

Το Ενωσιακό Δίκαιο μεταξύ Αυταρχικού Νομικισμού και Ερμηνευτικού Πλουραλισμού

Κωνσταντίνος Μαργαρίτης, Δ.Ν., LL.M., Μέλος του ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Μέλος ΣΕΠ του ΕΑΠ, Δικηγόρος

1. Εισαγωγή

Κατά τη δυναμική διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η Ένωση¹ καλείται να αντιμετωπίσει ζητήματα σε ποικίλους τομείς πολιτικής,² πολλές φορές σε βαθμό τέτοιο που να δημιουργούν τροχοπέδη στην περαιτέρω ανάπτυξή της, αλλά ακόμη και να θέτουν σε κίνδυνο θεμελιώδεις αρχές στις οποίες βασίζεται. Αναμφίβολα, στο επίπεδο αυτό, η εξελικτική διεργασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνδέεται άρρηκτα με τις εκάστοτε πολιτικές ηγεσίες των κρατών μελών. Δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 5 ΣΕΕ: *1. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. 2. Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη.* Επομένως, η κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και ο βαθμός εμβάθυνσής της σχετίζεται με τη θέληση των κρατών μελών να παραχωρήσουν αρμοδιότητες στην Ένωση, θέληση η οποία, με δεδομένο το πρόσφατο παράδειγμα αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου,³ δεν θα πρέπει να θεωρείται δεδομένη.

Πέραν των θεμάτων περαιτέρω ολοκλήρωσης, η ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη μπορεί να διασαλευθεί από πολιτικές ηγεσίες κάποιων κρατών μελών. Σε κάποιες περιπτώσεις, η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης που επιλέγεται δεν συνάδει με τις αρχές και τις αξίες της Ένωσης, αλλά περισσότερο αποσκοπεί στην αποδόμησή της από πολιτικές ηγεσίες κρατών μελών που λειτουργούν εν τέλει αυταρχικά και μάλιστα υπό το μανδύα της τυπικής νομιμότητας και μιας τυπικής έννοιας κράτους δικαίου. Η λογική αυτή του αυτοκρατικού νομικισμού⁴ αποτελεί συνήθη πρακτική του πολιτικού *modus operandi* ανελεύθερων ιδεολογιών που απαντώνται και στον ευρωπαϊκό χώρο.⁵

¹ Βλ. Β. Τζέμος, *Οι πολιτικοί θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2009.

² Για την εξελικτική πορεία σε τομείς πολιτικής της Ένωσης, βλ. ενδεικτικά Ν. Nugent, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, (επιμ. Μ. Μενδρινού, μτφρ. Ι. Τσολακίδου), Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας, 3^η έκδοση, 2012, Ν. Μαραβέγιας (Επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, 2016.

³ Για το ζήτημα της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. Χ. Τσιλιώτης, *Η Αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου την Ευρωπαϊκή Ένωση (Brexit) υπό το Πρίσμα του Ενωσιακού και του Βρετανικού Συνταγματικού Δικαίου*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020.

⁴ Απόδοση του όρου autocratic legalism στην ελληνική από το συγγραφέα του παρόντος.

⁵ Χαρακτηριστικά παραδείγματα στην ενωσιακή έννομη τάξη αποτελούν ασφαλώς η Πολωνία και η Ουγγαρία. Για την κατάσταση σε Πολωνία και Ουγγαρία και τις σχετικές παραβιάσεις του κράτους δικαίου σε συνάρτηση με το ενωσιακό δίκαιο βλ. Α. Bień-Kacała, Τ. Drinóczi (Eds.), *Rule of Law*,

Στο παρόν κείμενο αρχικά θα γίνει μια προσπάθεια αποτύπωσης του φαινομένου του αυτοκρατικού νομικισμού στο πεδίο ερμηνείας και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και εν συνεχεία, διαφοροποίησης του φαινομένου αυτού από τη λογική του πλουραλισμού στην ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, ο οποίος εν τέλει συμβάλλει στην ουσιαστικότερη και περαιτέρω ενοποίηση.

2. Η έννοια του αυταρχικού νομικισμού

Προτού αποτυπωθεί η λειτουργία του αυταρχικού νομικισμού στο επίπεδο ερμηνείας και εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, θα επιχειρηθεί μια αποκρυστάλλωση της έννοιας. Ο όρος χρησιμοποιήθηκε αρχικά από τον Καθηγητή Javier Corrales προκειμένου να αναλύσει την πολιτική κατάσταση στη Βενεζουέλα κατά την περίοδο διακυβέρνησης του Hugo Chavez.⁶ Τα τρία βασικά στοιχεία που συνθέτουν, κατά τον Καθηγητή Corrales, την έννοια του αυτοκρατικού νομικισμού αποτελούν η χρήση, η κατάχρηση και η μη εφαρμογή του νόμου.

Το πρώτο στοιχείο αφορά στη δυνατότητα που παρέχεται στην εκτελεστική λειτουργία από την ίδια την έννομη τάξη να προωθήσει νομοθετικές ρυθμίσεις. Στο βαθμό που οι ρυθμίσεις αυτές, αν και κινούνται σε ένα επίπλαστο πλαίσιο συνταγματικής νομιμότητας, ενισχύουν υπέρμετρα την εκτελεστική λειτουργία, ενώ παράλληλα μειώνουν την ισχύ των αντιβάρων, θεσμικών και πολιτικών, αντικατοπτρίζουν την πολιτική ενός αυτοκρατικού ηγέτη. Το δεύτερο στοιχείο, η κατάχρηση του νόμου, αναφέρεται σε ασυνεπή και άνιση εφαρμογή του νόμου, με κριτήριο τη συμμαχική σχέση ή μη με την εκτελεστική λειτουργία και με σκοπό την εξάρτηση από αυτήν. Τέλος, το τρίτο στοιχείο που συμπληρώνει την πολιτική δράση μια αυτοκρατικής ηγεσίας είναι η μη εφαρμογή του νόμου. Το στοιχείο αυτό, καθίσταται εμφανές κυρίως σε περιπτώσεις ανωμαλιών κατά τη διεξαγωγή εκλογικών διαδικασιών, οι οποίες προσφέρονται για να ερμηνευθούν προς όφελος της αυτοκρατικής ηγεσίας.⁷ Με την εφαρμογή των τριών ανωτέρω στοιχείων παγιώνεται μια κατάσταση ανελευθερίας και απόλυτου ελέγχου, παρά το κατ' επίφαση δημοκρατικό καθεστώς.

Ο όρος «αυταρχικός νομικισμός» αναλύθηκε διεξοδικά από την Καθηγήτρια και συγγραφέα Kim Lane Scheppele σε ομότιτλο άρθρο της.⁸ Σχηματικά, η Καθηγήτρια Scheppele ορίζει τον αυτοκρατικό νομικισμό ως το φαινόμενο κατά το οποίο οι εκλογικές εντολές, καθώς και οι όποιες συνταγματικές και εν γένει νομικές μεταρρυθμίσεις χρησιμοποιούνται στην υπηρεσία μιας ανελεύθερης ατζέντας. Το μέτρο αναγνώρισης μιας αυτοκρατικής ηγεσίας, παρά τη δημοκρατική – συνταγματική της εκλογή, είναι η συντονισμένη και επίμονη προσπάθεια υπονόμευσης και αποδυνάμωσης θεσμών των οποίων αρμοδιότητα είναι να ελέγχουν τις ενέργειες της εκτελεστικής λειτουργίας ή κανόνων που καθιστούν την εκτελεστική λειτουργία υπόλογο, νομικά ή πολιτικά, ακόμη κι αν η προσπάθεια αυτή γίνεται με επίκληση στη δημοκρατική νομιμοποίηση που διαθέτει.

Common Values and Illiberal Constitutionalism: Poland and Hungary Within the European Union, Oxford – New York: Routledge, 2021.

⁶ J. Corrales, “The Authoritarian Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, Vol. 26 (2), 2015, pp. 37-51.

⁷ Corrales, ό. π., σελ. 43-45.

⁸ K. L. Scheppele, “Autocratic Legalism”, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, 2018, pp. 545-583.

Στο πλαίσιο αυτό, οι σύγχρονοι αυτοκρατικοί ηγέτες δεν καταργούν το πολίτευμα ή δεν εγκαθιδρύουν δικτατορίες, τουναντίον βασίζονται στη δημοκρατική τους νομιμοποίηση και τη χρησιμοποιούν για να δρομολογήσουν θεσμικές μεταρρυθμίσεις που καταργούν τον έλεγχο της εκτελεστικής λειτουργίας, περιορίζουν την όποια αντίδραση στον τρόπο διακυβέρνησής τους και υπονομεύουν τους θεσμούς λογοδοσίας που είναι υψίστης σημασίας σε ένα δημοκρατικό κράτος. Όταν λοιπόν, η δημοκρατική νομιμοποίηση και το πλαίσιο δράσης που επιτρέπουν το Σύνταγμα και οι νόμοι χρησιμοποιούνται με σκοπό την ουσιαστική αποδόμηση των βασικών συστατικών της φιλελεύθερης δημοκρατίας, έχουμε το φαινόμενο του αυταρχικού νομικισμού.

3. Αυτοκρατικός νομικισμός και ενωσιακό δίκαιο

Το βασικό ερώτημα είναι πώς επηρεάζει το ανωτέρω φαινόμενο την ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, που εντοπίζεται δηλαδή η διασύνδεση του φαινομένου του αυτοκρατικού νομικισμού το με το ενωσιακό δίκαιο. Οι αυτοκρατικές ηγεσίες δεν τίθενται κατ' αρχήν εναντίον της συμμετοχής του κράτους τους στις διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ωστόσο φαίνεται να υιοθετούν δική τους προσέγγιση κατά τη λήψη εθνικών μέτρων, προδήλως αντίθετη κατ' ουσία με το ενωσιακό δίκαιο, αλλά βασισμένη κατά ένα τρόπο σε αυτό.

Χαρακτηριστική περίπτωση θα μπορούσε να αποτελέσει το παράδειγμα της Ουγγαρίας που αποτελεί και μελέτη περίπτωσης της Scheppele ήδη από το 2010 με τη νίκη του Viktor Orbán στις βουλευτικές εκλογές. Έκτοτε έχουν παρατηρηθεί αρκετές μεταρρυθμίσεις που προσιδιάζουν στα χαρακτηριστικά μιας αυτοκρατικής ηγεσίας. Ειδικότερα, δρομολογήθηκαν συνταγματικές αλλαγές και αλλαγές στην εκλογική νομοθεσία, έγιναν παρεμβάσεις στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, αλλά και του τύπου και επαναπροσδιορίστηκε η εν γένει λειτουργία θεσμών του δημοσίου προς όφελος της κυβέρνησης.⁹

Στην περίπτωση ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου, για τη νομοθετική θέσπιση περιορισμών εις βάρος δωρεών από την αλλοδαπή προς οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών στην Ουγγαρία και μάλιστα με απειλή σοβαρών κυρώσεων, η χώρα πρόταξε την έννοια της διαφάνειας, δηλαδή επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, ώστε να υπερκεράσει το «εμπόδιο» του άρθρου 63 ΣΛΕΕ αναφορικά με την απαγόρευση περιορισμών κινήσεων κεφαλαίων.

Αρχικά, στην ανοιγείσα ενώπιον του ΔΕΕ δίκη,¹⁰ κατόπιν προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου, για το ζήτημα της ύπαρξης έμμεσης δυσμενούς διάκρισης ως προς τους περιορισμούς κινήσεων κεφαλαίων, η Ουγγαρία τόνισε ότι η εφαρμογή του νόμου εξαρτάται από κριτήριο το οποίο δεν συνδέεται με την ιθαγένεια των προσώπων που χορηγούν χρηματοοικονομικές ενισχύσεις στις εγκατεστημένες στην Ουγγαρία οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, αλλά με την προέλευση των ενισχύσεων αυτών. Επιπλέον, η προσφυγή στο κριτήριο αυτό είναι δικαιολογημένη διότι η

⁹ Scheppele, ό. π., σελ. 549-550 όπου και περαιτέρω πλούσια βιβλιογραφία.

¹⁰ C-78/18 Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ECLI:EU:C:2020:476. Βλ. επίσης και P. Bárd, J. Grogan, L. Pech, Defending the Open Society against its Enemies: The Court of Justice's ruling in C-78/18 Commission v Hungary (transparency of associations), *Verfassungsblog*, 22 June 2020, διαθέσιμο στο <https://verfassungsblog.de/defending-the-open-society-against-its-enemies/> (τελευταία πρόσβαση 15 Αυγούστου 2023).

κατάσταση που συνδέεται με τις καταβαλλόμενες από πρόσωπα εγκατεστημένα στην Ουγγαρία χρηματοοικονομικές ενισχύσεις είναι διαφορετική από εκείνη που συνδέεται με τις χορηγούμενες από πρόσωπα εγκατεστημένα στην αλλοδαπή, καθόσον οι πρώτες μπορούν να ελεγχθούν ευχερέστερα από τις αρμόδιες συγγκικές αρχές σε σύγκριση με τις δεύτερες, ενώ περαιτέρω και οι κανόνες περί προλήψεως της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και περί διαφάνειας δεν έχουν κατ' ανάγκη εφαρμογή στα κράτη μέλη ή στις τρίτες χώρες από όπου προέρχονται οι δεύτερες ενισχύσεις. Τέλος, οι υποχρεώσεις εγγραφής στο μητρώο, δηλώσεως και δημοσιότητας τις οποίες θεσπίζει ο νόμος περί διαφάνειας, όπως επίσης και οι κυρώσεις που τις συνοδεύουν, δεν είναι δυνατό ούτε να θεωρηθεί ότι λειτουργούν αποτρεπτικά ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, καθώς είναι διατυπωμένες κατά τρόπο αντικειμενικό και ουδέτερο.¹¹

Εν συνεχεία, προκειμένου να δικαιολογήσει τα μέτρα που έλαβε, η Ουγγαρία επικαλέστηκε την έννοια του επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος, προβάλλοντας την ενίσχυση της διαφάνειας, λόγο κατ' αρχήν θεμιτό στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου, χωρίς ωστόσο να συγκεκριμενοποιεί σε τι συνίσταται ακριβώς αυτός ο λόγος. Ειδικότερα, το επιχείρημα της Ουγγαρίας βασίστηκε εν πολλοίς στην αύξηση του ύψους της χρηματοδότησεως των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών με κεφάλαια προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες, από 68,4 δισεκατομμύρια ουγγρικά φιορίνια το 2010, σε 169,6 δισεκατομμύρια ουγγρικά φιορίνια το 2015 και σε νομοπαρασκευαστικές εργασίες που λάμβαναν χώρα σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο, με σκοπό τη διασφάλιση της αυξημένης ανιχνευσιμότητας των κινήσεων κεφαλαίων. Ακόμη, ο νόμος, κατά την ουγγρική κυβέρνηση, δικαιολογείται περαιτέρω και από λόγους συνδεόμενους με τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια, οι οποίοι συνίστανται στην καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, της χρηματοδότησεως της τρομοκρατίας και, ευρύτερα, του οργανωμένου εγκλήματος, ενισχύοντας τη διαφάνεια όσον αφορά τις χρηματοδοτήσεις που δύνανται να υποκρύπτουν ύποπτες δραστηριότητες.¹²

Πέραν της παραβίασης της διάταξης του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, με τα ανωτέρω εισαχθέντα μέτρα, η ουγγρική κυβέρνηση παραβίασε και τις διατάξεις των άρθρων 7, 8 και 12 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήτοι το σεβασμό της ιδιωτικής ζωής, την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι αντίστοιχα,¹³ καθώς και στην περίπτωση αυτή, τα επιχειρήματα της ουγγρικής κυβέρνησης περί διαφάνειας, όπως διατυπώθηκαν και περιγράφονται παραπάνω, δεν μπορούν να ενταχθούν στο πνεύμα της διάταξης του άρθρου 52, παρ. 1 του Χάρτη, ώστε να αποτελέσουν δικαιολογητική βάση περιορισμού δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται εκεί.¹⁴

Αποδεικνύεται επομένως ότι η ουγγρική κυβέρνηση, παρά το γεγονός ότι εισήγαγε μέτρα φαινομενικά για την αντιμετώπιση ενός κοινά αποδεκτού και σημαντικού προβλήματος, όπως η αδιαφάνεια, εν τούτοις ο απώτερος σκοπός της ήταν η στοχοποίηση οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Πράγματι, στο πρότυπο κάθε

¹¹ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 43-44.

¹² Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 73-74.

¹³ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 98-142.

¹⁴ Για εκτενή ανάλυση του άρθρου 52 του Χάρτη, βλ. σχετικά Β. Γ. Τζέμος, «Άρθρο 52 – Εμβέλεια και ερμηνεία των δικαιωμάτων και αρχών», στο Β. Γ. Τζέμος (Επιμ.), *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ: Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2^η έκδοση, 2019, σελ. 633-657, S. Peers, S. Prechal, "Article 52", in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford: Hart Publishing, 2014, pp. 1455-1522.

αυτοκρατικής ηγεσίας, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι οποίες λαμβάνουν έξωθεν χρηματοδότηση, δεν θα μπορούσαν με οιονδήποτε τρόπο να εξαρτηθούν από την κυβέρνηση, στοιχείο που ενισχύει την ανεξάρτητη πολιτική τους δράση η οποία πιθανώς να είναι και αντιπολιτευτική. Με το δεδομένο αυτό, ο μόνος τρόπος περιορισμού τους θα ήταν η εισαγωγή μέτρων που θα περιόριζαν τη χρηματοδότησή τους και θα τις επηρέαζαν εν τέλει ως προς την εν γένει στάση τους.

Σε άλλη υπόθεση, η Ουγγαρία εισήγαγε μέτρα για την τριτοβάθμια εκπαίδευση στη βάση δύο παραμέτρων: αφενός αλλοδαπό ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα επιτρέπεται να ασκεί δραστηριότητα παροχής διδασκαλίας που οδηγεί στην απόκτηση τίτλου σπουδών στην Ουγγαρία, μόνον κατόπιν υπογραφής σχετικής διεθνούς σύμβασης μεταξύ της ουγγρικής κυβέρνησης και της κυβέρνησης του κράτους όπου βρίσκεται η έδρα του αλλοδαπού ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος κι αφετέρου το ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα δεν πρέπει μόνο να είναι αδειοδοτημένο από το κράτος της έδρας του, αλλά και να παρέχει πράγματι υπηρεσίες διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση εντός του συγκεκριμένου κράτους.¹⁵

Πέραν της παραβίασης διατάξεων της Γενικής Συμφωνίας για τις συναλλαγές στον τομέα των υπηρεσιών (GATS) του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), η οποία σε επίπεδο νομοθεσίας της Ένωσης έχει εγκριθεί με την Απόφαση 94/800 του Συμβουλίου, ως προς ιδρύματα τρίτων χωρών μελών του ΠΟΕ,¹⁶ το μέτρο της απαραίτητης προϋπόθεσης παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας, αν το κράτος αυτό είναι κράτος μέλος της Ένωσης, παραβιάζει και διατάξεις ενωσιακού δικαίου.

Ως δικαιολογητικό λόγο περιορισμού της ελευθερίας εγκατάστασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, η ουγγρική κυβέρνηση προέβαλε τη διατήρηση της δημόσιας τάξης. Ειδικότερα, η απαίτηση παροχής υπηρεσιών διδασκαλίας στο κράτος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος είναι αναγκαία για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και για την πρόληψη απατηλών πρακτικών. Επιπλέον, κατά την ουγγρική κυβέρνηση, η απαίτηση αυτή είναι αναγκαία προς διασφάλιση της ποιότητας της εκπαίδευσης που παρέχουν τα οικεία εκπαιδευτικά ιδρύματα στην Ουγγαρία, κατά μείζονα δε λόγο επειδή οι τίτλοι σπουδών τους οποίους χορηγούν είναι επίσημα έγγραφα που παράγουν έννομες συνέπειες.¹⁷

Εν συνεχεία, προσθέτει ότι η εν λόγω απαίτηση αποτελεί κατάλληλο εχέγγυο για την τήρηση των προαναφερθέντων σκοπών, διότι, χάρη σε αυτήν, η αρμόδια αρχή είναι σε θέση να διαμορφώσει την πεποίθηση ότι ασκείται πραγματική και νόμιμη δραστηριότητα στο κράτος της έδρας του παρόχου υπηρεσιών, με απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της παροχής πανεπιστημιακής εκπαίδευσης υψηλού ποιοτικού επιπέδου στην Ουγγαρία. Τέλος, η ουγγρική κυβέρνηση τόνισε ότι δεν υφίσταται λιγότερο περιοριστική εναλλακτική, διότι ο σκοπός ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση ποιοτικής διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν είναι δυνατόν να υλοποιηθεί

¹⁵ C-66/18 Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ECLI:EU:C:2020:792. Βλ. σχετικά και C. I. Nagy, “Case C-66/18 Commission v. Hungary (Central European University)”, *American Journal of International Law*, Vol. 115 (4), 2021, pp. 700-706.

¹⁶ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 94-156. Για μια κριτική προσέγγιση του πλαισίου εφαρμογής της GATS ως δίκαιο Ένωσης από το ΔΕΕ στην ως άνω απόφαση βλ. F. Fontanelli, “GATS the way / I like it WTO Law, Review of EU Legality and Fundamental Rights”, *ESIL Reflections*, Vol. 10 (2), 3 June 2021, διαθέσιμο στο <https://esil-sedi.eu/esil-reflection-gats-the-way-i-like-it-wto-law-review-of-eu-legality-and-fundamental-rights/> (τελευταία πρόσβαση 16 Αυγούστου 2023).

¹⁷ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 171.

παρά μόνο μέσω του ελέγχου της δραστηριότητας που ασκείται στο κράτος μέλος της έδρας του εκπαιδευτικού ιδρύματος κι ότι σε κάθε περίπτωση η τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν έχει εναρμονιστεί πλήρως σε επίπεδο Ένωσης, επομένως τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς σημαντικό περιθώριο ευελιξίας.¹⁸ Τη διατήρηση της δημόσιας τάξης προβάλλει η ουγγρική κυβέρνηση ως λόγο περιορισμού των δικαιωμάτων παροχής υπηρεσιών που παρέχονται στο πλαίσιο της Οδηγίας 2006/123.¹⁹

Ζητήματα παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως κατοχυρώνονται στο Χάρτη τέθηκαν και αυτήν την υπόθεση. Η νομοθετική πρακτική της Ουγγαρίας έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις των άρθρων 13 (ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης), 14, παρ. 3 (ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων) και 16 (επιχειρηματική ελευθερία). Και σε αυτήν την περίπτωση, η ουγγρική κυβέρνηση επικαλέστηκε σκοπούς γενικού συμφέροντος για να νομιμοποιήσει σχετικό περιορισμό δυνάμει του άρθρου 52 του Χάρτη.²⁰

Και στην παρούσα υπόθεση, οι λόγοι που επικαλείται η ουγγρική κυβέρνηση, όπως η διασφάλιση της παροχής πανεπιστημιακής εκπαίδευσης υψηλού ποιοτικού επιπέδου, αποτελούν αντικειμενικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο τα μέτρα που έλαβε, δηλαδή η υπογραφή σχετικής διεθνούς συμφωνίας για ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα άλλου κράτους και η απαραίτητη παροχή υπηρεσιών διδασκαλίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση στο κράτος αυτό, ως προϋποθέσεις για τη λειτουργία του ιδρύματος στην Ουγγαρία, δεν ανταποκρίνονται στην υλοποίηση του σκοπού αυτού. Όπως έχει διατυπωθεί,²¹ στόχος των μέτρων ήταν να διακοπεί η λειτουργία του Πανεπιστημίου Κεντρικής Ευρώπης (Central European University – CEU) το οποίο κατά την περίοδο τροποποίησης του νόμου δεν παρείχε υπηρεσίες διδασκαλίας στις ΗΠΑ.

Πέραν των ως άνω αποφάσεων που αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα αντιμετώπισης ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου από αυτοκρατικές ηγεσίες, σημαντική είναι η ανάδειξη πτυχών της δράσης των ηγεσιών αυτών σε επίπεδο θεσμικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη τους και η επίδραση των μεταρρυθμίσεων αυτών στο πεδίο ερμηνείας και εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

Κομβικής σημασίας για τις αυτοκρατικές ηγεσίες αποτελεί μια φιλική προς την κυβέρνηση επάνδρωση των ανώτατων δικαστηρίων, προς επιρροή αποφάσεων εν γένει,²² εμπριέχουσες και ζητήματα ερμηνείας κι εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Η διάταξη του άρθρου 19, παρ. 1 ΣΕΕ ορίζει αφ' ενός ότι το Δικαστήριο της

¹⁸ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 172-174.

¹⁹ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 201.

²⁰ Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ό. π., σκ. 208-242. Ζήτημα τίθεται ως προς την εφαρμογή του Χάρτη στην προκειμένη περίπτωση, την οποία δέχθηκε το ΔΕΕ στη βάση του άρθρου 51, παρ. 1 του Χάρτη. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν δίκαιο Ένωσης. Κατά το ΔΕΕ, σκ. 71 και 213, η GATS αποτελεί μέρος του δικαίου της Ένωσης. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη, όταν εκτελούν τις υποχρεώσεις οι οποίες απορρέουν από τη Συμφωνία αυτή, εφαρμόζουν δίκαιο Ένωσης.

²¹ Nagy, ό. π., σελ. 700, P. Bárd, “A Strong Judgment in a Moot Case: Lex CEU before the CJEU”, *RECONNECT*, 12 November 2022, διαθέσιμο στο <https://reconnect-europe.eu/blog/a-strong-judgment-in-a-moot-case-lex-ceu-before-the-cjeu/> (τελευταία πρόσβαση 16 Αυγούστου 2023), R. Uitz, “Finally: The CJEU Defends Academic Freedom”, *Verfassungsblog*, 8 October 2020, διαθέσιμο στο <https://verfassungsblog.de/finally-the-cjeu-defends-academic-freedom/> (τελευταία πρόσβαση 16 Αυγούστου 2023).

²² Scheppele, ό. π., σελ. 549-550.

Ευρωπαϊκής Ένωσης εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών, αφ' ετέρου ότι τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης.²³ Στο δικαιοδοτικό επομένως σύστημα της Ένωσης, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν τα δικαστήρια των κρατών μελών τα οποία κατ' αρχήν θα κληθούν να κρίνουν επί υποθέσεων στις οποίες τίθενται ζητήματα ερμηνείας κανόνων του ενωσιακού δικαίου. Συνεπώς, ο έλεγχος, από μια αυτοκρατική ηγεσία, των ανώτατων δικαστηρίων που θα κρίνουν μάλιστα σε τελευταίο βαθμό ενωσιακό δίκαιο εργαλειοποιεί το ρόλο τους προς όφελος μιας κυβερνητικής πολιτικής, ερμηνεύοντας τους κανόνες ενωσιακού δικαίου υπό το πρίσμα των πολιτικών της κυβέρνησης, που στις περιπτώσεις των αυτοκρατικών ηγεσιών λειτουργούν με τρόπο περιοριστικό της ελευθερίας. Υφίσταται κατ' αυτόν τον τρόπο πλήρης αντιστροφή της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου, καθώς δεν κρίνεται το εθνικό δίκαιο αν είναι συμβατό με το ενωσιακό, στις περιπτώσεις ασφαλώς δράσης του κράτους εντός του πεδίου αρμοδιοτήτων της Ένωσης, αλλά το αντίθετο.

Η πρακτική βέβαια αυτή δεν θα πρέπει να συγχέεται με την έννοια του πλουραλισμού στην ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, ούτε ασφαλώς να γίνεται αντιληπτή ως μια ερμηνευτική εκδοχή στο πλαίσιο αυτού. Η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης γίνεται κατ' αρχήν από το ΔΕΕ, βάσει του άρθρου 19 ΣΕΕ όπως προαναφέρθηκε, αλλά είναι τα δικαστήρια των κρατών μελών που εξασφαλίζουν δικαστική προστασία και στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Η σχέση μεταξύ ΔΕΕ και εθνικών δικαστηρίων εξειδικεύεται μέσω της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, όπου το ΔΕΕ ερμηνεύει το ενωσιακό δίκαιο για να έρθει εν τέλει να το εφαρμόσει ο εθνικός δικαστής. Η δε εφαρμογή του δικαίου δεν είναι μια απλή διαδικαστική πράξη. Ο εθνικός δικαστής είναι εκείνος που θα υπαγάγει τα πραγματικά περιστατικά στον κανόνα δικαίου και θα εξάγει το συμπέρασμα κρίνοντας βέβαια στη βάση της ερμηνείας του ΔΕΕ. Ο εθνικός δικαστής θα καθορίσει τις συνέπειες που θα επέλθουν στον πραγματικό κόσμο από την υπό κρίση υπόθεση.

Επομένως η λογική του ερμηνευτικού πλουραλισμού επιβάλλει μια ισορροπία μεταξύ ΔΕΕ και εθνικών δικαστηρίων και υπό αυτή την προϋπόθεση, αποτελεί εξαιρετικά χρήσιμη μέθοδο που οδηγεί σε μια σύνθετη προσέγγιση του φαινομένου, με επωφελή για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση χαρακτηριστικά. Βασίζεται στη συμπερίληψη ώστε οι εθνικοί παράγοντες να αντιλαμβάνονται το ενωσιακό δίκαιο ως δικό τους κι όχι ως κάτι που τους έχει έξωθεν επιβληθεί κι έτσι ενισχύεται και η θεμελιώδης έννοια της ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στην ουσία της.²⁴

Χαρακτηριστική κατάσταση εφαρμογής της συνθετικής αυτής λογικής του ερμηνευτικού πλουραλισμού μεταξύ ΔΕΕ και δικαστηρίων κρατών μελών, η οποία αμβλύθηκε μέσω δικαστικού διαλόγου αποτελεί η προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο με τη μεταστροφή της νομολογίας του τότε ΔΕΚ κατά τη δεκαετία του 1970, μετά τις αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων.²⁵ Πράγματι,

²³ M. Klamert, B. Schima, "Article 19 TEU", in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (Eds.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 172-188.

²⁴ G. Davies, "Does the Court of Justice Own the Treaties? Interpretative Pluralism as a Solution to Over-Constitutionalisation", *European Law Journal*, Vol. 24 (6), 2018, pp. 358-375.

²⁵ Αναλυτικά για το ζήτημα βλ. Κ. Μαργαρίτης, *Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.

μέσω της πλουραλιστικής αυτής διαδικασίας στην ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, μετástρεψε την νομολογία του ως προς την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων στις τότε Κοινότητες, κατόπιν σημαντικής επιρροής αποφάσεων εθνικών δικαστηρίων, κυρίως του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας.²⁶ Αυτή η σύνθετη ερμηνευτική λογική αποτέλεσε τη βάση του διαλόγου που μετεξελίχθηκε στο κείμενο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.²⁷

4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η ανάδειξη αυτοκρατικών ηγεσιών στα κράτη μέλη είναι πρωτίστως ζήτημα πολιτικό. Η άσκηση πολιτικής όμως ενέχει σοβαρές συνταγματικές προεκτάσεις. Κι αν ακόμη παρέχεται η δυνατότητα λόγω πλειοψηφιών στις ηγεσίες αυτές να αναθεωρούν ή ορθότερα να «ξαναγράφουν» το εθνικό Σύνταγμα κατά το δοκούν, οι υποχρεώσεις των κρατών μελών που απορρέουν από το δικαίο της Ένωσης παραμένουν. Αφού δεν μπορούν να αναθεωρήσουν το ενωσιακό δίκαιο, η μόνη πολιτική επιλογή είναι αυτή της παρερμηνείας του και εν τέλει καταστρατήγησής του. Οι προαναφερθείσες στην παρούσα αποφάσεις του ΔΕΕ αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα. Η κυβέρνηση της Ουγγαρίας νοσηματοδότησε τη σαφώς αναγνωρισμένη στο δικαίο της Ένωσης έννοια του γενικού συμφέροντος με τέτοιο τρόπο, ώστε να εντάξει πολιτικές περιοριστικές της ελευθερίας στο πεδίο των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Με τον τρόπο αυτό παραβίασαν δικαιώματα κι ελευθερίες που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Ασφαλώς η παραπάνω πολιτική στάση δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως άλλη ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου. Οι σύγχρονοι αυτοκρατικοί ηγέτες δεν φαίνεται να επιδιώκουν ασφαλώς αυτής της μορφής θεσμικό διάλογο. Είναι θεμελιακά αντίθετοι με τις αρχές και τις αξίες της Ένωσης και της φιλελεύθερης δημοκρατίας εν γένει κι απλά χρησιμοποιούν τη συνταγματική νομιμότητα για να προωθήσουν ουσιαστικά περιοριστικές της ελευθερίας πολιτικές. Το μοτίβο όμως αυτό επηρεάζει εν τέλει την Ένωση, καθώς αποδυναμώνονται οι αρχές στις οποίες στηρίζεται το ενωσιακό οικοδόμημα.

Σε ενωσιακό λοιπόν επίπεδο, ο βασικός θεσμός αναχαίτισης των πολιτικών αυτών είναι το ΔΕΕ το οποίο έως τώρα ανταποκρίνεται στο θεσμικό του ρόλο, καθώς έχει απορρίψει όλα τα παρελκυστικά επιχειρήματα παρερμηνείας του ενωσιακού δικαίου. Ωστόσο δεν είναι αβάσιμη η κριτική που δέχονται και οι πολιτικοί θεσμοί της Ένωσης για καθυστέρηση εκκίνησης των σχετικών διαδικασιών ή ακόμη και μη εφαρμογή του θεσμικού οπλοστασίου της Ένωσης, όπως για παράδειγμα το μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ.²⁸

²⁶ Με τις αποφάσεις Solange I, BVerfGE 37, 271 και Solange II, BVerfGE 73, 339.

²⁷ Β. Γ. Τζέμος (Επιμ.), *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ: Ερμηνεία κατ' άρθρο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2η έκδοση, 2019, S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford: Hart Publishing, 2014.

²⁸ Η αποφυγή των θεσμών χρήσης του μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ αποτυπώνεται εδώ Rule of law in Hungary and Poland: plenary debate and resolution, Newsletter - 2-5 May 2022 - Strasbourg plenary session, διαθέσιμο στο <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2022-05-02/6/rule-of-law-in-hungary-and-poland-plenary-debate-and-resolution> (τελευταία πρόσβαση 18 Αυγούστου 2023).