήδη από το 2007 (CM / Rec 2007) αναφορικά με τη χρηστή διοίκηση, συνδέει τη χρηστή διοίκηση με τις αρχές του κράτους δικαίου, στις οποίες περιλαμβάνεται η νομιμότητα, ισότητα, αμεροληψία, αναλογικότητα, ασφάλεια δικαίου, ανάληψη δράσης εντός εύλογης προθεσμίας, συμμετοχή, σεβασμός της ιδιωτικής ζωής και διαφάνεια.

Ένα από τα πιο σημαντικά διεθνή ελεγκτικά όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης υπό την Διεύθυνση του Κράτους Δικαίου, είναι η Επιτροπή Βενετίας, ενώ υπό την Γενική Διεύθυνση Δημοκρατίας (DGII) το Συμβούλιο της Ευρώπης περιλαμβάνει τρία διεθνή όργανα ελέγχου, ένα από οποία είναι

¹² Άλλα σημαντικά έγγραφα που αναφέρονται στο κράτος δικαίου περιλαμβάνουν τη Διακήρυξη της Βιέννης (1993), την τελική Διακήρυξη και το Σχέδιο Δράσης του Στρασβούργου (1997) και τη Διακήρυξη της Βαρσοβίας (2005). Στη δήλωση της Βαρσοβίας, τα κ/μ δεσμεύτηκαν να ενισχύσουν το κράτος δικαίου σε ολόκληρη την ήπειρο, τονίζοντας “το ρόλο μιας ανεξάρτητης και αποτελεσματικής δικαστικής εξουσίας στα κράτη μέλη.”

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Τεύχος 1, Αρ. 1

εξωσυμβατικός μηχανισμός ελέγχου της κατάστασης ρατσισμού στην Ευρώπη, η Επιτροπή για κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI).

Επιτροπή Βενετίας

Η Επιτροπή της Βενετίας είναι ένα ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο με 59 κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των ΗΠΑ, του Ισραήλ και της Βραζιλίας, και συχνά περιγράφεται ως μία από τις μεγάλες επιτυχίες του Οργανισμού (Polakiewicz et al., 2017). Η Επιτροπή αποτελείται από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες νομικής ή πολιτικής επιστήμης, οι οποίοι διορίζονται από τα συμμετέχοντα κράτη, αλλά είναι ανεξάρτητοι (PACE Resolution 1594 (2007)).

Ένας από τους βασικούς στόχους της Επιτροπής είναι η προώθηση του κράτους δικαίου, αναφορικά με το οποίο μπορεί να κληθεί από την Επιτροπή Υπουργών, την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, τον Γενικό Γραμματέα ή από συμμετέχον κράτος, διεθνή οργανισμό ή οργανισμό, για να γνωμοδοτήσει (Ψήφισμα (2002)3, άρθρο 3 (2)). Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της περιλαμβάνεται και η έρευνα με δική της πρωτοβουλία, η προετοιμασία μελετών και η υιοθέτηση, μεταξύ άλλων, κατευθυντήριων γραμμών (άρθρο 3 (1)).

Αποτελεσματικότητα της Επιτροπής Βενετίας

Κοινό γνώρισμα των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής είναι ότι δεν είναι νομικά δεσμευτικές, αν και στηρίζονται σε δεσμευτικά κείμενα, όπως η ΕΣΔΑ. Βασικό τρόπο λειτουργίας της αποτελεί ο εντοπισμός βέλτιστων πρακτικών μέσω συγκριτικής προτυποποίησης (Hoffmann-Riem, 2014, 580). Τα πρότυπα προορίζονται να χρησιμεύσουν ως οδηγός, τόσο για την ανάπτυξη του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας όσο και για το έργο της ίδιας της Επιτροπής και για την εφαρμογή τους από τα κράτη. Παράλληλα, το γεγονός ότι η Επιτροπή στηρίζεται σε ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες (2007, PACE Resolution 1594), οι οποίοι σχεδόν πάντα αποφασίζουν ομόφωνα, διασφαλίζει τη διαφορετικότητα, τον πλουραλισμό εμπειριών, αξιών και την προθυμία εξεύρεσης λύσεων (Hoffmann-Riem, 2014, 583).

Τον Νοέμβριο του 2013, όταν ο Πρόεδρος της κ. Gianni Buquicchio ρωτήθηκε για την αποτελεσματικότητα της Επιτροπής, δήλωσε: *“Μπορώ να επιβεβαιώσω ότι οι γνωμοδοτήσεις μας έχουν γενικά σημαντικό αντίκτυπο, λόγω του ότι: (i) Στα κράτη όπου εργαζόμαστε τακτικά, η φήμη της Επιτροπής είναι πολύ καλή. Οι κυβερνήσεις είναι απρόθυμες να τοποθετηθούν εναντίον της Επιτροπής*

Τεύχος 1, Αρ. 1

της Βενετίας και η αντιπολίτευση αναφέρεται σε μας, ως σημαντικό επιχείρημα. (ii) Αν και συχνά δεν είναι δυνατόν να ωθήσουμε μια χώρα να υιοθετήσει μια θετική μεταρρύθμιση, μπορούμε κυρίως να αποτρέψουμε μια χώρα από τη μετάβαση σε λάθος κατεύθυνση” (Buquicchio, 2013, 79th Steering Committee for Human Rights, Appendix VI to the CDDH).

Επιπλέον, το ΕΔτΔΑ συχνά βασίστηκε στις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Βενετίας ως πηγής πληροφοριών, καθώς και για κανονιστική και εμπειρική καθοδήγηση.¹³ Εκτός από το ΕΔτΔΑ, άλλα δικαστήρια, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων, έχουν αναφερθεί στην Επιτροπή Βενετίας στις αποφάσεις τους. Αυτό συμβαίνει ιδιαίτερα όταν τέτοια δικαστήρια ζητούν από την Επιτροπή να παρέχει ένα *amicus curiae opinion*.¹⁴ Τέλος, η θεματική επικοινωνία με τα κράτη μέλη μπορεί να οδηγήσει σε μακροπρόθεσμο διάλογο, ο οποίος επιτυγχάνεται μέσω:

- επικοινωνίας με εκπροσώπους του κράτους και την πολιτική του και κοινωνικές οργανώσεις,
- δημοσίευσης απόψεων,
- αναγνωρίζοντας θετική ανταπόκριση του κράτους,
- παρακολούθησης σε επόμενες γνωμοδοτήσεις, και
- συμμετοχής σε σεμινάρια και συνέδρια.

Σύμφωνα με τον Hoffmann-Riem (2014, 590), η αποτελεσματικότητα της Επιτροπής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική διάθεση του κράτους να ενσωματώσει τις συστάσεις της, για παράδειγμα αν το ίδιο το κράτος έχει ζητήσει γνωμοδότηση από την Επιτροπή.

Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI)

Το Συμβούλιο της Ευρώπης διαδραματίζει ηγετικό ρόλο στην Ευρώπη, ως προς την πρόληψη και την καταπολέμηση των διακρίσεων. Η Γενική Διεύθυνση Δημοκρατίας συμβάλλει στην επίτευξη αυτού του στόχου μέσω της Διεύθυνσης Καταπολέμησης των Διακρίσεων, στην οποία περιλαμβάνεται η ECRI, όργανο ελέγχου και υιοθέτησης γενικών συστάσεων. Η ECRI παρακολουθεί τις εξελίξεις στον τομέα του ρατσισμού (για λόγους “φυλής”, εθνικής / εθνοτικής καταγωγής, χρώματος, ιθαγένειας, θρησκείας, γλώσσας, σεξουαλικού προσανατολισμού και ταυτότητας φύλου), ξενοφοβίας, αντισημιτισμού και μισαλλοδοξίας στην Ευρώπη. Η Επιτροπή συστάθηκε το 1993 (Διάσκεψη της

¹³ Μια συλλογή τέτοιων αποφάσεων και αντίστοιχων συνδέσμων μπορεί να βρεθεί στον ιστότοπο VC, supranote 1, στο “Αναφορές”, “Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.”

¹⁴ Amicus Curiae Opinion on the Relationship between the Freedom of Expression and Defamation with Respect to Unproven Defamatory Allegations of Fact as requested by the Constitutional Court of Georgia, CDL-AD (2004) 011, 12 Mar. 2004, at para. 1.

Τεύχος 1, Αρ. 1

Βιέννης) και συνιστά μια καινοτόμο προσέγγιση σε αυτόν τον τομέα (Hollo, 2012, 129), καθώς άλλοι διεθνείς οργανισμοί, είτε δεν προχωρούν σε αξιολογήσεις/παρακολούθηση κρατών, όπως για παράδειγμα η Υπηρεσία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (FRA), είτε διαθέτουν πιο περιορισμένες μεθόδους ή/και πόρους, με χαρακτηριστική περίπτωση την UN CERD. Τον Ιούνιο του 2002 (Ψήφισμα 8/2002), επιβεβαιώθηκε ο ρόλος της ως εποπτικού μηχανισμού του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα δικαιώματα του ανθρώπου, αποκτώντας αυτόνομο καθεστώς λειτουργίας. Στην Ετήσια Έκθεση του 2018, η ECRI συνέδεσε τις απειλές για τη δημοκρατία με τους κοινωνικούς αποκλεισμούς και διαχωρισμούς που προωθούνται από λαϊκιστές πολιτικούς “[...] Οι ιδεολογίες που βασίζονται σε μια υποτιθέμενη ασυμβατότητα μεταξύ εθνικών / εθνοτικών ή θρησκευτικών ομάδων αποτελούν κίνδυνο για κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς, όπως και εκείνες που υποστηρίζουν την “φυλετική” υπεροχή” (παρ. 5) (Marouda, 2021).

Η Επιτροπή διαθέτει δύο βασικούς ρόλους: Πρώτον, παρακολουθεί τις κρατικές πολιτικές σε τομείς που άπτονται του ρατσισμού και των διακρίσεων για την εκπόνηση τακτικών εκθέσεων ανά χώρα, οι οποίες περιλαμβάνουν εκτενείς πληροφορίες αναφορικά με την κατάσταση στο υπό διερεύνηση κράτος, καθώς και συγκεκριμένες συστάσεις για βελτίωση. Δεύτερον, υιοθετεί Γενικές Συστάσεις Πολιτικής που καθορίζουν πρότυπα για κρατική δράση εντός της εντολής της. Η ευελιξία που χαρακτηρίζει τις αρμοδιότητες και το έργο της, ακριβώς επειδή συστάθηκε με πολιτική απόφαση έχοντας γενικούς στόχους, σε συνδυασμό με τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των εμπειρογνομόνων που την απαρτίζουν, την καθιστούν μία από τις πλέον επιτυχημένες Επιτροπές, με σημαντικό αντίκτυπο στα κράτη μέλη.

Προκειμένου να ενισχύσει την υλοποίηση των συστάσεών της, η Επιτροπή προχωρά σε παρακολούθηση των αντιδράσεων των κρατών και σε εμπιστευτικό διάλογο, ο οποίος στοχεύει στην ενθάρρυνση και συνδρομή των αρμόδιων αρχών για την υλοποίηση των συστάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο πιο σημαντικός παράγοντας επιτυχίας είναι η διοργάνωση επιτόπιων επισκέψεων σε όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε συνεργασία και με τους φορείς ισότητας και την κοινωνία των πολιτών (Μαρούδα, 2019, Hollo, 2012). Τέλος, η Επιτροπή, προκειμένου να εξασφαλίσει την υλοποίηση των συστάσεών της από τα κράτη μέλη, κάνει δύο συστάσεις, οι οποίες θα πρέπει να αποτελέσουν προτεραιότητα και τις οποίες αξιολογεί αυστηρά σε σύντομα χρονικά διαστήματα, με την έκδοση συμπερασμάτων (Conclusions, βλ. ετήσιες Εκθέσεις ECRI, η τελευταία 18 Μαρτίου 2021).

Τεύχος 1, Αρ. 1

Οι εκθέσεις υιοθετούνται από την ολομέλεια της Επιτροπής, οπότε και φέρουν το ηθικό πλεονέκτημα ενός ανεξάρτητου οργάνου με εξειδίκευση σε διάφορες πτυχές της καταπολέμησης των διακρίσεων (βλ. συνεντεύξεις Μαρούδα, Μάρτιος 2021, Hollo, 2012, 132-137). Αξίζει να τονιστεί ότι από το 2019 και μετά η ECRI, λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες απειλές για τη δημοκρατία, μετατοπίζει το επίκεντρο των εθνικών της αξιολογήσεων. Αντί της αξιολόγησης του νομοθετικού πλαισίου για την ισότητα ή τη μη διάκριση, πλέον εστιάζει στις πολιτικές, την εις βάθος ανάλυση των κοινωνικών συνθηκών πέρα από το νομικό πλαίσιο, αξιολογώντας την οικοδόμηση κοινωνιών χωρίς αποκλεισμούς, αλλά με αποτελεσματική ισότητα. (Marouda, 2021).

Περαιτέρω, η συμβολή της ECRI στην προώθηση μεταρρυθμίσεων στα κ/μ αυξάνεται μέσω των αποφάσεων του ΕΔτΔΑ, το οποίο παραπέμπει συχνά στις εκθέσεις της ECRI. Γενικά, το ΕΔτΔΑ χρησιμοποιεί τις εκθέσεις της για να αποσαφηνίσει και να τεκμηριώσει τους πραγματικούς ισχυρισμούς των κρατών ή των προσφευγόντων (Guild, 2019).¹⁵

Ολοκληρώνοντας, τα κράτη μέλη φαίνεται να αγκαλιάζουν την ECRI ως πηγή εμπειρογνωμοσύνης σε έναν πολύ ευαίσθητο τομέα που προκύπτει από μια πηγή που δεν καθοδηγείται από εκτιμήσεις πολιτικού συμφέροντος. Από τα ανωτέρω δύο παραδείγματα δράσης και αποτελεσματικότητας υπερεθνικών Επιτροπών προκύπτει ότι ευέλικτες λύσεις *soft law* μπορεί να αποδειχθούν πιο αποτελεσματικές συγκριτικά με αυστηρές διαδικασίες με έννομα αποτελέσματα, οι οποίες ωστόσο στηρίζονται σε πολιτικές, διακυβερνητικές αποφάσεις προκειμένου να επιβληθούν. Θα μπορούσε, λοιπόν, να επωφεληθεί η ΕΕ από το παράδειγμα του Συμβουλίου της Ευρώπης και, ακόμα περισσότερο, από μια στενή συνεργασία των δύο οργανισμών σε αυτούς τους τομείς;

Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι ότι, στην ίδια διεύθυνση με την ECRI, δραστηριοποιείται η μονάδα Διεθνούς Συνεργασίας, ανάμεσα στην ΕΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης, με στόχο την ενδυνάμωση κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης σε διαδικασία ένταξης στην ΕΕ, μέσα από προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ.¹⁶

¹⁵ Παραγράφους 74-75 *Demir & Baykaya v Turkey* Grand Chamber, 12 November 2008. Το ΕΔτΔΑ περιλαμβάνει και τις εκθέσεις ανά χώρα της ECRI μεταξύ των σχετικών διεθνών μέσων και υλικό για τον προσδιορισμό καταγγελιών που εκθέτει στην αρχή κάθε απόφασης, καθώς και στο σώμα των αποφάσεών του (βλ. για παράδειγμα *Ognyanova & Choban v Bulgaria* 23 Φεβρουαρίου 2006 παρ. 76). Σε 26 αποφάσεις, το ΕΔτΔΑ αναφέρεται στις Γενικές Συστάσεις Πολιτικής της ECRI.

¹⁶ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <https://rjp-eu.coe.int/en/web/pgg2/home>.

© Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 2021

Μαρούδα, Ν. Μ., Αντωνίου, Θ. (2021). Η Προώθηση της Δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπό το Πρίσμα της Σύγχρονης Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 1(1), 82-101.

<https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>

Συμπεράσματα - Σχέση Συμβουλίου της Ευρώπης με την ΕΕ

Ο σεβασμός των κοινών αξιών της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, αποτελούν τις αρχές στις οποίες στηρίζεται τόσο η ΕΕ όσο και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Το κράτος δικαίου χαρακτηρίστηκε ως κοινός τομέας προτεραιότητας για τη συνεργασία των δύο οργανισμών στο Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΕ (Μάιος 2007). Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης και η ΕΕ “θα στοχεύσουν στη δημιουργία κοινών επιπέδων προστασίας σε όλη την Ευρωπαϊκή ήπειρο, μέσω της εναρμόνισης των δράσεών τους” (παρ 23-24). Η εν λόγω συνεργασία, με την πάροδο των ετών, έχει μετεξελιχθεί σε μία στρατηγική συνεργασία στους τομείς του πολιτικού διαλόγου, της νομικής συνεργασίας και δράσεων (Polakiewicz et al., 2017, 538).¹⁷ Εξάλλου προς αυτή την κατεύθυνση θα συμβάλει -όταν αυτή επιτευχθεί- η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ.

Σε αυτό το πνεύμα συνεργασίας, υιοθετήθηκαν τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τα Θεμελιώδη Δικαιώματα και το κράτος δικαίου, το 2013, και ακολούθως Έκθεση αναφορικά με την κατάσταση της δημοκρατίας, τα δικαιώματα του ανθρώπου και το κράτος δικαίου στην Ευρώπη το 2014 (Thorbjørn Jagland, 124th Session of the Committee of Ministers, Vienna, 5-6 May 2014), όπου ο Γεν. Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης, μετά από πρόσκληση της Ευρ. Επιτροπής σχετικά με τη διενέργεια διαλόγου για την αλληλοσυμπλήρωση υφιστάμενων και νέων μηχανισμών και την περαιτέρω συνεργασία (COM (2014) 158 τελικό, σελ. 6), παρουσίασε μία αξιολόγηση των δυνατοτήτων του Συμβουλίου της Ευρώπης να συνδράμει στη διατήρηση των ευρωπαϊκών στάνταρντ. Πρόσφατα εντάχθηκε ρητή αναφορά στο Συμβούλιο της Ευρώπης ως Οργανισμού αναφοράς στις πρόσφατες Ανακοινώσεις της Επιτροπής για το τρίπτυχο δημοκρατία, κράτος δικαίου και θεμελιώδη δικαιώματα. Ενδεικτικά, στην ανακοίνωση του Απριλίου (Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, με τίτλο “Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης – Τρέχουσα κατάσταση και πιθανά επόμενα

¹⁷ Βλ. για παράδειγμα State of cooperation (2014) “124th Session of the Committee of Ministers (Vienna, 5-6 May 2014) - Cooperation with the European Union – Summary report”. [(2013) Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg. και CM/AS (2014) Rec 2027 final European Union and Council of Europe Human Rights Agendas: Synergies not Duplication. Rule of law mechanism within the EU asserts that the suggested new EU Framework to strengthen the Rule of Law will be complementary to “all the existing mechanisms already in place at the level of the Council of Europe to protect the rule of law” [COM (2014) 158 final, p. 6].

Τεύχος 1, Αρ. 1

βήματα” (COM(2019) 163 τελικό), τονίστηκε η συμβολή που θα μπορούσε να προκύψει από την ενίσχυση της συνεργασίας με το έργο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Σύμφωνα με την Ανακοίνωση, η Ευρ. Επιτροπή προτίθεται να στηριχθεί σε αυτή τη συνεργασία και να αυξήσει τη συμμετοχή της ΕΕ στα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθιστώντας τη συνεργασία σε επίπεδο υπηρεσιών ισχυρότερη και συστηματικότερη.

Αντίστοιχα, στην Ανακοίνωση για τη Στρατηγική ενίσχυσης της εφαρμογής του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ, η Ευρ. Επιτροπή τονίζει ότι θα βασιστεί στο έργο των υφιστάμενων ομάδων εμπειρογνομόνων των κρατών μελών, καθώς και σε τεκμηριωμένες πληροφορίες που προέρχονται από αξιόπιστες πηγές, όπως τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών και του Συμβουλίου της Ευρώπης, τα δικαστικά δίκτυα, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι υπερασπιστές των δικαιωμάτων και τα νέα σημεία επαφής για τον Χάρτη.

Υπάρχουν, λοιπόν, πολλοί τρόποι που το Συμβούλιο της Ευρώπης και η ΕΕ θα μπορούσαν να συμπληρώσουν ο ένας τον άλλον. Το Συμβούλιο της Ευρώπης διαθέτει πληθώρα αντικειμενικών πληροφοριών σχετικά με τις αδυναμίες των κρατών μελών στους τομείς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, που συλλέγονται και αναλύονται από ανεξάρτητους φορείς παρακολούθησης και σύμφωνα με συμφωνημένες διαδικασίες. Η δε Εποπτεία της Επιτροπής Υπουργών για την εκτέλεση των αποφάσεων της ΕΣΔΑ αποτελεί μια ανεκτίμητη πηγή πληροφοριών για τις προσπάθειες που καταβάλλουν τα κράτη μέλη να διορθώσουν τόσο *ad hoc* όσο και συστημικές παραβιάσεις που εντοπίστηκαν από το ΕΔτΔΑ.

Η εμπειρία δείχνει ότι η συντονισμένη δράση της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει ισχυρότερο αντίκτυπο (π.χ. στην περίπτωση της Ουγγαρίας και της Ρουμανίας). Σύμφωνα με τους Polakiewicz et al. (2017, 541), στην περίπτωση της Ουγγαρίας η Ευρ. Επιτροπή δεν φάνηκε πρόθυμη να ενεργοποιήσει τη διαδικασία επί παραβάσει, οπότε και βασίστηκε στην επιρροή της Επιτροπής της Βενετίας και συγκεκριμένα στην αρμοδιότητά της για μη δεσμευτικές γνωμοδοτήσεις, διευκολύνοντας έτσι τον συνεχή διάλογο και επιτρέποντας αλλαγή πλεύσης χωρίς μεγάλο πολιτικό κόστος για τις εμπλεκόμενες πλευρές. Αυτή η στρατηγική υποστηρίχθηκε συνολικά από το Συμβούλιο της Ευρώπης, με τον Γενικό Γραμματέα του να συμμετέχει σε μια εις βάθος ανταλλαγή πληροφοριών με την ουγγρική κυβέρνηση, οδηγώντας τελικά σε νέο νόμο για το νομικό καθεστώς και την αμοιβή των

Τεύχος 1, Αρ. 1

δικαστών, ο οποίος στη συνέχεια υποβλήθηκε στην Επιτροπή Βενετίας για έλεγχο (CDL-REF (2012) 024).

Σύμφωνα με τους Von Bogdandy et al. (2012), η μετάβαση σε πιο “σκληρές” επί παραβάσει διαδικασίες, λόγω του πολιτικού χαρακτήρα της απόφασης ενεργοποίησής τους, δεν είναι εύκολη, ενώ τα αποτελέσματα είναι μάλλον αμφιλεγόμενα. Ο Müller (2015, 150-151) καταλήγει ότι η αποτελεσματικότητα της ΕΕ στους εν λόγω τομείς θα αυξανόταν με τη θέσπιση ενός μηχανισμού ελέγχου των κρατών μελών, κατά τα πρότυπα των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, ή ακόμα και κατ’ αναλογία της Επιτροπής της Βενετίας ως προς τη σύσταση και τις αρμοδιότητες. Από την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ανωτέρω δύο Επιτροπών του Συμβουλίου της Ευρώπης διαφαίνεται ότι το soft law που παράγεται και οι διαδικασίες που ακολουθούνται δημιουργούν μία κοινότητα κρατών που αποδέχονται τις κανονιστικές βάσεις του έργου των εν λόγω επιτροπών και εν γένει του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς, αν και μη δεσμευτικές, προσδίδουν το πολιτικό κύρος του ανήκειν σε μία κοινότητα κρατών που σέβεται τις αρχές των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία (Hoffmann-Riem, 2014, 596-597). Τέλος, πέρα από την ακαδημαϊκή συζήτηση, και το ίδιο το ΕΚ προτείνει την στενότερη συνεργασία με άλλους οργανισμούς, όπως η Επιτροπή Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης (παρ. 35, EP 2012 Fundamental Rights Report). Η απάντηση, λοιπόν, στο ερώτημα για τον τρόπο ενίσχυσης του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ, βρίσκεται στην στενότερη συνεργασία με το Συμβούλιο της Ευρώπης και την μεταφορά των επιτυχημένων εργαλείων του στην ΕΕ.

Βιβλιογραφία**Ξενόγλωσση βιβλιογραφία**

- Antonioni T. (2012). Improving human rights respect in the European south: in search of increased EU action or just an effective monitoring mechanism? The case of Greece and the implementation of the EU anti-discrimination principle. *Mediterranean Human Rights Journal*. 16(1), 457-485.
- Bond, I., Gostyńska-Jakubowska, A. (2020). *Democracy and the rule of law: failing partnership?* Policy brief, Center for European Reform. Διαθέσιμο: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/democracy-and-rule-law-failing-partnership>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Bugarič, B. (2016). Protecting Democracy inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism. In C. Closa, D. Kochenov (eds.). *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Canor, I. (2013). My Brother's Keeper? Horizontal Solange: "An ever closer distrust among the people of Europe"? *Common Market Law Review*. 50(2), 386–421.
- Carrera, S., Guild, E., Hernanz, N. (2013). *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism*. CEPS Publications.
- Guild, E. (2019). State-Empowered Actors in the European Court of Human Rights – State Sovereignty and Council of Europe Authority. Blog of the European Journal of International Law. Διαθέσιμο: <https://www.ejiltalk.org/state-empowered-actors-in-the-european-court-of-human-rights-state-sovereignty-and-council-of-europe-authority/>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Hoffmann-Riem, W. (2014). The Venice Commission of the Council of Europe - Standards and Impact. *European Journal of International Law* 25(2), 579-597.
- Hollo, L.- Y. (2012). *The European Commission Against Racism and Intolerance*, στο Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe, Gauthier de Beco (ed.). London: Routledge.
- J-P Jacqué, F Benoît-Rohmer, P. Grigoriou, M.D. Marouda (Eds), *Ecrits sur la Communauté Internationale: Enjeux Juridiques, Politiques, Diplomatiques et Economiques. Liber amicorum en l'honneur de Stelios Perrakis*, Αθήνα: εκδ. I. Sideris / Intercentia, 2017.
- Kaufmann, D., Kraay, A. (2019). *Worldwide Governance Indicators*. World Bank, 1996-2018. Διαθέσιμο: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Kochenov, D., Pecht, L. (2015). Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review (ECLR)*, 11(3), 512-540.
- Mańko, R. (2019). *Protecting the rule of law in the EU Existing mechanisms and possible improvements*. EPRS | European Parliamentary Research Service. Διαθέσιμο: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)642280](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)642280). [Ανακτήθηκε Ιούνιο 2021].
- Marouda, M.D. (2018). Forced migration: a balancing act between human imperative and the threat for international peace and security. In Dipla, H. (ed.), *United Nations at 70*. National University of Athens.

Τεύχος 1, Αρ. 1

Marouda, M.D. (2021). Solidarity and inclusive societies. In St. Perrakis (Ed), *Democracy*. Athens: I. Sideris Publications.

Müller, J-W. (2015). Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? *European Law Journal*, 21(2), 141–160.

Polakiewicz, J., Sandvig, J. (2017). Council of Europe and the Rule of Law. *The Journal of Legal Studies*, 4(4), 1.

Perrakis, S., Marouda, M.D. (eds). (2019). *Human dignity in times of crises and armed conflicts*. Athens: I. Sideris Publications.

Von Bogdandy, A., Kottmann, M., Antpöhler, C., Dickschen, J., Hentrei, S., Smrkolj, M. (2012). Reverse Solange—Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States. *Common Market Law Review*, 49(2), 489–520.

Von der Leyen, U. (2019), *A Union that strives for more: My agenda for Europe – Political guidelines for the next European Commission, 2019-2024*, EU Publications.

Report on the situation of fundamental rights in the European Union (2009) – effective implementation after the entry into force of the Treaty of Lisbon, December 2010, EP Fundamental Rights 2010. Διαθέσιμο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2010-0344_EN.html#title3 [Ανακτήθηκε Ιούλιο 2021].

The Economist Intelligence Unit (2018). *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*. Διαθέσιμο: http://enperspectiva.uy/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf. [Ανακτήθηκε Ιούλιο 2021].

Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2019). *Rule of law and state reform in Greece*, Freedom House, 'Freedom in the world 2019'.

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Αντωνίου, Θ. (2019). Αλληλεγγύη στην ΕΕ: ηθική επιταγή ή νομική πραγματικότητα; Έννοια, όψεις και εφαρμογή με αφορμή την προσφυγική κρίση. Στο Μ. Ν. Μαρούδα, *Αλληλεγγύη στην ΕΕ: Εξελίξεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας και προκλήσεις στην ΕΕ και στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 79-97.

Μαρούδα, Μ.Ν. (2020). Κατ' άρθρο ερμηνεία των άρθρων 18, 19, 20, 23, 33, 35. Στο Ε. Σαχπεκίδου και Χ. Ταγαράς (επ.) *Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

Μαρούδα Μ.Ν. (2019). Αλληλεγγύη στην ΕΕ ως προς τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, μέσω του ECHO στην Ελλάδα 3/2016-3/2019, αποτίμηση των αποτελεσμάτων εσωτερίκευσης των εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ. Στο Μ.Ν. Μαρούδα (επ.). *Αλληλεγγύη στην ΕΕ: Εξελίξεις στο πεδίο της προσφυγικής προστασίας και προκλήσεις στην ΕΕ και στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 45-69.