

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός ελέγχου σχετικά με το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2017/C 034/02)

Εισηγητής: ο κ. **José Antonio MORENO DÍAZ**

Συνεισηγητής: ο κ. **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 21.1.2016
Νομική βάση	Άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού Γνωμοδότησης πρωτοβουλίας
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	27.9.2016
Υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια	19.10.2016
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	520
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	202/1/7

1. Παρατηρήσεις και προτάσεις της ΕΟΚΕ: μηχανισμός της ΕΕ σχετικά με το κράτος δικαίου, τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα

1.1. Η ΕΕ δεν είναι μόνο μια κοινή αγορά· είναι μια ένωση κοινών αξιών, όπως προκύπτει από το άρθρο 2 της Συνθήκης. Επιπλέον, αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που καθορίζονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Οι αξίες αυτές, στις οποίες βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελούν θεμελιώδες στοιχείο της ολοκλήρωσης και τμήμα της ευρωπαϊκής ταυτότητας. Πέραν του γεγονότος ότι συνιστούν κριτήρια προσχώρησης, πρέπει κατόπιν να τηρούνται στην πράξη από τα κράτη μέλη. Συνεπώς, η εφαρμογή των διαδικασιών της Συνθήκης είναι ζωτικής σημασίας όταν οι αξίες αυτές δέχονται πλήγματα. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θα πρέπει να υιοθετήσουν μια προορατική και προληπτική προσέγγιση στο πλαίσιο των πολιτικών τους δραστηριοτήτων, προκειμένου να προλαμβάνονται και να αποφεύγονται ενδεχόμενα προβλήματα.

1.2. Όπως πολλές ευρωπαϊκές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, η ΕΟΚΕ ανησυχεί επίσης σοβαρά για την επιδείνωση της κατάστασης όσον αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα, για τη διάδοση της ολισθήσης προς τον λαϊκισμό και τον αυταρχισμό και για τον επακόλουθο κίνδυνο που ελλοχεύει όσον αφορά την ποιότητα της δημοκρατίας και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δικαιωμάτων τα οποία κατοχυρώνονται τόσο από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων όσο και από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνιστούν γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ ⁽¹⁾.

1.3. Οι προαναφερθείσες αξίες δέχονται πλήγματα σε ολόκληρη την Ευρώπη. Πολλές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών καταδικάζουν την κατάσταση σε αρκετά κράτη μέλη και ελπίζουν ότι η ΕΟΚΕ θα υιοθετήσει νέες πρωτοβουλίες προκειμένου τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να αντιδράσουν με αποφασιστικότητα. Δεν κινδυνεύει μόνο η Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και η εμπιστοσύνη των πολιτών στους εθνικούς και ευρωπαϊκούς δημοκρατικούς θεσμούς. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι ο κίνδυνος είναι πολύ σοβαρός και συστηματικός ως προς τη φύση του.

⁽¹⁾ Άρθρο 6 της ΣΕΕ.

1.4. Το συγκεκριμένο περιεχόμενο των αρχών και των κανόνων που απορρέουν από το κράτος δικαίου μπορεί να διαφέρει σε εθνικό επίπεδο, ανάλογα με το συνταγματικό σύστημα κάθε κράτους μέλους. Ωστόσο, η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και τα έγγραφα που καταρτίζονται από το Συμβούλιο της Ευρώπης, και ειδικότερα από την Επιτροπή της Βενετίας, καθορίζουν τις συγκεκριμένες αρχές και αξίες της ΕΕ. Στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται η νομιμότητα, η οποία συνεπάγεται τα εξής: διαφανή, υπεύθυνα, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία· απαγόρευση της αυθαιρεσίας των εκτελεστικών εξουσιών· ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια· αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων· ισότητα ενώπιον του νόμου· και προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες.

1.5. Τόσο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχουν επιβεβαιώσει ότι οι αρχές αυτές δεν συνιστούν αμιγώς τυπικές και διαδικαστικές απαιτήσεις αλλά, αντιθέτως, αποτελούν τα μέσα για τη διασφάλιση της τήρησης και του σεβασμού της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το κράτος δικαίου είναι συνταγματική αρχή με διαδικαστικά και ουσιαστικά συστατικά στοιχεία.

1.6. Ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με τον σεβασμό της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων: δεν μπορεί να υπάρξει δημοκρατία και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων χωρίς σεβασμό του κράτους δικαίου, και αντιστρόφως: τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι αποτελεσματικά μόνον εάν είναι αγωγή. Η δημοκρατία προστατεύεται μέσω του θεμελιώδους ρόλου του δικαστικού σώματος, συμπεριλαμβανομένων των συνταγματικών δικαστηρίων. Αξίζει να προστεθεί ότι πρόκειται για **δικαιώματα των ατόμων** και όχι των κρατών μελών ή των κυβερνήσεων· κατά συνέπεια, η προάσπισή τους θα πρέπει να καταστεί επιτακτική προτεραιότητα.

1.7. Σύμφωνα με τις εργασίες της επιτροπής συνταγματικών υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και λαμβάνοντας υπόψη τις εκθέσεις της Επιτροπής και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 27ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η ΕΟΚΕ κρίνει σκόπιμο —εν ευθέτω χρόνω— να τροποποιηθεί το άρθρο 51 ⁽²⁾ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του και να διασφαλιστεί ότι όλες οι διατάξεις του Χάρτη τίθενται σε ισχύ στα κράτη μέλη ⁽³⁾.

1.8. Μεταξύ του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων διεξάγεται τακτικός διάλογος, ο οποίος μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω εάν η ΕΕ προσυπογράψει την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ). Η ΕΟΚΕ προτείνει να υποβάλει η Επιτροπή, κατά το πρώτο εξάμηνο του 2017, πρόταση για την προσχώρηση της ΕΕ στη σύμβαση αυτή, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 6 παράγραφος 2 της Συνθήκης.

1.9. Οι υποχρεώσεις που βαρύνουν τις υποψήφιες χώρες στο πλαίσιο των κριτηρίων της Κοπεγχάγης πρέπει να συνεχίσουν να εφαρμόζονται στα κράτη μέλη μετά την ένταξή τους στην ΕΕ, δυνάμει του άρθρου 2 της Συνθήκης, και, ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να αξιολογούνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα προς επαλήθευση της αδιάλειπτης συμμόρφωσής τους με τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ και προς αποφυγή ρηγμάτων στο κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

1.10. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να ενισχύσουν τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς με στόχο τη διαφύλαξη και την προάσπιση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα κράτη μέλη. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, και κυρίως πριν από το 2014, διαπιστώθηκε με ανησυχία ότι η Επιτροπή —παρ' ότι σε ορισμένες περιπτώσεις κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει— παρέλειψε να εκπληρώσει τον ρόλο της ως θεματοφύλακας των Συνθηκών και δεν κατόρθωσε να αντιδράσει ικανοποιητικά σε παραβιάσεις των ευρωπαϊκών αρχών και αξιών που σημειώθηκαν σε αρκετά κράτη μέλη.

1.11. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Επιτροπή να υιοθετήσει ενεργή προσέγγιση για την προστασία και την προάσπιση των αξιών και των αρχών της ΕΕ, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, σε όλα τα κράτη μέλη και να χρησιμοποιήσει το υφιστάμενο πλαίσιο του 2014 στον μέγιστο δυνατό βαθμό.

1.12. Η ΕΟΚΕ προτείνει την υιοθέτηση κοινής προσέγγισης εκ μέρους των τριών βασικών θεσμικών οργάνων της ΕΕ (της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου). Ο διάλογος και η συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων είναι ζωτικής σημασίας για ένα τόσο σημαντικό θέμα. Η ΕΟΚΕ συνιστά στο Συμβούλιο να υποστηρίξει το υφιστάμενο πλαίσιο της Επιτροπής με την έκδοση απόφασης του Συμβουλίου για την ενίσχυση του πλαισίου και την υποστήριξη της περαιτέρω ενδυνάμωσης του κράτους δικαίου.

⁽²⁾ Άρθρο 51: «Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης».

⁽³⁾ Στην πρόταση σχετικά με τη σύμβαση και στις γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ δεν προβλέπονταν οι περιορισμοί που εισήχθησαν στο άρθρο 51 με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

1.13. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην προώθηση των δημοκρατικών αξιών, στην εύρυθμη λειτουργία του κράτους δικαίου και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Λόγω της συρρίκνωσης του δημοκρατικού χώρου και των περιορισμών στους οποίους προσκρούουν οι ΜΚΟ στα κράτη μέλη, ο θετικός ρόλος που διαδραματίζουν οι ΜΚΟ σε επίπεδο βάσης είναι αξιολάμβαστος. Η ΕΟΚΕ συνεργάζεται ενεργά με τους κοινωνικούς εταίρους και με τις ΜΚΟ για την προάσπιση τόσο των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσο και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, των προσφύγων και των μεταναστών.

1.14. Η ΕΟΚΕ, ως όργανο εκπροσώπησης της ευρωπαϊκής οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, επιθυμεί να ξεκινήσει διάλογο με το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με στόχο τη βελτίωση της διακυβέρνησης και την ενίσχυση του συντονισμού της πολιτικής μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών, σε συνδυασμό με την καθιέρωση συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης.

1.15. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι είναι ζωτικής σημασίας να προβλεφθεί ένας νομικά δεσμευτικός ευρωπαϊκός μηχανισμός, ένα πλαίσιο με την ενεργό συμμετοχή της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, εντός του οποίου η ΕΟΚΕ θα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο εκπροσωπώντας την κοινωνία των πολιτών. Ο μηχανισμός αυτός θα λειτουργεί συμπληρωματικά προς το πλαίσιο της Επιτροπής και προς τον διακυβερνητικό διάλογο που δρομολόγησε το Συμβούλιο. Θα μπορούσε να ονομαστεί «νέος μηχανισμός της Κοπεγχάγης»⁽⁴⁾ και να υπόκειται σε δημοκρατική και δικαστική εποπτεία⁽⁵⁾.

Ο εν λόγω μηχανισμός θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να επικεντρωθεί στην εξέταση πτυχών όπως η νομιμότητα, η ιεράρχηση των κανόνων, η ασφάλεια δικαίου, η ισότητα, η απαγόρευση των διακρίσεων, η ελεύθερη πρόσβαση στη δικαιοσύνη και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, η πρόληψη της κατάχρησης δικαιώματος και της αυθαιρεσίας εκ μέρους των δημόσιων αρχών, ο διαχωρισμός των εξουσιών, ο σεβασμός και η διαφύλαξη του πολιτικού πλουραλισμού, των μειονοτήτων, της κοινωνικής και της γενετήσιας διαφορετικότητας κ.ά., ο σεβασμός της ελευθερίας της έκφρασης και ελευθερίας του τύπου, με στόχο να εντοπιστούν οι υφιστάμενες ελλείψεις και να επιδιωχθεί η δέουσα αντιμετώπισή τους.

1.16. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να εγκριθεί το σχέδιο έκθεσης που συζητείται από την Επιτροπή LIBE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να επιτευχθεί διοργανική συμφωνία σχετικά με την εφαρμογή του συμφώνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Σε γενικές γραμμές, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση, διότι παρέχει τη βάση για την εφαρμογή διοργανικής συμφωνίας που θα είναι νομικά δεσμευτική και θα ενισχύει την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και τον συντονισμό της πολιτικής μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ θα πρέπει να συμπεριληφθεί σε αυτό το σύμφωνο, το οποίο καθιστά δυνατή την πραγματοποίηση διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών εντός της ΕΟΚΕ, αλλά και να διαδραματίσει συγκεκριμένο ρόλο στο προτεινόμενο Εξάμηνο δημοκρατίας, κράτους δικαίου και θεμελιωδών δικαιωμάτων (ΔΚΘ).

1.17. Ο μηχανισμός θα πρέπει να στηρίζεται σε δείκτες που θα βασίζονται, και αυτοί με τη σειρά τους, σε ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία:

- δείκτες για το κράτος δικαίου,
- δείκτες για την ποιότητα της δημοκρατίας,
- δείκτες για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

1.18. Η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία των τίτλων I, II, III και IV του Χάρτη για την κατάρτιση δεικτών, λαμβάνοντας υπόψη ότι τα θεμελιώδη **οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα** είναι «αδιαίρετα» από τα αστικά και πολιτικά δικαιώματα.

1.19. Είναι σημαντικό, τόσο τα κράτη μέλη όσο και τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ, να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών δικαιωμάτων, ακόμη και σε περιόδους κρίσης. Αυτό θα πρέπει επίσης να διαπνέει τις σχέσεις και τις συμφωνίες με τρίτες χώρες όσον αφορά όχι μόνο την τήρηση των εν λόγω δικαιωμάτων, αλλά και τη διασφάλιση της εφαρμογής τους.

1.20. Ο μηχανισμός απαιτεί τη θέσπιση συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης με διαφανείς διαδικασίες. Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΟΘΔ) θα πρέπει να λάβει σαφή εντολή για την παροχή βοήθειας σε έναν τέτοιο μηχανισμό. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της πρότασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη δημιουργία ομάδας ανεξάρτητων εμπειρογνομώνων⁽⁶⁾, υπό την προεδρία της επιστημονικής επιτροπής του ΟΘΔ της ΕΕ.

⁽⁴⁾ Όπως προτείνεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του της 27ης Ιανουαρίου 2014 σχετικά με την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ (2012), P7_TA(2014)1773, εισηγητής: ο κ. Louis Michel, 22 Νοεμβρίου, σημείο 9.

⁽⁵⁾ Carrera, S., E. Guild and N. Hernanz (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism* (Η τριμερής σχέση μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων, δημοκρατίας και κράτους δικαίου στην ΕΕ — Σύσταση μηχανισμού της Κοπεγχάγης για την ΕΕ), χαρτόδετο βιβλίο, Βρυξέλλες: Κέντρο Ευρωπαϊκών Πολιτικών Μελετών.

⁽⁶⁾ Οι οποίοι θα διορίζονται από τα κράτη μέλη, την ALLEA, την ENNHRI, την Επιτροπή της Βενετίας, την επιτροπή CEPEJ, τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών και τον ΟΟΣΑ.

1.21. Η ΕΟΚΕ προτείνει να συμμετάσχει και η ίδια στην εν λόγω ομάδα· προτείνει επίσης οι εμπειρογνώμονες που θα διοριστούν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις να είναι οι Συνήγοροι του Πολίτη κάθε κράτους μέλους.

1.22. Με βάση τους δείκτες και σύμφωνα με διαφανείς διαδικασίες, η ομάδα εμπειρογνομένων θα εξετάζει και θα αξιολογεί την κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος. Εν προκειμένω, η ΕΟΚΕ μπορεί να συνεισφέρει με τη διοργάνωση αποστολών στα κράτη μέλη για την εξέταση της κατάστασης, σε συνεργασία με την τοπική κοινωνία των πολιτών, και για την κατάρτιση εκθέσεων.

1.23. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την εφαρμογή του Εξαμήνου ΔΚΘ. Με βάση τις εκθέσεις των εμπειρογνομένων, η Επιτροπή θα συντάσσει κάθε χρόνο ειδικές ανά χώρα εκθέσεις, σε συνδυασμό με συστάσεις· το Κοινοβούλιο θα διοργανώνει διακοινοβουλευτική συζήτηση και θα συντάσσει ψήφισμα· το Συμβούλιο θα πραγματοποιεί τον ετήσιο διάλογο και θα εγκρίνει συμπεράσματα. Ο μηχανισμός πρέπει να λειτουργεί στο πλαίσιο ενός νέου ετήσιου κύκλου πολιτικής, με στόχο τη διασφάλιση κοινής και συνεκτικής προσέγγισης στην ΕΕ.

1.24. Η ΕΟΚΕ θα ήθελε να συμμετάσχει στην προετοιμασία της διοργανικής συμφωνίας και ενδέχεται να εξετάσει το ενδεχόμενο σύστασης μιας μόνιμης ομάδας για τη διοργάνωση ακροάσεων με την κοινωνία των πολιτών και για την κατάρτιση γνωμοδοτήσεων και εκθέσεων επί του θέματος.

1.25. Στο πλαίσιο του Εξαμήνου ΔΚΘ και σε συνεργασία με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, η ΕΟΚΕ θα μπορούσε να διοργανώνει ένα ετήσιο φόρουμ για την επανεξέταση της κατάστασης της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και να καταρτίζει προτάσεις και συστάσεις που θα διαβιβάζονται στην Επιτροπή, στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο. Η ΕΟΚΕ θα μπορούσε επίσης να συνεργαστεί με τα άλλα θεσμικά όργανα για την εκπόνηση αξιολογήσεων αντικτύπου.

2. Η Συνθήκη και συναφή ζητήματα

2.1. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών έχει γίνει αισθητή η έλλειψη ενδεδειγμένων μηχανισμών για την προστασία των αξιών που καθορίζονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), το οποίο αναφέρει ότι «η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

2.2. Η Ένωση βασίζεται σε αυτές τις αξίες, στις οποίες περιλαμβάνονται ο σεβασμός της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η ΕΕ έχει δυνατότητα ελέγχου της συμμόρφωσης με τις αξίες αυτές κατά την ενταξιακή πορεία ενός κράτους στην ΕΕ, στο πλαίσιο των γνωστών ως «κριτηρίων της Κοπεγχάγης» ή «κριτηρίων προσχώρησης»⁽⁷⁾. Η ιδιότητα του μέλους προϋποθέτει ότι η υποψήφια χώρα διασφαλίζει τη σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς και τον σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων.

2.3. Ωστόσο, μετά την προσχώρηση των υποψήφιων κρατών μελών δεν προβλέπεται η εφαρμογή παρόμοιου μηχανισμού. Η έλλειψη μηχανισμού για την παρακολούθηση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καλείται «δίλημμα της Κοπεγχάγης».

2.4. Η εύρυθμη λειτουργία της ΕΕ βασίζεται στην «αμοιβαία εμπιστοσύνη» μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ των ίδιων των κρατών μελών, στο αίσθημα εμπιστοσύνης στο γεγονός ότι οι νόμοι και οι αποφάσεις πολιτικής που υιοθετούνται πληρούν τις ίδιες αρχές όσον αφορά το κράτος δικαίου, τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Το γεγονός αυτό δημιουργεί ίσους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Επίσης, επιτρέπει στις κυβερνήσεις να συνεργάζονται στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, μεταξύ άλλων σε θέματα ποινικού δικαίου, ασύλου και μετανάστευσης.

2.5. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργήθηκε για τη διασφάλιση της ειρήνης και της ευημερίας σε όλα τα κράτη μέλη της και για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των λαών της· πρόκειται για στόχο ο οποίος δεν εξαρτάται μόνον από την ύπαρξη ελεύθερου εμπορίου, αλλά και από την προστασία των θεμελιωδών αξιών της ΕΕ. Οι εν λόγω θεμελιώδεις αξίες διασφαλίζουν ότι οι πολίτες της ΕΕ μπορούν να ζήσουν ελεύθεροι και χωρίς καταπίεση και μισαλλοδοξία, με δημοκρατικά εκλεγμένες και υπεύθυνες κυβερνήσεις που ενεργούν σύμφωνα με το κράτος δικαίου.

2.6. Κατά τα τελευταία έτη πολιτικές και νομοθετικές αποφάσεις που ελήφθησαν σε διάφορα κράτη μέλη έχουν δώσει λαβή για συζητήσεις και διαφωνίες με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, καθώς και με άλλα κράτη μέλη, και η «αμοιβαία εμπιστοσύνη» έχει διαρραγεί. Σε πολλές περιπτώσεις δεν επιδείχθηκε η δέουσα προσοχή στις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν κατόρθωσε να αντιδράσει ικανοποιητικά.

⁽⁷⁾ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης, 21-22 Ιουνίου 1993.

2.7. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει με μεγάλη ανησυχία ότι σε διάφορα κράτη μέλη υιοθετείται νομοθεσία και εφαρμόζονται πολιτικές που υποδηλώνουν σοβαρή υποβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατίας: παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως των δικαιωμάτων των μειονοτήτων· έλλειψη ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας και των συνταγματικών δικαστηρίων· περιορισμούς σχετικά με τον διαχωρισμό των εξουσιών· περιορισμούς στην ελευθερία του τύπου, στην ελευθερία της γνώμης, στην ελευθερία του συνέρχεσθαι, περιορισμούς στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, στην ελευθερία της πληροφόρησης, στη συλλογική διαβούλευση και διαπραγμάτευση, καθώς και περιορισμούς στην άσκηση άλλων θεμελιωδών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Σε αρκετές περιπτώσεις η Ευρωπαϊκή Ένωση βρέθηκε αντιμέτωπη με κρίσεις σε ορισμένα κράτη μέλη λόγω συγκεκριμένων θεμάτων σχετικών με το κράτος δικαίου, και η Επιτροπή αντέδρασε στα φαινόμενα αυτά με την άσκηση πολιτικής πίεσης και με την κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει.

2.8. Μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει χρήση των προληπτικών μηχανισμών που βασίζονται σε κυρώσεις και περιλαμβάνονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ, το οποίο είναι το μόνο προβλεπόμενο άρθρο των Συνθηκών για την αντιμετώπιση παραβιάσεων της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε τομείς εκτός της νομοθετικής αρμοδιότητας της ΕΕ. Υπάρχουν δύο προσεγγίσεις, μία προληπτική και μία βασισμένη στην επιβολή κυρώσεων. Ωστόσο, οι μηχανισμοί αυτοί δεν έχουν χρησιμοποιηθεί ποτέ στην πράξη λόγω του πολιτικού αντικτύπου τους και των αυστηρών απαιτήσεων που διέπουν την εφαρμογή τους: μόνο σε περίπτωση «σαφούς κινδύνου» «σοβαρής και διαρκούς παραβίασης».

2.9. Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορούν να παρέμβουν σε προληπτικό στάδιο. Σε δεύτερο στάδιο, το Συμβούλιο μπορεί να επιβάλει κυρώσεις στο κράτος μέλος με την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων, μεταξύ άλλων των δικαιωμάτων ψήφου των εκπροσώπων του στο Συμβούλιο.

2.10. Ωστόσο το Συμβούλιο έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους, δεδομένου ότι δεν διαθέτει συγκεκριμένα και διαφανή κριτήρια για την ενεργοποίηση της διαδικασίας, για τον προσδιορισμό των δεικτών που θα χρησιμοποιήσει ή για την επιλογή των διαδικασιών αξιολόγησης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχουν πολύ περιορισμένη εντολή σε αυτές τις περιπτώσεις⁽⁸⁾. Ομοίως, δεν υπάρχει πρόβλεψη για διαβούλευση με την ΕΟΚΕ.

3. Οι ενέργειες των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων

3.1. Η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** εξέδωσε ανακοίνωση με τίτλο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου» [COM(2014) 158] τον Μάρτιο του 2014. Το προτεινόμενο πλαίσιο θα ενεργοποιείται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα ή ανέχονται καταστάσεις που έχουν συστηματικό χαρακτήρα και ενδέχεται να επηρεάζουν αρνητικά την ακεραιότητα, τη σταθερότητα ή την ομαλή λειτουργία των θεσμών και των μηχανισμών διασφάλισης που έχουν θεσπιστεί σε εθνικό επίπεδο για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου. Το πλαίσιο αυτό θα αφορά θέματα που σχετίζονται με τις συνταγματικές δομές, τον διαχωρισμό των εξουσιών, την ανεξαρτησία ή την αμεροληψία της δικαστικής εξουσίας ή με το σύστημα δικαστικού ελέγχου των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της συνταγματικής δικαιοσύνης.

3.2. Το πλαίσιο της Επιτροπής στοχεύει στην αντιμετώπιση απειλών κατά του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη πριν από την εκπλήρωση των προϋποθέσεων ενεργοποίησης των μηχανισμών που προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ. Το εν λόγω πλαίσιο εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής και έχει σχεδιαστεί για τη γεφύρωση του χάσματος. Δεν αποτελεί εναλλακτική λύση, αλλά μηχανισμό που προηγείται και συμπληρώνει τους μηχανισμούς του άρθρου 7 της ΣΕΕ. Σε περίπτωση που υπάρχουν σαφείς ενδείξεις συστημικής απειλής για το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος, το πλαίσιο αυτό θα διευκολύνει τη διεξαγωγή διαρθρωμένου διαλόγου μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του κράτους μέλους. Η διαδικασία της μεταξύ τους ανταλλαγής περιλαμβάνει τρία κύρια στάδια: γνωμοδότηση της Επιτροπής, σύσταση της Επιτροπής και παρακολούθηση της σύστασης. Η Επιτροπή μπορεί να συμβουλευέται εμπειρογνώμονες κατά τη διενέργεια της αξιολόγησής της⁽⁹⁾.

3.3. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το πλαίσιο που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με σκοπό την ενίσχυση του κράτους δικαίου. Ωστόσο το πλαίσιο αυτό εμπεριέχει μια σειρά από περιορισμούς.

3.3.1. Η αξιολόγηση δεν περιλαμβάνει περιοδικές συγκριτικές αναλύσεις των προβλημάτων και των διαφορών που υποδεικνύουν τα κράτη μέλη σε σχέση με τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εξ ορισμού, το πλαίσιο αυτό μπορεί να ενεργοποιηθεί μόνον όταν το πρόβλημα έχει καταστεί «συστημικό», γεγονός το οποίο θέτει ένα υψηλό όριο. «Συστημική» απειλή ενδέχεται να προκύψει όταν η δικαστική εξουσία δεν είναι πλέον σε θέση να διασφαλίσει ότι η κυβέρνηση ενεργεί εντός των ορίων του νόμου, πράγμα το οποίο συνήθως συμβαίνει κατόπιν εορτής.

⁽⁸⁾ Ενώ στη νομοθεσία της ΕΕ η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων διαθέτει μηχανισμό που επιτρέπει στα άτομα να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους, το άρθρο 7 αποτελεί έναν γενικό νομικό και πολιτικό μηχανισμό που αποκλείεται ρητώς από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁽⁹⁾ Τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΟΘΔ), το δίκτυο των Προέδρων των Ανώτατων Δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο της Ευρώπης (Επιτροπή της Βενετίας), την Ένωση Συμβουλίων Επικρατείας και Ανώτατων Διοικητικών Δικαστηρίων και το ευρωπαϊκό δίκτυο των Ανώτατων Συμβουλίων του δικαστικού σώματος.

3.3.2. Ο τρόπος κατά τον οποίο η Επιτροπή αναλύει τα παρεχόμενα στοιχεία πρέπει να είναι διαφανής, με χρήση ειδικών δεικτών ή αντικειμενικών διαδικασιών· πρέπει επίσης να προβλέπει τη θέσπιση πρωτοκόλλων διαβούλευσης με την κοινωνία των πολιτών και με την ΕΟΚΕ.

3.3.3. Το πλαίσιο αυτό δεν προβλέπει κανέναν συγκεκριμένο ρόλο για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μολονότι το Κοινοβούλιο προωθεί τις δικές του πολιτικές πρωτοβουλίες επί του θέματος.

3.3.4. Ούτε προβλέπει κάποιο μοντέλο ενισχυμένης διοργανικής συνεργασίας.

3.4. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ανησυχία της για την έλλειψη παρακολούθησης στο **Συμβούλιο** σχετικά με το πλαίσιο που αποσκοπεί στην ενίσχυση του κράτους δικαίου.

3.4.1. Κατά τη συνεδρίασή του στις 16 Δεκεμβρίου 2014, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων ενέκρινε συμπεράσματα σχετικά με τον ρόλο του Συμβουλίου στη διασφάλιση του σεβασμού του κράτους δικαίου. Το Συμβούλιο μερίμνησε για την καθιέρωση **ετήσιου διαλόγου** μεταξύ των κρατών μελών, ο οποίος θα πραγματοποιείται στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και θα προετοιμάζεται από την ΕΜΑ. Η λουξεμβουργιανή προεδρία εγκαινίασε τον εν λόγω διάλογο τον Νοέμβριο του 2015 με σκοπό να καλυφθούν διάφορα συγκεκριμένα θέματα που δεν δημοσιοποιήθηκαν: οι κυβερνήσεις κλήθηκαν να επιλέξουν όποια πτυχή του κράτους δικαίου προτιμούν και να παραθέσουν ένα παράδειγμα ικανοποιητικών επιδόσεων και ένα παράδειγμα κάποιας πρόκλησης που αντιμετωπίζουν. Το αποτέλεσμα ήταν μάλλον μια σειρά μονολόγων, παρά ένας διάλογος. Τα κράτη δεν συνεργάστηκαν για την παροχή υποστήριξης, βοήθειας ή κριτικής, δεν διατυπώθηκαν ούτε παραλήφθηκαν συστάσεις και δεν υπήρξε καμία δέσμευση για τη λήψη μέτρων παρακολούθησης με στόχο τη βελτίωση των προκλήσεων που διαπιστώθηκαν. Στα τέλη του 2016, υπό ολοβακική προεδρία, το Συμβούλιο θα προβεί σε αξιολόγηση του εν λόγω εγχειρήματος.

3.4.2. Στα συμπεράσματα του Συμβουλίου δεν συνεκτιμήθηκε ούτε αναφέρθηκε το πλαίσιο της Επιτροπής για το κράτος δικαίου. Τα συμπεράσματα δεν παρέχουν σαφή εικόνα του επακριβούς ρόλου που θα διαδραματίσουν σε αυτόν τον διάλογο η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και η ΕΟΚΕ.

3.5. Η Επιτροπή Juncker αναγνώρισε το κράτος δικαίου ως μία από τις προτεραιότητές της και διόρισε τον κ. Timmermans αντιπρόεδρο αρμόδιο για θέματα κράτους δικαίου και θεμελιωδών δικαιωμάτων. Δεν είναι γνωστό όμως εάν η Επιτροπή θα διαμορφώσει κριτήρια και δείκτες για την εφαρμογή του πλαισίου για το κράτος δικαίου.

3.6. Η Επιτροπή ενεργοποίησε για πρώτη φορά το εν λόγω πλαίσιο κινώντας δικαστική διαδικασία κατά της Πολωνίας για παραβίαση των κανόνων της ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη μια κριτική αξιολόγηση της κατάστασης από την Επιτροπή της Βενετίας, όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης⁽¹⁰⁾.

3.7. Η Επιτροπή LIBE του **Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** συζητά επί του παρόντος σχέδιο έκθεσης πρωτοβουλίας⁽¹¹⁾ με θέμα «Συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα» [2015/2254 (INL) — εισηγήτρια: Sophia in 't Veld], το οποίο μεταξύ άλλων «ζητεί από την Επιτροπή να υποβάλει, έως το τέλος του 2016, βάσει του άρθρου 295 ΣΛΕΕ, πρόταση για τη σύναψη ενός συμφώνου της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα (ΔΚΘ) με τη μορφή **διοργανικής συμφωνίας** που θα καθορίζει ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση της συνεργασίας των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των κρατών μελών της στο πλαίσιο του άρθρου 7 ΣΕΕ, ενσωματώνοντας, ευθυγραμμίζοντας και συμπληρώνοντας τους υφιστάμενους μηχανισμούς, και ακολουθώντας τις λεπτομερείς συστάσεις που περιλαμβάνονται στο παράρτημα του [συγκεκριμένου] κανονισμού».

3.7.1. Το παράρτημα περιλαμβάνει το ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΗΣ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ: **ΣΥΜΦΩΝΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ**, το οποίο πρέπει να συμφωνηθεί μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

3.7.2. Το σύμφωνο περιλαμβάνει πίνακα αποτελεσμάτων, ετήσια διακοινοβουλευτική συζήτηση και ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση πιθανών κινδύνων και παραβιάσεων, καθώς και για την ενεργοποίηση των προληπτικών ή διορθωτικών σκελών του άρθρου 7.

⁽¹⁰⁾ Γνωμοδότηση σχετικά με τις τροποποιήσεις στον νόμο της 25ης Ιουνίου 2015 περί του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πολωνίας, Επιτροπή της Βενετίας, 11 Μαρτίου 2016.

⁽¹¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//EL>

3.7.3. Το Κοινοβούλιο προτείνει την καθιέρωση διοργανικού **Εξαμήνου** δημοκρατίας, κράτους δικαίου και θεμελιωδών δικαιωμάτων (ΔΚΘ), στο οποίο θα περιλαμβάνεται το πλαίσιο της Επιτροπής, ο ετήσιος διάλογος του Συμβουλίου και η διακοινοβουλευτική συζήτηση. Αυτό το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο θα επικουρείται από γραμματεία και ομάδα εμπειρογνομόνων της οποίας θα προεδρεύει ο πρόεδρος της επιστημονικής επιτροπής του ΟΘΔ, ο οποίος θα καταρτίσει δείκτες και θα αξιολογήσει την κατάσταση στα κράτη μέλη, καθώς και τις συστάσεις.

3.7.4. Ο **κύκλος πολιτικής** ΔΚΘ θα περιλαμβάνει τις ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου και τη σύσταση διοργανικής ομάδας εργασίας για την αξιολόγηση των επιπτώσεων.

Βρυξέλλες, 19 Οκτωβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ
