

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 7 ΣΕΕ/Λ. ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΠΟΛΩΝΙΑ

Ελένη Φωτιάδου, Υποψήφια Διδάκτωρ Νομικής ΑΠΘ, ΜΔΕ Νομικής ΕΚΠΑ και ΜΔΕ Νομικής ΑΠΘ

1.Εισαγωγή

Το κράτος δικαίου ως βάση κάθε σύγχρονης συνταγματικής δημοκρατίας απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ/Λ, καθώς και σύμφωνα με τα προοίμια της Συνθήκης και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. Για τον λόγο αυτό ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτελεί προϋπόθεση για την προσχώρηση ενός κράτους στην Ε.Ε. Ταυτόχρονα όμως συνιστά, από κοινού με το δημοκρατικό πολίτευμα μιας χώρας και την αφοσίωση στις αξίες της Ένωσης, και όρο παραμονής του εκάστοτε κράτους μέλους σε αυτήν. Η συμμόρφωση προς τις επιταγές του κράτους δικαίου αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πλήρη και ουσιαστική προστασία όλων των απεριθωρμένων στο άρθρο 2 ΣΕΕ θεμελιωδών αξιών, αλλά και των εν γένει δικαιωμάτων που απορρέουν από τη Συνθήκη και το διεθνές δίκαιο.

Κατά τα πρώτα στάδια διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δεν υπήρξε σκέψη πρόβλεψης μηχανισμού ελέγχου της συμμόρφωσης και του σεβασμού των κρατών μελών προς τις επιταγές του κράτους δικαίου. Ο οικονομικού χαρακτήρα προσανατολισμός που αποδόθηκε αρχικά στις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες σε συνδυασμό με την αυξημένη αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των ιδρυτικών κρατών μελών αναφορικά με ζητήματα σεβασμού του κράτους δικαίου καθιστούσαν οποιαδήποτε τέτοιου είδους μέριμνα ή ανησυχία άνευ περιεχομένου. Το θέμα άρχισε να απασχολεί βαθμηδόν τα θεσμικά όργανα κατόπιν της σταδιακής διεύρυνσης των Κοινοτήτων και την υποδοχή χωρών (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία) που πρόσφατα είχαν απαλλαγεί από δικτατορικά καθεστάτα, ενώ αναδείχθηκε εντονότερο μετά την πρόσφατη διεύρυνση της Ένωσης και την είσοδο των χωρών που ανήκαν στην πρώην Σοβιετική Ένωση¹. Υπό αυτές τις συνθήκες διαμορφώθηκε το σημερινό άρθρο 7 ΣΕΕ/Λ ως συνταγματικού χαρακτήρα διάταξη της Συνθήκης.²

Τα τελευταία χρόνια ο πολλαπλασιασμός των φαινομένων που σχηματικά περιγράφονται ως «κρίσεις του κράτους δικαίου³» έθεσε στο προσκήνιο με επιτακτικό τρόπο την πρόβλεψη του άρθρου 7 ΣΕΕ ως διαδικασία ελέγχου του σεβασμού του κράτους δικαίου, ανακινώντας έντονα το ενδιαφέρον σχετικά με τη σκοπιμότητα ενεργοποίησης μιας τέτοιας διαδικασίας και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της. Η αφετηρία των εν λόγω προβληματισμών τοποθετείται στην προσπάθεια της γαλλικής κυβέρνησης το 2010 να εφαρμόσει πολιτική απέλασης μαζικού χαρακτήρα των Ρομά Ευρωπαίων πολιτών που διαβιούσαν εντός της γαλλικής επικράτειας στηριζόμενη σε αυθαίρετη γενίκευση κατά προφανή παράβαση τόσο των υποχρεώσεων που υπέχει δυνάμει των θεμελιωδών ενωσιακών ελευθεριών

¹ βλ. W. Sadurski, Adding bite to a bark: The story of article 7, E.U. enlargement and Jörg Haider, Columbia Journal of European Law 2010, σελ. 386

² βλ. Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 168

³ βλ. D. Kochenov-L. Pech Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, EUI Working papers, RSCAS 2015/24, σελ. 1

και της ευρωπαϊκής ιθαγένειας όσο και του πλαισίου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.⁴ Ακολούθησε το 2011 η προσπάθεια της ουγγρικής κυβέρνησης να υπονομεύσει, μεταξύ άλλων,⁵ την ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας εφαρμόζοντας πολιτική υποχρεωτικής πρόωρης συνταξιοδότησης των δικαστών, ενώ το 2012 σημειώθηκε συστηματική άρνηση συμμόρφωσης της ρουμανικής κυβέρνησης προς κομβικής σημασίας αποφάσεις του συνταγματικού δικαστηρίου της χώρας⁶. Πλέον πρόσφατα, φαινόμενα έλλειψης σεβασμού απέναντι στο κράτος δικαίου και προσβολής των θεμελιωδών αξιών που συνέχονται άρρηκτα προς αυτό εντοπίζονται με εμφατικό τρόπο στην Πολωνία, ιδίως σε σχέση με το συνταγματικό δικαστήριο της χώρας, γεγονός που επιβεβαίωσε την ανάγκη επέκτασης και εμπλουτισμού του μηχανισμού ελέγχου του άρθρου 7 ΣΕΕ και προκάλεσε την ανάληψη δράσης εκ μέρους της Επιτροπής, όπως θα περιγραφεί κατωτέρω.

2. Ιστορικό της συνταγματικής κρίσης στην Πολωνία.

Λίγο πριν τη λήξη της βουλευτικής περιόδου τον Οκτώβριο του 2015, η απελθούσα βουλή της Πολωνίας διόρισε τρεις δικαστές στο συνταγματικό δικαστήριο σε αντικατάσταση τριών δικαστών, των οποίων η θητεία έληγε στις 6 Νοεμβρίου 2015, ήτοι εντός της θητείας της απελθούσας βουλής, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην πράξη για το συνταγματικό δικαστήριο. Παράλληλα όρισε αντικαταστάτες δικαστές και για δύο δικαστές των οποίων η θητεία θα έληγε μετά την ανάληψη καθηκόντων από τη νέα βουλή, ήτοι τον Δεκέμβριο του 2015, χωρίς να διαθέτει τη σχετική αρμοδιότητα, η οποία ανήκε στη νέα βουλή. Ο πρόεδρος της Πολωνίας, A. Duda, επικαλούμενος την ύπαρξη σχετικού συνταγματικού εθίμου⁷, αρνήθηκε να ορκίσει όλους τους ανωτέρω δικαστές (επονομαζόμενους «δικαστές του Οκτωβρίου»⁸) παρά το γεγονός ότι το συνταγματικό δικαστήριο της χώρας επιλαμβάνομενο κατόπιν σχετικής προσφυγής προβάλλοντας την αντισυνταγματικότητα της επιλογής των ανωτέρω δικαστών, έκρινε ότι μόνο οι δύο δικαστές των οποίων η θητεία έληγε τον Δεκέμβριο είχαν επιλεγεί παράνομα και ως εκ τούτου οι λοιποί τρεις έπρεπε να ορκιστούν και να αναλάβουν καθήκοντα (απόφαση της 17.11.2015, Κ 34/15). Αντίθετα ο πρόεδρος της Πολωνίας όρκισε πέντε νέους δικαστές επιλεγμένους από τη νέα βουλή πλειοψηφίας του κόμματος J. Kaczyński (PiS) κατά σαφή αντίθεση προς την απόφαση του συνταγματικού δικαστηρίου. Τους δικαστές αυτούς το δικαστήριο με τη σειρά του

⁴ βλ. S. Carrera-A. Faure Atger, *L'affaire des Roms. A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS September 2010, σελ. 6επ.

⁵ Μεταξύ των ετών 2010 έως 2013 η κυβέρνηση Fidesz και ο Orban κατάφεραν να πλήξουν κάθε έννοια κράτους δικαίου στην Ουγγαρία μέσω συνταγματικών αναθεωρήσεων που έπληξαν τη δικαστική ανεξαρτησία, τη λειτουργία του Συνταγματικού δικαστηρίου, ιδίως τον τρόπο ορισμού των δικαστών, την ανεξαρτησία των ΜΜΕ, τον τρόπο εκλογής Προέδρου της δημοκρατίας, τη διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης και διεξαγωγής δημοψηφίσματος, την ακαδημαϊκή ελευθερία, ενώ δεν έμειναν αλώβητα και άλλα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα. Αναλυτικά για τη συνταγματική παρεκτροπή στην Ουγγαρία, βλ. B. Bugarcic, *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, LEQS Paper 79/2014, σελ. 7

⁶ βλ. D. Kochenov-L. Pech, ο.π., σελ. 2

⁷ Μετά τη διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών του 1997 και πριν την ανάληψη καθηκόντων από τη νέα βουλή, η απελθούσα βουλή απείχε από την εκλογή τριών δικαστών παρόλο που αυτό θα ήταν νομικά δυνατό. Κατ' αυτόν τον τρόπο καθιερώθηκε συνταγματικό έθιμο που θα έπρεπε να γίνει σεβαστό και από την προηγούμενη βουλή. Αντιρρήσεις σε αυτήν την επιχειρηματολογία προέβαλαν τόσο η Επιτροπή της Ε.Ε. όσο και η Επιτροπή της Βενετίας.

⁸ βλ. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland (833/2015)* 11-12.3.2016, σελ. 4

μέσω του προέδρου του αρνήθηκε να συμπεριλάβει στη σύνθεσή του κατά την εξέταση υποθέσεων. Η αλληλουχία αυτή ενεργειών και εκατέρωθεν αντιδράσεων έδωσε το έναυσμα μιας άνευ προηγουμένου διαμάχης μεταξύ της κυβέρνησης και του ανώτατου δικαστηρίου της χώρας.

Παράλληλα, η νέα βουλή τροποποίησε την πράξη για το συνταγματικό δικαστήριο, προβλέποντας τριετή θητεία του προέδρου του συνταγματικού δικαστηρίου με δυνατότητα μίας ανανέωσης, ενώ ταυτόχρονα τερμάτισε τη θητεία του προέδρου και αντιπροέδρου του δικαστηρίου. Τέλος όρισε ότι η ανάληψη καθηκόντων εκ μέρους των δικαστών του συνταγματικού δικαστηρίου συντελείται μόνο κατόπιν της ορκωμοσίας τους από τον πρόεδρο της χώρας. Το συνταγματικό δικαστήριο της Πολωνίας έκρινε αντισυνταγματική την πρόβλεψη περί έναρξης της θητείας των δικαστών κατόπιν της ορκωμοσίας ενώπιον του προέδρου, αντ' αυτού έκρινε ότι η θητεία τους εκκινεί από την εκλογή τους. Η τριετής θητεία του προέδρου του δικαστηρίου και του αντιπροέδρου κρίθηκε συνταγματική, δεν θεωρήθηκε όμως το ίδιο για τη δυνατότητα επανεκλογής τους, καθόσον ελλοχεύει ο κίνδυνος υπονόμησης της ανεξαρτησίας τους. Τέλος αντισυνταγματική κρίθηκε η πρόωρη λήξη της θητείας του προέδρου και αντιπροέδρου του δικαστηρίου⁹.

Ακολούθησε νέα τροποποίηση της πράξης του συνταγματικού δικαστηρίου που επέφερε σημαντικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του και αφορούσε την καθιέρωση συγκεκριμένης σειράς εξέτασης των υποθέσεων με αποκλειστικό κριτήριο τη σειρά καταχώρισής τους, τον ελάχιστο αριθμό παρόντων δικαστών για την λήψη απόφασης (13 δικαστές στους 15), την απαιτούμενη πλειοψηφία για τη λήψη απόφασης περί αντισυνταγματικότητας (2/3 των παρόντων δικαστών), το χρονικό πλαίσιο πριν το οποίο δεν μπορεί να λάβει χώρα ακρόαση της υπόθεσης (τρίμηνο και εξάμηνο για τις υποθέσεις που εισάγονται στην πλήρη σύνθεση). Ταυτόχρονα εισήχθη με τις τροποποιήσεις αυτές δικαίωμα του προέδρου της Πολωνίας και του υπουργού δικαιοσύνης να κινεί πειθαρχικές διαδικασίες σε βάρος δικαστών του συνταγματικού δικαστηρίου, ενώ η πρόωρη λήξη της θητείας ενός δικαστή θα αποφασίζεται πλέον από τη βουλή αντί της σχετικής συνέλευσης του συνταγματικού δικαστηρίου. Τέλος η ανωτέρω πράξη τροποποίησης αφαίρεσε προβλέψεις αναφορικά με την ανεξαρτησία των δικαστών, τη σύνθεση του δικαστηρίου, την αδυναμία επανεκλογής και τις διαδικασίες σε περίπτωση κρίσης του προέδρου ως ανίκανου να ασκεί τα καθήκοντά του. Σημειωτέον ότι η πράξη τροποποίησης προέβλεψε την άμεση έναρξη ισχύος της, αποκλείοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τον προληπτικό έλεγχο της πριν τεθεί σε ισχύ.

Επιλαμβανόμενο σχετικής προσφυγής περί αντισυνταγματικότητας της ανωτέρω πράξης τροποποίησης, το συνταγματικό δικαστήριο έκρινε με την υπ' αριθμ. Κ 47/15 απόφαση του αντισυνταγματικές τις από 22.12.2015 τροποποιήσεις, θεωρώντας τες ως σαφή παρέμβαση στη λειτουργία και το έργο του συνταγματικού δικαστηρίου θέτουσες εκποδών την ανεξαρτησία των δικαστών. Παράλληλα, επιδρώντας στην αποτελεσματικότητα και εύρυθμη λειτουργία του συνταγματικού δικαστηρίου ως θεματοφύλακα του Συντάγματος, όχι μόνο θίγουν το κράτος δικαίου αλλά υπονομεύουν την ίδια τη λειτουργία του δημοκρατικού συστήματος στο μέτρο που ανατρέπουν καθιερωμένους μηχανισμούς ελέγχου (checks and balances). Στην ίδια τροχιά με την απόφαση του συνταγματικού δικαστηρίου κινήθηκε και η από 11-12.3.2016 γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Δημοκρατία του Συμβουλίου της

⁹ Polish Constitutional Tribunal, case no K 35/15. Αναλυτικά βλ. T.T. Konciewicz, Of institutions, democracy, constitutional self-defence and the rule of law: The judgments of the Polish Constitutional Tribunal in Cases K 34/15, K 35/15 and beyond, CMLR 2016, σελ. 1753επ.

Ευρώπης (Επιτροπή Βενετίας)¹⁰, η οποία κλήθηκε προς συνδρομή από την πολωνική κυβέρνηση κατόπιν σχετικής υπόδειξης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹¹.

Ωστόσο η πολωνική κυβέρνηση κατά προφανή παράβαση κάθε έννοιας κράτους δικαίου αρνείται μέχρι σήμερα να δημοσιεύσει τις ανωτέρω αποφάσεις περί αντισυνταγματικότητας των τροποποιητικών πράξεων με αποτέλεσμα να είναι αδύνατον να αναπτύξουν έννομες συνέπειες, υποστηρίζοντας ότι εκδόθηκαν χωρίς να ακολουθηθεί η αναθεωρημένη διαδικασία για το συνταγματικό δικαστήριο¹². Την ίδια στάση υιοθετεί για όλες τις αποφάσεις που έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα. Αντ' αυτού έχει προβεί σε νέες νομοθετικές αλλαγές, μεταξύ των οποίων έντονη ανησυχία εγείρει η τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου σχετικά με το καθεστώς εποπτείας και τη διοίκηση της κρατικής ραδιοτηλεόρασης, το οποίο απειλεί την πολυφωνία του τύπου μέσω της ανάθεσης του ελέγχου όχι σε ανεξάρτητη αρχή, αλλά σε όργανο οριζόμενο από την εκτελεστική εξουσία¹³.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή, αναγνωρίζοντας τον κίνδυνο για το κράτους δικαίου αλλά και για τον ίδιο το δημοκρατικό χαρακτήρα της χώρας λόγω της έκρυθμης κατάστασης που διαμορφώθηκε κατόπιν των προκλητικών ενεργειών της πολωνικής κυβέρνησης και της συνακόλουθης στάσης του συνταγματικού δικαστηρίου¹⁴, ανέλαβε πρωτοβουλία, παρά την αρχική στάση αναμονής που υιοθέτησε. Έτσι αποφάσισε να θέσει σε εφαρμογή για πρώτη φορά το νεοεισαχθέντα το 2014 μηχανισμό ενίσχυσης του κράτους δικαίου¹⁵, ο οποίος, χωρίς να αποτελεί εναλλακτική λύση έναντι της πρόβλεψης του άρθρου 7 ΣΕΕ, προηγείται χρονικά και λειτουργεί συμπληρωματικά προς αυτήν. Η στάση της Επιτροπής και η απόφαση κίνησης της συγκεκριμένης διαδικασίας υπαγορεύτηκε από την προϊούσα ένταση των φαινομένων σε βάρος του κράτους δικαίου στην Πολωνία, σε συνδυασμό με την άτεγκτη άρνηση της κυβέρνησης προς εξεύρεση λύσης στην ανακύψασα συνταγματική κρίση. Κατωτέρω περιγράφεται ο μηχανισμός προστασίας και ενίσχυσης του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης, όπως διαμορφώνεται τόσο βάσει του άρθρου 7 ΣΕΕ και του νέου πλαίσιο της Επιτροπής όσο και βάσει των λοιπών προβλέψεων του πρωτογενούς δικαίου, ενώ εξετάζονται εναλλακτικές μορφές αντιμετώπισης φαινομένων προσβολής του κράτους δικαίου.

3. Το άρθρο 7 ΣΕΕ/Α

Σύμφωνα με την αρχική διατύπωση του άρθρου 7, το οποίο εισήχθη στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και προέβλεπε μόνο μηχανισμό κυρωτικού χαρακτήρα, το Συμβούλιο μπορούσε με ομόφωνη απόφαση να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παράβασης εκ μέρους κράτους μέλους των αρχών του άρθρου 6 I ΣΕΕ και εν συνεχεία με ειδική πλειοψηφία να αποφασίσει την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων του κράτους αυτού με σημαντικότερο την αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου των αντιπροσώπων του στο

¹⁰ βλ. Venice Commission, Opinion 833/2015, ο.π., σελ. 24

¹¹ Commission Recommendation of 27.7.2016 regarding the rule of law in Poland, C (2016) 5703 final σελ. 4

¹² Τυχόν εφαρμογή της αναθεωρημένης διαδικασίας θα σήμαινε εν τοις πράγμασι αδυναμία συγκρότησης του δικαστηρίου, καθώς δεν θα πληρούνταν ο ελάχιστος αριθμός των 13 δικαστών λόγω της μη ανάληψης καθηκόντων εκ μέρους των τριών δικαστών που όρισε η απελθούσα βουλή.

¹³ βλ. E. Zalan, How to build an illiberal democracy in the EU, euobserver 8.1.2016

¹⁴ βλ. J. Cienski-M de la Baume, Poland and Commission plan crisis talks, politico 30.5.2016

¹⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο - Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου COM (2014) 158 τελικό

Συμβούλιο¹⁶. Επρόκειτο για μηχανισμό επιβολής κυρώσεων, εφόσον πληρούνταν τόσο η ουσιαστική προϋπόθεση της σοβαρής και διαρκούς παράβασης όσο και η διαδικαστική της επίτευξης ομοφωνίας εντός του Συμβουλίου.

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας ο προβλεπόμενος στο άρθρο 7 μηχανισμός προσέλαβε και προληπτική διάσταση με αποτέλεσμα η διαδικασία να διαρθρώνεται πλέον σε δύο διακριτά στάδια. Η εξέλιξη αυτή που θεωρήθηκε μέσο ενδυνάμωσης του συστήματος και όχι οπισθοδρόμησή του¹⁷ υπαγορεύτηκε ιδιαίτερα έντονα σε συνέχεια της πολιτικής κρίσης του 1999 που προκλήθηκε από τη συμμετοχή στην κυβέρνηση της Αυστρίας του ακροδεξιού κόμματος του Hayder. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη συναισθανόμενα τον διαφαινόμενο κίνδυνο για τις δημοκρατικές αξίες και το κράτος δικαίου, ακόμη και χωρίς συγκεκριμένες παραβάσεις εκ μέρους της Αυστρίας¹⁸, προέβησαν στη λήψη διμερών μέτρων του διεθνούς δικαίου χωρίς προηγούμενη ενεργοποίηση του άρθρου 7 ΣΕΕ, επιβεβαιώνοντας τον δύσχρηστο και άκαμπτο χαρακτήρα της ρύθμισης.

Σύμφωνα με τη σημερινή πρόβλεψη του άρθρου 7 που απηχεί την αντίστοιχη πρόβλεψη της Νίκαιας, η Ένωση αρχικά προειδοποιεί ένα κράτος μέλος για τον κίνδυνο διολίσθησης σε σοβαρά σφάλματα σε σχέση με το κράτος δικαίου. Οι προειδοποιήσεις αυτές μπορούν να προσλάβουν τη μορφή συστάσεων εκ μέρους του Συμβουλίου μετά από πρόταση είτε του ενός τρίτου των κρατών μελών είτε του ΕυρΚοινβ είτε της Επιτροπής και αφού προηγηθεί έγκριση του ΕυρΚοινβ. Σε ένα δεύτερο στάδιο, η Ένωση μπορεί να προβεί σε επιβολή κυρώσεων υπό τον όρο να έχει συντελεσθεί η σοβαρή παράβαση. Προηγείται επομένως η διαπίστωση της υφιστάμενης πλέον παράβασης του κράτους μέλους εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που αποφασίζει ομόφωνα μετά από πρόταση είτε του ενός τρίτου των κρατών μελών είτε της Επιτροπής και σχετική έγκριση του ΕυρΚοινβ. Σε συνέχεια της διαπίστωσης της παράβασης, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει την επιβολή κυρώσεων στο κράτος μέλος. Στο άρθρο 354 παρ. 4 ΣΛΕΕ ρυθμίζεται ο τρόπος ψηφοφορίας κατά τις διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ.

Προκειμένου να ενεργοποιηθεί το άρθρο 7 η συμπεριφορά του κράτους μέλους πρέπει να συνεπάγεται παράβαση των αξιών που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ και αφορούν στο σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, των ανθρώπινων δικαιωμάτων συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Επιπρόσθετα για τη διαδικασία προειδοποίησης απαιτείται σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης, ο οποίος ως έννοια του νομικού συστήματος της Ένωσης, υφίσταται όταν εμφανίζονται στο κράτος μέλος ενδείξεις που συνεχιζόμενες, θα οδηγήσουν σε σοβαρή παραβίαση κάποιας από τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ¹⁹. Αντίστοιχα για τη διαδικασία επιβολής κυρώσεων δεν αρκεί μόνο σοβαρή, αλλά και διαρκής παραβίαση υπό την έννοια του

¹⁶ Οι συνέπειες δεν μπορούν να καταλήγουν μέχρι του σημείου αποπομπής του κράτους μέλους, βλ. C. Closa-D. Kochenov -J.H.H. Weiler, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 2014/25, σελ. 20

¹⁷ βλ. W. Sadurski, ο.π., σελ. 11

¹⁸ Ελλείψει συγκεκριμένου κινδύνου ή απειλής για το κράτος δικαίου εκφράστηκαν αντιρρήσεις για το δικαιολογημένο ή μη των κυρώσεων σε βάρος της Αυστρίας. Συγκεκριμένα η «επιτροπή τριών σοφών» που συστήθηκε κατόπιν αιτήματος της πορτογαλικής προεδρίας από τον Πρόεδρο του ΕΔΔΑ κατέληξε στο πόρισμά της ότι η Αυστρία ουδέποτε αμφισβήτησε το σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων ακόμη και υπό το καθεστώς της δεδομένης κυβέρνησης, βλ. W. Sadurski, ο.π., σελ. 17

¹⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση - Σεβασμός και προώθηση των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση, com (2003) 606 τελικό

δημοσίου διεθνούς δικαίου²⁰. Επομένως δεν αρκούν μεμονωμένες περιπτώσεις καταστρατήγησης θεμελιωδών δικαιωμάτων ούτε συχνές αλλά μικρότερης εμβέλειας παραβάσεις²¹, καθώς η ενεργοποίηση του άρθρου 7 προϋποθέτει ευρύτερη και οξύτερη μορφή παράβασης προσλαμβάνουσα τα χαρακτηριστικά συστημικού κινδύνου για τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης.

Το άρθρο 7 αποσκοπεί στη διασφάλιση εκ μέρους των κρατών μελών των κοινών αξιών στις οποίες εδράζεται η Ένωση συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου. Το πεδίο εφαρμογής του δεν εξαντλείται μόνο στους τομείς που καλύπτονται από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά εφαρμόζεται και σε τομείς όπου τα κράτη μέλη ενεργούν αυτόνομα, καθόσον τέτοιας βαρύτητας παραβάσεις δύνανται να υποσκιάσουν τα ίδια τα θεμέλια της Ένωσης, καθώς και την εμπιστοσύνη μεταξύ των μελών της, ανεξαρτήτως του τομέα που αυτές συντελούνται²². Πρόκειται για διάταξη με έκδηλο πολιτικό χαρακτήρα, η εφαρμογή της οποίας προϋποθέτει λεπτές σταθμίσεις και εξισορροπήσεις. Δηλωτικό της πολιτικής χροιάς της διάταξης είναι το γεγονός ότι δεν καταλείπεται κανένα περιθώριο παρέμβασης στο δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης παρά τις σημαντικές συνέπειες που μπορούν να επέλθουν σε περίπτωση εφαρμογής της. Χαρακτηρίζεται μάλιστα, αδόκιμα και με κάποια δόση υπερβολής, ως «πυρηνική επιλογή»²³ λόγω των σημαντικών και απρόσμενων συνεπειών της, γι' αυτό άλλωστε δεν έχει θεθεί ποτέ μέχρι σήμερα σε εφαρμογή. Ωστόσο δεν παύει να αποτελεί σαφές δείγμα του συνταγματισμού της Ε.Ε. εντασσόμενο με ενάργεια ανάμεσα στις συνταγματικού χαρακτήρα διατάξεις της ΣΕΕ.

4. Το νέο πλαίσιο για το κράτος δικαίου

Δεδομένου ότι το άρθρο 7 αποτελεί *ultimum refugium* στο νομικό οπλοστάσιο της Ένωσης κατά παραβιάσεων των θεμελιωδών αξιών της, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τόσο ο προληπτικός μηχανισμός όσο και ο μηχανισμός κυρώσεων που προβλέπει προϋποθέτουν λεπτές αξιολογικές κρίσεις και χαρακτηρίζονται από εγγενή δυσκαμψία, η Επιτροπή το 2014 εισήγαγε ένα νέο πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου. Σκοπός της εν λόγω πρωτοβουλίας υπήρξε η διευκόλυνση και η καθοδήγηση της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των Συνθηκών στην εξεύρεση βιώσιμης λύσης από κοινού με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, προκειμένου να προλαμβάνεται η εμφάνιση συστημικής απειλής κατά του κράτους δικαίου εντός του συγκεκριμένου κράτους, η οποία εν συνεχεία θα μπορούσε να εξελιχθεί σε σαφή κίνδυνο σοβαρής παράβασης κατά την έννοια του άρθρου 7. Κατ' ουσία πρόκειται για μηχανισμό που προηγείται και λειτουργεί συμπληρωματικά προς το άρθρο 7 χωρίς να αποτελεί εναλλακτική λύση έναντι αυτού. Ταυτόχρονα δεν θίγεται επ' ουδενί η εξουσία της Επιτροπής να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Πρόθεση των εμπνευστών του νέου πλαισίου υπήρξε η αποτελεσματική κάλυψη του κενού ανάμεσα στη ρηξικέλευθη επιλογή του άρθρου 7 ΣΕΕ και την περιοριζόμενη σε παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ²⁴.

²⁰ Άρθρο 6 Χάρτη ΗΕ, άρθρο 8 Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης.

²¹ βλ. Ε. Σαχπεκίδου, ο.π., σελ. 170.

²² βλ. C. Pinelli, *Protecting the fundamentals, Article 7 of the Treaty of the EU and beyond*, Foundation for European progressive studies, 2012, σελ. 4

²³ Nuclear option-Barroso, βλ. Ανακοίνωση, ο.π., σελ. 3' G. Hervey-E. Livingstone, *What is Article 7, politico* 13.1.2016.

²⁴ βλ. D. Kochenov-L. Pech, *From bad to worse? On the Commission and the Council's rule of law initiatives*, EU Law Analysis, January 2015

Ο νέος αυτός μηχανισμός προσλαμβάνει τη μορφή ενός εργαλείου έγκαιρης προειδοποίησης, το οποίο επιτρέπει στην Επιτροπή να προχωρήσει σε θεσμοθετημένο διάλογο με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Δομείται σε τρία διακριτά μεταξύ τους στάδια. Αρχικά προηγείται προκαταρκτική αξιολόγηση της Επιτροπής για το κατά πόσο υφίστανται σαφείς ενδείξεις συστημικής απειλής κατά του κράτους δικαίου επί τη βάση σχετικών πληροφοριών και ανταλλαγής επιστολών με το εν λόγω κράτος μέλος. Αν ως αποτέλεσμα της αξιολόγησης αυτής, η Επιτροπή καταλήξει ότι υφίσταται πράγματι κατάσταση συστημικής απειλής κατά του κράτους δικαίου, ξεκινά διάλογο με το κράτος μέλος, αποστέλλοντας σχετική γνώμη και δίδοντας τη δυνατότητα στο κράτος μέλος να απαντήσει. Εξυπακούεται ότι βάσει του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4 παρ.3 ΣΕΕ) το κράτος οφείλει να συνεργάζεται καθ'όλη τη διάρκεια της διαδικασίας απέχοντας από την υιοθέτηση μέτρων σε σχέση με τα ζητήματα που εγείρονται από την Επιτροπή και αποτελούν αντικείμενο αξιολόγησης εκ μέρους της. Στο δεύτερο στάδιο και εφόσον το ζήτημα δεν έχει επιλυθεί ικανοποιητικά, η Επιτροπή εκδίδει σύσταση, όπου αναφέρονται οι ανησυχίες της και υποδεικνύονται ενέργειες για την επίλυση των προβλημάτων. Το κράτος μέλος οφείλει να συμμορφωθεί εντός προκαθορισμένου χρονικού διαστήματος και να ενημερώσει ανάλογα την Επιτροπή. Και κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται στο διάλογο ανάμεσα στην Επιτροπή και το κράτος μέλος. Τέλος κατά το τρίτο στάδιο η Επιτροπή παρακολουθεί τη συνέχεια που δίδει το κράτος μέλος στη σύσταση που του απευθύνθηκε, προβαίνοντας σε περαιτέρω ανταλλαγές με το κράτος και συλλέγοντας τις απαραίτητες πληροφορίες. Αν δεν υπάρξει ικανοποιητική ανταπόκριση εκ μέρους του κράτους μέλους εντός του ταγμένου χρονικού πλαισίου, η Επιτροπή μπορεί να προσφύγει στο μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ. Κατά την πορεία και εξέλιξη της διαδικασίας τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα ενημερώνονται επαρκώς και σε τακτά χρονικά διαστήματα από την Επιτροπή για την τυχόν σημειούμενη πρόοδο. Περαιτέρω η Επιτροπή μπορεί να αξιοποιεί την εμπειρογνωμοσύνη τρίτων μερών (Οργανισμός θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, δικαστικά δίκτυα της ΕΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης και ιδίως Επιτροπή της Βενετίας) σχετικά με ζητήματα που άπτονται του κράτους δικαίου, καθώς και σχετικά με τις επιμέρους πρακτικές που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη.

Η νέα προκαταρκτική του άρθρου 7 διαδικασία που εισήχθη από την Επιτροπή δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ιδιαίτερα επαναστατική, καθώς αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα σε ήπιες μορφές ανάληψης δράσης, όπως είναι η διεξαγωγή διαλόγου ανάμεσα στην Επιτροπή και το ύποπτο για συστημικές παραβάσεις κράτος μέλος. Η απουσία πρόβλεψης συγκεκριμένων εννόμων συνεπειών σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί προς τη σύσταση της Επιτροπής συγκαταλέγεται στα τρωτά σημεία της διαδικασίας, ενώ ούτε η προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 7 συντελείται αυτόματα. Ταυτόχρονα όλη η διαδικασία εξαρτάται από την καλή πρόθεση του κράτους μέλους να ανταποκριθεί στο διάλογο με την Επιτροπή, πράγμα που είναι σε θέση να κλονίσει την αποτελεσματικότητά της, η οποία καθίσταται έτι περαιτέρω αμφίβολη, αν συνυπολογιστεί ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της σύστασης την οποία απευθύνει η Επιτροπή στο κράτος μέλος²⁵.

²⁵ Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι οι συστάσεις στερούνται παντελώς οποιουδήποτε έννομου αποτελέσματος, c-207/01, βλ. L. Besselink, *The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, January 2016, σελ. 26' P.-E. Παπαδοπούλου, *Το ήπιο δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα 2012.

Τέλος η εμπιστευτικότητα που χαρακτηρίζει τη διαδικασία²⁶ δεν συμβάλλει στην κινητοποίηση και των λοιπών κρατών μελών αναφορικά με την κατάσταση στο κράτος μέλος όπου εντοπίζεται η συστημική παράβαση, ενώ προστατεύει το εν λόγω κράτος μέλος από την έκθεση σε αρνητική κριτική που ενδεχομένως θα λειτουργούσε αποτρεπτικά στη συνέχιση της παραβίασης υπό τον κίνδυνο περιθωριοποίησης και στιγματισμού.²⁷

Για τους λόγους αυτούς σε συνδυασμό με το επιχείρημα περί υπέρβασης των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, το Συμβούλιο άσκησε κριτική στο νέο πλαίσιο, προτείνοντας την καθιέρωση ετήσιου διαλόγου για το κράτος δικαίου μεταξύ των κρατών μελών εδραζόμενου στην αντικειμενικότητα, την απαγόρευση διακρίσεων και την ίση μεταχείριση όλων των κρατών μελών. Καθίσταται εμφανής η απροθυμία του Συμβουλίου και κατ' επέκταση των κρατών μελών να αναγνωρίσουν στην Επιτροπή ως ανεξάρτητο όργανο τη δυνατότητα εξέτασης ζητημάτων που άπτονται του κράτους δικαίου πέραν των τομέων δράσης της Ένωσης, παρόλο που ούτως ή άλλως τέτοιος ρόλος της αναγνωρίζεται ήδη από το άρθρο 7 ΣΕΕ. Πέραν τούτου η υιοθέτηση της απόψης του Συμβουλίου δεν εισφέρει καμία λύση στις τρέχουσες προκλήσεις για το κράτος δικαίου εντός ορισμένων κρατών μελών, αλλά εξαντλείται σε εκφορά ρητορικής, υπονομεύοντας ταυτόχρονα τη θέση της ίδιας της Επιτροπής εντός του πλαισίου ελέγχου των κρατών μελών για συστημικές παραβάσεις. Επομένως μολονότι το νέο πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου δεν στερείται ελλείψεων και προβληματικών σημείων, είναι σε θέση να επιτελέσει το ρόλο συνδετικού κρίκου ανάμεσα στην ακραιφνώς νομική δυνατότητα της προσφυγής επί παραβάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ για ζητήματα περιοριζόμενα εντός του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και στην κατά βάση πολιτικής υφής διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ για ζητήματα και εκτός πεδίου δράσης της Ένωσης. Παρ' όλα αυτά η δυναμική του παραμένει πεπερασμένη και αυστηρά οριοθετημένη εξαντλούμενη στην έκδοση μη δεσμευτικών-γνωμοδοτικών συστάσεων.

5. Εναλλακτικές μορφές αντιμετώπισης φαινομένων συστημικών απειλών κατά του κράτους δικαίου

Η εγγενής δυσχέρεια εφαρμογής του άρθρου 7 ΣΕΕ σε συνδυασμό με τις ως άνω σκιαγραφηθείσες ελλείψεις του νέου πλαισίου της Επιτροπής για την ενίσχυση του κράτους δικαίου οδήγησαν στην αναζήτηση εναλλακτικών μορφών αντιμετώπισης των απειλών κατά του κράτους δικαίου που παρουσιάζουν συστημικό χαρακτήρα είτε βάσει των ήδη υφιστάμενων εργαλείων του νομικού οπλοστασίου της Ένωσης είτε βάσει εξ ολοκλήρου νέων διαδικασιών. Έτσι προτάθηκε με σοβαρά επιχειρήματα²⁸ η επέκταση της υπάρχουσας προσφυγής επί παραβάσει, ώστε να είναι δυνατή η από κοινού σώρευση περισσότερων μεμονωμένων περιστατικών παραβίασης του άρθρου 2 ΣΕΕ σε μία προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου. Σωρεύοντας από κοινού περισσότερες σχετικές αιτιάσεις υπό το πρίσμα του άρθρου 2 ΣΕΕ, η Επιτροπή είναι σε θέση να υποστηρίξει ότι το σύνολο αποτελεί κάτι περισσότερο από απλό άθροισμα των μερικότερων παραβιάσεων και ως εκ τούτου συντελείται ποιοτική διαφοροποίησή του και αναγωγή του σε συνεκτικό όλο, πράγμα

²⁶ βλ. L. Pech, Commission Opinion of 1 June 2016 regarding the rule of Law in Poland, EU Law Analysis blogspot, 19.8.2016

²⁷ βλ. L. Besselink, ο.π., σελ. 26

²⁸ βλ. K.L. Scheppele, Making Infringement Procedures More Effective: A Comment on Commission v. Hungary Case C-28812, Eutopia Law (29.4.2014), διαθέσιμο σε <http://eutopialaw.com/2014/04/29/making-infringement-procedures-more-effective-a-comment-on-commission-v-hungary-case-c-28812-8-april-2014-grand-chamber/>

που διευκολύνει την κατάφαση ύπαρξης συστημικής παράβασης των θεμελιωδών αξιών. Ταυτόχρονα τα κράτη μέλη καλούνται να αναλάβουν τη δική τους ευθύνη απέναντι σε συστημικές παραβάσεις του κράτους δικαίου²⁹ κινώντας ενδεχομένως τη διαδικασία προσφυγής κράτους μέλους κατά έτερου κράτους μέλους δυνάμει του άρθρου 259 ΣΛΕΕ³⁰. Κατ' αυτόν τον τρόπο αναδεικνύεται η μέριμνα που επιδεικνύουν τα ίδια για τη διαφύλαξη των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης χωρίς άμεση εμπλοκή της Επιτροπής, ενώ ταυτόχρονα προσδίδουν ευρύτερη νομιμοποίηση στη διαδικασία ελέγχου, αποστέλλοντας σαφές μήνυμα στο κράτος μέλος που διολισθαίνει σε προβληματικές πρακτικές. Ωστόσο η μετατόπιση της πρωτοβουλίας δράσης για ζήτημα που άπτεται των αξιών της Ένωσης σε κράτος μέλος αντί των οργάνων της Ένωσης και δη αντί της Επιτροπής και η κατά συνέπεια ανάδειξη των κρατών ως θεματοφύλακων αυτών των αξιών θα συνιστούσε μάλλον οπισθοδρόμηση του υπερεθνικού χαρακτήρα του ενωσιακού μορφώματος. Μπορεί μεν να αποτρέπει την καλλιέργεια εχθρικού κλίματος και πόλωσης των σχέσεων μεταξύ Ένωσης και κράτους μέλους στο μέτρο που η διαδικασία κινείται από έτερο κράτος μέλος, ωστόσο δεν εκπέμπει το σωστό μήνυμα ως προς τη σημασία που αποδίδει η Ένωση στην προάσπιση των θεμελιωδών αξιών της. Τέλος δεν αποκλείεται η αξιοποίηση της δυνατότητας του άρθρου 259 ΣΛΕΕ στον ευαίσθητο τομέα του κράτους δικαίου και των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ να λειτουργήσει εκ μέρους των κρατών μελών ως μέσο εξυπηρέτησης ιδίων συμφερόντων.

Παράλληλα προς την αξιοποίηση των ήδη υπάρχοντων μηχανισμών ή και της εν μέρει μεταλλαγμένης³¹ εκδοχής τους, τα φαινόμενα προσβολών ή απειλών κατά του κράτους δικαίου θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με την πρόβλεψη νέων διαδικασιών. Με ιδιαίτερο ενδιαφέρον έγινε δεκτή η πρόταση σύστασης ανεξάρτητης επιτροπής ελέγχου του σεβασμού του κράτους δικαίου εντός των κρατών μελών κατά το ανάλογο παράδειγμα της Επιτροπής της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης.³² Αρμοδιότητα της νέας αυτής επιτροπής που προτάθηκε να φέρει την ονομασία Επιτροπή της Κοπεγχάγης κατ' αναλογία προς τα κριτήρια της Κοπεγχάγης για την ένταξη κράτους στην Ε.Ε. θα είναι η διατύπωση εμπεριστατωμένων και συνεκτικών αποφάσεων συμβουλευτικού χαρακτήρα κατόπιν αναλυτικής έρευνας της επίμαχης κατάστασης. Παρόλο που η απόφαση του εξειδικευμένου αυτού σώματος θα στερείται δεσμευτικότητας, η Επιτροπή θα καλείται να προβαίνει σε συγκεκριμένα μέτρα εφαρμογής της, τα οποία θα είναι δεσμευτικά για το υπό έλεγχο κράτος μέλος. Χαρακτηριστικό παραδειγμα θα μπορούσε να αποτελέσει ενδεχομένως η διακοπή χρηματοδότησης του κράτους μέσω των ποικίλων ταμείων της Ένωσης³³ ή η επιβολή χρηματικών κυρώσεων και προστίμων. Πρόκειται κατ' ουσία για την ίδρυση ενός νέου σώματος υψηλής εξειδίκευσης και αυξημένης κατάρτισης το οποίο θα παρακολουθεί και θα ελέγχει τη συμμόρφωση από τα ήδη υφιστάμενα κράτη μέλη προς τα κριτήρια της Κοπεγχάγης που εξετάζονται κατά την προσχώρηση κράτους στην Ε.Ε. Την πρόταση αυτή υιοθετεί και η έκθεση Tavares³⁴, η οποία ανέδειξε

²⁹ βλ. D. Kelemen, Poland's Constitutional Crisis, Foreign affairs, 25.8.2016.

³⁰ βλ. D. Kochenov, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, JMWP 11/2015.

³¹ Βλ. Β. Χριστιανό, Μετεξελιξείς της προσφυγής λόγω παραβάσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010.

³² J.-W. Müller, Should the EU protect democracy and the rule of law inside member states?, ELJ 2015, 141-160.

³³ Με πιθανές παράπλευρες απώλειες για τους πολίτες του εκάστοτε κράτους. Βλ. J.-W. Müller, ο.π., σελ. 145.

³⁴ Από το όνομα του εισηγητή της, A7 0229-2013, βλ. Β. Bugaric, ο.π., σελ. 4.

ιδιαίτερα εμφατικά την προβληματική κατάσταση σε σχέση με το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ουγγαρία. Παρ' όλα αυτά παραμένει αμφίβολο αν η σύσταση ενός νέου εξειδικευμένου σώματος είναι αυτό που ελλείπει στη δεδομένη φάση από τη φαρέτρα της Ε.Ε. απέναντι σε φαινόμενα προσβολής του κράτους δικαίου. Δεν αποκλείεται η παρεμβολή ενός ακόμη σώματος να προκαλέσει δυσλειτουργία σε μία ήδη αρκετά άκαμπτη και ευαίσθητη διαδικασία. Ούτως ή άλλως η Επιτροπή δεν εμποδίζεται σε κανένα στάδιο της διαδικασίας (ούτε του άρθρου 7 ΣΕΕ, αλλά ούτε του προκαταρκτικού πλαισίου) να προστρέξει στην εμπειρογνωμοσύνη που μπορούν να της προσφέρουν συγκεκριμένοι ad hoc οργανισμοί, διατηρώντας ταυτόχρονα τη θέση της ως βασικού φορέα κίνησης της διαδικασίας. Τέλος κατόπιν πρωτοβουλίας μελών του ΕυρΚοινβ προτάθηκε η διαμόρφωση ενός νέου μηχανισμού ετήσιου ελέγχου όλων των κρατών μελών για το επίπεδο συμμόρφωσής τους προς τις επιταγές του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων με τη χρήση αντικειμενικών κριτηρίων και συγκεκριμένων ενδείξεων³⁵. Εξυπακούεται ότι τυχόν εισαγωγή νέων μηχανισμών προστασίας δεν θα πρέπει να υπονομεύσει ή αποδυναμώσει τη λειτουργία των ήδη υφιστάμενων, αλλά να τελεί σε σχέση παραπληρωματικότητας προς επίτευξη του κοινού σκοπού προστασίας της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

6. Η τρέχουσα κατάσταση στην Πολωνία

Παρά τη μέριμνα για ενίσχυση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης και την ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών είτε σε πρακτικό είτε σε θεωρητικό επίπεδο συνιστάμενων στην αξιοποίηση των υφιστάμενων μηχανισμών ή στη διαμόρφωση νέων, η περίπτωση της Πολωνίας, η οποία ανακίνησε εκ νέου τη συζήτηση για διαφύλαξη των αρχών του κράτους δικαίου και την επανέφερε στο προσκήνιο, δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική προς αυτήν την κατεύθυνση. Δεδομένων των έντονων ανησυχιών που εκφράστηκαν σχετικά κυρίως με τη λειτουργία του συνταγματικού δικαστηρίου της χώρας καθώς και με τη λειτουργία της δημόσιας ραδιοτηλέορασης, η Επιτροπή ανακοίνωσε τον Ιανουάριο του 2016 ότι θα εφαρμόσει το νέο πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, προβαίνοντας σε προκαταρκτική εξέταση και αξιολόγηση των σχετικών στοιχείων και ενδείξεων. Ακολούθησε ανταλλαγή επιστολών μεταξύ της Επιτροπής και της πολωνικής κυβέρνησης, η οποία ελλείπει επίτευξης συγκεκριμένης προόδου, κατέληξε στην υιοθέτηση γνώμης εκ μέρους της Επιτροπής τον Ιούνιο του 2016 με την οποία οι πολωνικές αρχές κλήθηκαν να εισφέρουν τις παρατηρήσεις τους, ενώ επισημάνθηκε ότι σε περίπτωση μη αποσόβησης των εκπεφρασμένων ανησυχιών θα ενεργοποιούνταν η δεύτερη φάση της προβλεπόμενης στο νέο πλαίσιο διαδικασίας. Εν τω μεταξύ η κατάσταση στην Πολωνία παρέμενε εξόχως προβληματική, καθώς οι αποφάσεις του συνταγματικού δικαστηρίου δεν δημοσιεύονταν, ενώ η λειτουργία του είχε παρακωλυθεί από την άρνηση ορκωμοσίας των δικαστών εκ μέρους του προέδρου της Πολωνίας.

Τελικά δεδομένης της αδυναμίας σημείωσης οποιασδήποτε προόδου στα ζητήματα που απειλούν το κράτος δικαίου στην Πολωνία παρά το συνεχή διάλογο με την πολωνική κυβέρνηση, η Επιτροπή υιοθέτησε στις 27 Ιουλίου 2016 σύσταση για το κράτος δικαίου, προβαίνοντας σε πέντε συγκεκριμένες υποδείξεις ώστε να καταστεί δυνατή η εκτέλεση των καθηκόντων του συνταγματικού δικαστηρίου, ιδίως ο αποτελεσματικός έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων. Συγκεκριμένα η Επιτροπή κάλεσε τις πολωνικές αρχές να εφαρμόσουν άμεσα τις αποφάσεις του

³⁵ MEPs call for EU democracy, rule of law and fundamental rights watchdog, Press release-Fundamental rights – 25.10.2016

συνταγματικού δικαστηρίου σχετικά με την εκλογή των δικαστών, ορκίζοντας τους τρεις δικαστές που επιλέχθηκαν τον Οκτώβριο του 2015 από την προηγούμενη βουλή εντός της θητείας της. Οι τρεις δικαστές που ορίστηκαν χωρίς νόμιμο έρεισμα από τη νέα βουλή δεν θα πρέπει να αναλάβουν καθήκοντα. Περαιτέρω ζητήθηκε η δημοσίευση και πλήρης εφαρμογή όλων των δικαστικών αποφάσεων του συνταγματικού δικαστηρίου με ταυτόχρονη πρόβλεψη ότι εφεξής η δημοσίευση θα γίνεται αυτόματα χωρίς δηλαδή παρέμβαση της νομοθετικής ή εκτελεστικής λειτουργίας. Ταυτόχρονα κάθε τροποποίηση του νόμου για το συνταγματικό δικαστήριο πρέπει να σέβεται και να τηρεί τις σχετικές αποφάσεις του τελευταίου και να συνυπολογίζει τη γνώμη που εκφράστηκε από την Επιτροπή της Βενετίας. Σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να δυσχεραίνεται η λειτουργία του συνταγματικού δικαστηρίου ως εγγυητή του Συντάγματος με προβλέψεις που αυτοτελώς ορώμενες αλλά και βάσει του συνδυαστικού τους αποτελέσματος υποβαθμίζουν το ρόλο του δικαστηρίου. Επιπρόσθετα ζητήθηκε να εξασφαλιστεί ο έλεγχος της συνταγματικότητας του νέου νόμου του Ιουλίου 2016 πριν τεθεί σε ισχύ³⁶ και να δημοσιευτεί η σχετική απόφαση του δικαστηρίου, ενώ ειδική μνεία έγινε στην ανάγκη αποχής εκ μέρους των πολωνικών αρχών από πράξεις και δηλώσεις που θέτουν εν αμφιβόλω και υπονομεύουν τη νομιμοποίηση και αποτελεσματικότητα του δικαστηρίου. Τέλος υπενθυμίστηκε η προθεσμία των τριών μηνών εντός της οποίας οι πολωνικές αρχές οφείλουν να συμμορφωθούν προς τις διατυπωθείσες συστάσεις και να ενημερώσουν ανάλογα την Επιτροπή.

Αντί να επιδιώξει την εφαρμογή των ανωτέρω συστάσεων και τη διεξαγωγή ενός περαιτέρω εποικοδομητικού διαλόγου, η πολωνική κυβέρνηση αρνήθηκε τη νομιμότητα της σύστασης, καθώς και την αρμοδιότητα της Επιτροπής να προβαίνει σε τέτοιες ενέργειες, επισημαίνοντας το δοτό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων της Ένωσης³⁷. Θεώρησε την εκφορά συστάσεων εκ μέρους της Επιτροπής σχετικά με εθνικά ζητήματα συνταγματικής υφής ως απαγορευμένη και ανεπίτρεπτη ανάμειξη στο εσωτερικό των κρατών μελών. Ωστόσο με τον τρόπο αυτό παραβλέπεται ότι η Επιτροπή ήδη από το άρθρο 7 ΣΕΕ νομιμοποιείται στην έρευνα ενδεχόμενων απειλών σοβαρής παραβίασης των θεμελιωδών αξιών της Ένωσης μέσω της αναγνώρισης αρμοδιότητας υποβολής αιτιολογημένης πρότασης στο Συμβούλιο. Επομένως η σχετική αρμοδιότητα της Επιτροπής θεμελιούται ήδη στο πρωτογενές δίκαιο, στο μέτρο που η διαπίστωση σοβαρής παράβασης των αξιών θα πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα, αποτέλεσμα ενδεδειγμένης έρευνας και ελέγχου. Ειδάλλως η πρόταση δεν θα μπορούσε να είναι τεκμηριωμένη³⁸. Παράλληλα η πολωνική κυβέρνηση εξακολούθησε να υπονομεύει τη λειτουργία του συνταγματικού δικαστηρίου ακόμη και μετά τη διατύπωση της σύστασης από την Επιτροπή, πράγμα που εντοπίστηκε εκ νέου με ενάργεια στη δεύτερη γνώμη της Επιτροπής της Βενετίας σχετικά με την κατάσταση της Πολωνίας³⁹. Η στάση της δεν υπήρξε μόνο αρνητική και απόλυτη, αλλά πλέον χαρακτηρίζεται από μνημειώδη αδιαφορία και περιφρόνηση των ευρωπαϊκών μηχανισμών.⁴⁰

³⁶ Στο νόμο αυτό δεν προβλεπόταν *vacatio legis* αλλά άμεση θέση του σε ισχύ.

³⁷ βλ. L. Pech, Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: What should the Commission do next?, *VerfBlog*, 31.10.2016, <http://verfassungsblog.de/systemic-threat-to-the-rule-of-law-in-poland-what-should-the-commission-do-next/>

³⁸ βλ. L. Besselink, ο.π., σελ. 27.

³⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal of Poland (860/2016) 14-15.10.2016

⁴⁰ Poland - Position regarding draft Opinion of the Venice Commission on the Act on the Constitutional Tribunal of 22 July 2016 CDL-REF(2016)060-e

Στις 27 Οκτωβρίου 2016 έληξε η τρίμηνη προθεσμία για τη συμμόρφωση της πολωνικής κυβέρνησης προς τη σύσταση της Επιτροπής. Όπως ήταν αναμενόμενο⁴¹, η πολωνική κυβέρνηση αρνήθηκε να εφαρμόσει οποιαδήποτε από τις «εξόχως πολιτικές»⁴² αλλαγές που προτάθηκαν από την Επιτροπή, καθόσον δεν λαμβάνουν υπόψη τις αρχές του σεβασμού της εθνικής κυριαρχίας και ταυτότητας καθώς και της αντικειμενικότητας. Η άτεγκτη στάση της Πολωνίας εδράζεται στην πεποίθηση ότι η Επιτροπή αποκλείεται να κινήσει το μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ, καθώς θα είναι αδύνατο να επιτευχθεί ομοφωνία όσο η Ουγγρική κυβέρνηση έχει δηλώσει ότι θα παρέχει την υποστήριξή της προς την Πολωνική κυβέρνηση σε ενδεχόμενη εφαρμογή του 7⁴³. Κατά αυτόν τον τρόπο το βάρος μετατοπίζεται εκ νέου στην Επιτροπή, η οποία μολονότι δεν δεσμεύεται χρονικά προς ενέργεια βάσει του νέου πλαισίου για ενίσχυση του κράτους δικαίου⁴⁴, εν τούτοις συνυπολογίζοντας τα πραγματικά δεδομένα όπως έχουν διαμορφωθεί στην Πολωνία, καλείται να αναλάβει πρωτοβουλία άμεσα, καθώς το μέλλον φαντάζει μάλλον δυσόϊονο, με πρόσφατη επιβεβαίωση αυτής της πρόβλεψης την παράτυπη ψήφιση του προϋπολογισμού του 2017⁴⁵. Συγκεκριμένα την 19.12.2016 έληξε η θητεία του προέδρου του συνταγματικού δικαστηρίου που υπήρξε σθεναρός πολέμιος των κυβερνητικών πρακτικών και πρωτοστάτησε στην αντίδραση του συνταγματικού δικαστηρίου. Αντικαταστάτης του ορίστηκε κάποιος πρόθυμος να αποδεχτεί τις μεταβολές που εισάγει η πολωνική κυβέρνηση⁴⁶ κατά παράβαση του πολωνικού Συντάγματος και παρά τις σαφείς αιτιάσεις της Επιτροπής. Άλλωστε η εκλογή φιλικά διακείμενου προς την κυβέρνηση προέδρου καθίστατο πλέον -μετά την τροποποίηση του νόμου για το συνταγματικό δικαστήριο- εύκολη, καθόσον προβλέπεται υποψηφιότητα για τη θέση του προέδρου τριών δικαστών αντί για δύο που ίσχυε προηγουμένως. Αναπόφευκτα οι πιθανότητες μιας ευνοϊκής υποψηφιότητας για την κυβέρνηση ήταν αυξημένες. Στη συνέχεια ο νέος πρόεδρος δέχτηκε συμμετοχή στη διαδικασία των τριών δικαστών που επιλέχθηκαν μεν παράνομα από τη νέα βουλή αλλά ορκίστηκαν, εν τούτοις δεν γίνονταν δεκτοί από τον απερχόμενο πρόεδρο στις συνεδριάσεις. Οι δικαστές αυτοί εκτόπισαν τους τρεις νόμιμα επιλεγμένους αλλά μη ορκισμένους δικαστές, οι οποίοι δεν μπόρεσαν κατ' ουσία ποτέ να αναλάβουν καθήκοντα. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την εν τω μεταξύ νόμιμη πλήρωση άλλων τριών θέσεων δικαστών ευνοϊκά διακείμενων προς το κυβερνών κόμμα οδηγεί στην παρουσία επτά δικαστών πρόθυμων να υλοποιήσουν το έργο της κυβέρνησης. Ο αριθμός αυτός απέχει μόνο κατά έναν δικαστή από την επίτευξη της πολυπόθητης για την κυβέρνηση πλειοψηφίας των οκτώ δικαστών εντός του συνταγματικού δικαστηρίου. Η εξέλιξη αυτή μάλιστα δεν θα αργήσει, καθώς τον Ιούνιο του 2017 λήγει η θητεία του αντιπροέδρου του δικαστηρίου, καθώς και άλλων δικαστών. Παράλληλα η πολωνική κυβέρνηση επέφερε ουσιώδεις μεταβολές στο Εθνικό

⁴¹ βλ. MFA statement (27.10.2016) on the Polish government's response to Commission Recommendation of 27.07.2016

⁴² Δήλωση της πρωθυπουργού Beata Szydlo, Euobserver 24.10.2016 διαθέσιμο σε <https://euobserver.com/news/135698>

⁴³ βλ. L. Pech, ο.π.

⁴⁴ Ορίζεται ότι η Επιτροπή θα αξιολογεί τη πιθανότητα ενεργοποίησης ενός εκ των μηχανισμών που προβλέπονται στο άρθρο 7 ΣΕΕ.

⁴⁵ βλ. T.T. Konciewicz, *Constitutional Capture in Poland 2016 and Beyond: What is Next?*, *VerfBlog*, 19.12.2016, <http://verfassungsblog.de/constitutional-capture-in-poland-2016-and-beyond-what-is-next/>

⁴⁶ βλ. M. Steinbeis, *Is the EU Commission's Rule of Law Fight about Poland already lost?*, *VerfBlog*, 17.10.2016, <http://verfassungsblog.de/is-the-eu-commissions-rule-of-law-fight-about-poland-already-lost/>.

Συμβούλιο Δικαστικού σώματος, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιλογή των δικαστών με στόχο τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους⁴⁷.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή απέστειλε στην πολωνική κυβέρνηση την από 21.12.2016 συμπληρωματική σύσταση, λαμβάνοντας υπόψη τη διαμορφωθείσα στο μεταξύ κατάσταση, όπου αφενός εμμένει στις προδιατυπωθείσες θέσεις της, αφετέρου εντοπίζει νέα προβληματικά σημεία συνιστάμενα στη μη δημοσίευση των αποφάσεων του συνταγματικού δικαστηρίου σχετικά με τη συνταγματικότητα των νέων διαδικαστικών νόμων και στο διορισμό νέου προέδρου κατά παρέκκλιση της συνταγματικά προβλεπόμενης διαδικασίας⁴⁸. Ταυτόχρονα υπογραμμίζει ότι μέχρι τη νόμιμη εκλογή νέου προέδρου, η αντικατάσταση στα καθήκοντά του οφείλει να γίνεται από τον αντιπρόεδρο του δικαστηρίου και όχι από πρόσωπο ορισμένο ως τέτοιο από την κυβέρνηση. Η Επιτροπή έθεσε στην Πολωνία νέα προθεσμία δύο μηνών προς συμμόρφωση στις συστάσεις, στη διάρκεια της οποίας παραμένει διαθέσιμη για ανταλλαγή απόψεων με την Πολωνία στο πλαίσιο νέου διαλόγου, χωρίς φυσικά να απεμπολεί την αρμοδιότητά της για ενεργοποίηση του άρθρου 7 ΣΕΕ/Λ. Ωστόσο η πολωνική κυβέρνηση παρά την παρέλευση της δίμηνης προθεσμίας εξακολουθεί να εμμένει στην αρχική άτεγκτη στάση της, θεωρώντας ότι τα θιγόμενα ζητήματα έχουν διευθετηθεί κατά νόμιμο τρόπο⁴⁹, ως εκ τούτου δεν συντρέχει λόγος ανησυχίας εκ μέρους της Ε.Ε. Συγκεκριμένα στην από 20.2.2017 απάντηση της πολωνικής κυβέρνησης καθίσταται ευχερώς αντιληπτή η απροθυμία της τελευταίας να αναγνωρίσει την προβληματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί, αντ' αυτού αρνείται ακόμη και την υπόνοια πιθανής προσβολής του κράτους δικαίου εντός της χώρας.

6. Συμπεράσματα

Υπό το βάρος των εξελίξεων αυτών που διαγράφονται δυσοίωνες, καθόσον οδηγούν με μαθηματική ακρίβεια στην κατάλυση κάθε έννοιας κράτους δικαίου εντός της Πολωνίας, δηλώνοντας απουσία οποιασδήποτε διάθεσης συνεργασίας και εξεύρεσης κοινά αποδεκτής λύσης, η Επιτροπή που μέχρι στιγμής έχει επικριθεί για παθητική και άβουλη στάση, καθώς και αδυναμία να διδαχθεί από τους προγενέστερους λανθασμένους χειρισμούς αντίστοιχων ζητημάτων σε σχέση με την Ουγγαρία, δεν έχει άλλη εναλλακτική από την προσφυγή στο άρθρο 7 ΣΕΕ. Ακόμη κι αν η επίτευξη ομοφωνίας προοιωνίζεται ανέφικτη⁵⁰, με αποτέλεσμα να μην προσδοκάται βάσιμα η επιβολή κυρώσεων σε βάρος της Πολωνίας από το Συμβούλιο, η θέση σε εφαρμογή του άρθρου 7 μπορεί να προσλάβει μια εξόχως συμβολική διάσταση επιβεβαιώνοντας ότι η Ένωση δεν μπορεί να ανέχεται στους κόλπους της προσβολές του κράτους δικαίου. Παράλληλα η διαδικασία ενώπιον του

⁴⁷ Αναλυτικά βλ. P. Mikuli, *An explicit Constitutional Change by Means of an Ordinary Statute? On a Bill Concerning the Reform of the National Council of the Judiciary in Poland*, *VerfBlog*, , 23/02/2017, <http://verfassungsblog.de/an-explicit-constitutional-change-by-means-of-an-ordinary-statute-on-a-bill-concerning-the-reform-of-the-national-council-of-the-judiciary-in-poland/>

⁴⁸ European Commission-Press release, Rule of Law: Commission discusses latest developments and issues complementary Recommendation to Poland, 21.12.2016

⁴⁹ Μετά τον αντισυνταγματικό διορισμό της νέας, φιλικά διακείμενης προς την κυβέρνηση, προέδρου του συνταγματικού δικαστηρίου, η διαμάχη μεταξύ κυβέρνησης και δικαστηρίου τυπικά έληξε. Βλ. αναλυτικά K. L. Scheppele-L. Pech, *Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law*, *VerfBlog*, 3.3.2017, <http://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-iii-requiem-for-the-rule-of-law>

⁵⁰ Εκτός αν η Επιτροπή αποφασίσει να κινήσει από κοινού τη διαδικασία του άρθρου 7 σε βάρος τόσο της Πολωνίας όσο και της Ουγγαρίας, βλ. K.-L. Scheppele, *Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too*, *VerfBlog*, 24.10.2016, <http://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>.

Συμβουλίου θα έχει ως συνέπεια και τα ίδια τα κράτη μέλη, τα οποία θα πρέπει να σταθούν στο ύψος των περιστάσεων, να αναλάβουν τις ιστορικές τους ευθύνες, αντιμετωπίζοντας δραστικά την έξαρση τέτοιων φαινομένων. Άλλωστε προσφυγή στο μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ θα λειτουργήσει αποτρεπτικά για την εμφάνιση και ανάπτυξη και τυχόν νέων αντίστοιχων φαινομένων σε άλλα κράτη μέλη, επιτελώντας προληπτική λειτουργία. Ταυτόχρονα θα δοθεί εκ νέου μια ύστατη ευκαιρία στην Πολωνία προκειμένου να συμμορφωθεί υπό το βάρος και της κοινής γνώμης, καθώς πληθαίνουν οι αντικυβερνητικές διαδηλώσεις και διαμαρτυρίες στη χώρα⁵¹, παρά την αρχικά αποστασιοποιημένη και αδιάφορη στάση που τήρησαν οι πολίτες⁵². Παράλληλα η προσφυγή στο μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ θα προσφέρει στους εθνικούς δικαστές τη δυνατότητα υιοθέτησης σθεναρότερης αντίδρασης απέναντι στις δρομολογούμενες αλλαγές⁵³, καθώς θα έχουν τη σαφή υποστήριξη των ευρωπαϊκών θεσμών στις ενέργειές τους και ως εκ τούτου έναν πρόσθετο λόγο νομιμοποίησης της συμπεριφοράς τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο τυχόν παθητική στάση τους μετά την κίνηση διαδικασίας εκ μέρους της Επιτροπής δεν θα μπορεί να δικαιολογηθεί.⁵⁴ Εξάλλου η για πρώτη φορά ενεργοποίηση του μηχανισμού του άρθρου 7 πέρα από το στιγματισμό και τον κλονισμό της υπόληψης της Πολωνίας, αναπόφευκτα θα επιφέρει και οικονομικές συνέπειες ως προς τον δανεισμό της χώρας και την πιστοληπτική της ικανότητα⁵⁵. Εξυπακούεται ότι παράλληλα προς το άρθρο 7, η Επιτροπή δύναται να αξιοποιήσει όλες τις λοιπές εναλλακτικές που προαναφέρθηκαν με προεξάρχουσα την προσφυγή επί παραβάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ.

Η ανάληψη δραστικότερων μέσων εκ μέρους της Επιτροπής δεν προϋποθέτει την εξασφάλιση συναίνεσης των κρατών μελών, καθότι η ίδια ως θεματοφύλακας των Συνθηκών διαθέτει την αρμοδιότητα ενεργοποίησης του προβλεπόμενου στο άρθρο 7 ΣΕΕ/Λ μηχανισμού, ασχέτως αν η διαμόρφωση ευνοϊκών συσχετισμών μέσω των κατάλληλων ζυμώσεων στα κράτη μέλη εξασφαλίζει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην όλη διαδικασία, αυξάνοντας τις πιθανότητες ευνοϊκής έκβασής της. Εξυπακούεται ότι και τα κράτη μέλη οφείλουν να επιδεικνύουν αυξημένη ευαισθησία χωρίς κανένα περιθώριο ανοχής απέναντι σε ζητήματα που απειλούν το κράτος δικαίου εντός της Ένωσης, ωστόσο αυτό οφείλει να γίνεται ιδία πρωτοβουλία και όχι κατόπιν μέριμνας της Επιτροπής, η οποία παραμένει αποκλειστικά αρμόδια για την κίνηση της θεσμικά προβλεπόμενης διαδικασίας. Περαιτέρω για την ενεργοποίηση του άρθρου 7 δεν απαιτείται ούτε η συναίνεση του Συμβουλίου, παρά το γεγονός ότι του επιφυλάσσεται διακριτός ρόλος κατά την πορεία εφαρμογής του ανωτέρω άρθρου.

Η παγίωση τύποις δημοκρατικών αλλά κατ' ουσία «ανελεύθερων» καθεστώτων εντός της Ένωσης θέτει σε κίνδυνο τα ίδια τα θεμέλιά της. Ναι μεν προβλήματα σχετικά με το σεβασμό του κράτους δικαίου εντοπίζονται σε μικρότερο

⁵¹ βλ. T.T. Konciewicz, ο.π.

⁵² βλ. T.T. Konciewicz, "2004 EU Accession" as a Founding Moment? Of lost opportunities, alienating constitutionalism and vigilant courts, *VerfBlog*, 2016/1/28, <http://verfassungsblog.de/2004-eu-accession-as-a-founding-moment-of-lost-opportunities-alienating-constitutionalism-and-vigilant-courts>

⁵³ Βλ. M. Matczak, Poland's Constitutional Tribunal under PiS control descends into legal chaos, *VerfBlog*, 11/1/2017, <http://verfassungsblog.de/polands-constitutional-tribunal-under-pis-control-descends-into-legal-chaos/>

⁵⁴ Βλ. T.T. Konciewicz, *In Judges We Trust? A long overdue Paradigm Shift within the Polish Judiciary (Part I & Part II)*, *VerfBlog*, 20/2/2017, <http://verfassungsblog.de/in-judges-we-trust-a-long-overdue-paradigm-shift-within-the-polish-judiciary-part-i/>

⁵⁵ βλ. . L. Pech, *VerfBlog*, ο.π.

ή μεγαλύτερο βαθμό κατά καιρούς σε όλα τα κράτη μέλη, ωστόσο η περίπτωση της Πολωνίας θέτει προκλήσεις διαφορετικής φύσης, σημασίας και έντασης. Πρόκειται για σκόπιμους κυβερνητικούς σχεδιασμούς, οργανωμένα μελετημένους, προκειμένου να αποδυναμωθούν τα συστήματα εσωτερικών checks and balances και να εδραιωθεί σταδιακά ένα κατά κυριολεξία μονοκομματικό κράτος. Το ζήτημα αυτό δεν πρέπει να αφήνει αδιάφορη την Ένωση, καθώς οι συστημικές παραβάσεις δεν πλήττουν μόνο τους πολίτες του εκάστοτε απείθαρχου κράτους, αλλά και τους πολίτες της Ε.Ε. που διαβιούν σε αυτό ασκώντας τις θεμελιώδεις ενωσιακές ελευθερίες, καθώς και όλους τους πολίτες της Ένωσης λόγω της συμμετοχής εκπροσώπων τέτοιου είδους καθεστώτων στη διαδικασία νομοπαραγωγής και λήψης μέτρων που δεσμεύουν όλη την Ένωση.