

50/75

ΕΝΔΥΝΑΜΩΝΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

50 χρόνια από την Ελληνική επανεπικύρωση της ΕΣΔΑ
και 75 χρόνια από την ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης
Αθήνα - Οκτώβριος 2024

RENFORCER LA DÉMOCRATIE

50 ans depuis la re-ratification de la CEDH par la Grèce
et 75 ans depuis la création du Conseil de l'Europe
Athènes - Octobre 2024

STRENGTHENING DEMOCRACY

50 years since the re-ratification of the ECHR by Greece
and 75 years since the founding of the Council of Europe
Athens - October 2024

ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ



50/75

ΕΝΔΥΝΑΜΩΝΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

50 χρόνια από την Ελληνική επανεπικύρωση της ΕΣΔΑ
και 75 χρόνια από την ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης
Αθήνα - Οκτώβριος 2024

RENFORCER LA DÉMOCRATIE

50 ans depuis la re-ratification de la CEDH par la Grèce
et 75 ans depuis la création du Conseil de l'Europe
Athènes - Octobre 2024

STRENGTHENING DEMOCRACY

50 years since the re-ratification of the ECHR by Greece
and 75 years since the founding of the Council of Europe
Athens - October 2024

ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

«ΕΝΔΥΝΑΜΩΝΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ»
50 χρόνια από την Ελληνική επανεπικύρωση
της ΕΣΔΑ και 75 χρόνια από την ίδρυση
του Συμβουλίου της Ευρώπης
Αθήνα - Οκτώβριος 2024

Επιστημονική επιμέλεια
Ιωάννης Κτιστάκις, Πρόεδρος του Τρίτου Τμήματος
του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Επιμέλεια έκδοσης
Μαρία Καμηλάκη, Αναπλ. Προϊσταμένη της Γ.Δ.
Ηλεκτρονικής Διοίκησης, Βιβλιοθήκης & Εκδόσεων,
Βουλή των Ελλήνων

Σχεδιαστική επιμέλεια-Σελιδοποίηση-Σύνθεση σώματος & εξωφύλλου
Δημήτρης Ζαζάς, Προϊστάμενος του Τμήματος Σχεδιασμού,
Εργασιών Προεκτύπωσης & Ενημέρωσης, Διεύθυνση Εκδόσεων
& Εκτυπώσεων, Βουλή των Ελλήνων

Παναγιώτης Τζοανάκης, Τμήμα Σχεδιασμού, Εργασιών
Προεκτύπωσης & Ενημέρωσης, Διεύθυνση Εκδόσεων
& Εκτυπώσεων, Βουλή των Ελλήνων

Διόρθωση δοκιμίων
Βασιλική Παπαθανασίου, Γ.Δ. Ηλεκτρονικής Διοίκησης,
Βιβλιοθήκης & Εκδόσεων, Βουλή των Ελλήνων

Εκτύπωση-Βιβλιοδεσία
Τμήμα Παραγωγής, Διαχείρισης Εκδόσεων & Εξυπηρέτησης Κοινού,
Διεύθυνση Εκδόσεων & Εκτυπώσεων, Βουλή των Ελλήνων

ISBN: 978-960-560-272-7

Περιεχομενα – Table des matières – Contents

- Κατερίνα Σακελλαροπούλου, *Η ανάγκη για διαρκή ενδυνάμωση της Δημοκρατίας* 11

- Κωνσταντίνος Τασούλας, *Η κυβέρνηση εθνικής ενότητας και η αποκατάσταση της Δημοκρατίας* 17

- Θεόδωρος Ρουσόπουλος, *Τα 75 χρόνια του Συμβουλίου της Ευρώπης και οι δράσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για τη Δημοκρατία* 23

- Marko Bošnjak, *The inter-State applications against the Greek dictatorship as an acquis of the ECtHR case law* 29

- Koen Lenaerts, *Democracy as a Greek and European Value* 41

- Ιωάννης Κτιστάκις, *Από την Αθήνα στο Στρασβούργο και πίσω στην Αθήνα: η συμβολή της ΕΣΔΑ στην ενδυνάμωση της Ελληνικής Δημοκρατίας* 57

- Μιχάλης Πικραμένος, *Ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας στην ενδυνάμωση της σύγχρονης Ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2024)* 65

- Mattias Guyomar, *Le rôle des juges dans le renforcement de la Démocratie* 73

- Χρήστος Ροζάκης, *Εθνικά Δικαστήρια και Αποκατάσταση της Δημοκρατίας* 95

- Νίκος Αλιβιζάτος, *Τα δικαστήρια ως εγγυήσεις Δημοκρατίας: ιστορικά παραδείγματα* 97

- Χρίστος Γεραρής, *Η αποκατάσταση της Δημοκρατίας στην Ελλάδα και η συμβολή των δικαστηρίων στην εμπέδωσή της* 109

- Alvaro Gil Robles, *Le rétablissement de la Démocratie en Espagne et le rôle des tribunaux dans la transition démocratique* 117

- Λίνος-Αλέξανδρος Σισιλιάνος, *Εθνικά Δικαστήρια και κλονισμός της Δημοκρατίας* *131*

- Ivana Jelić, *Interference in justice as a form of democratic backsliding (Democratic Backsliding and the European Court of Human Rights)* 135

- Claire Bazy Malaurie, *L'expérience de la Commission de Venise pour le rétablissement de la Démocratie dans les États d'Europe de l'Est* 153

- Χρήστος Γιακουμόπουλος, *Δέσμευση και αποδέσμευση από την ΕΣΔΑ. Ελπίδες, περιπλανήσεις και απογοητεύσεις ενός ταξιδιού στη Δημοκρατία* 163

- Βασίλειος Σκουρής, *Ευρωπαϊκά δικαστήρια και διαφύλαξη της Δημοκρατίας* 173

- Δημήτριος Γρατσίας, *Άρθρο 2 ΣΕΕ: Πολιτικό πρόταγμα ή δεσμευτικός κανόνας δικαίου;* 175

- Pauliine Koskelo, *The reviewability of democratic principles by the European Court of Human Rights* 187

- Αθανάσιος Ράντος, *Συνεργασία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων και εθνικών δικαστηρίων για τη Δημοκρατία (Η σημασία των προδικαστικών ερωτημάτων)* 193

Σημείωμα του Επιμελητή

Ο ανά χείρας Τόμος συγκεντρώνει τις ομιλίες, που εκφωνήθηκαν στην Αθήνα, την 31η Οκτωβρίου και την 1η Νοεμβρίου 2024, στο Ζάππειο Μέγαρο (Περιστύλιο) και στη Βουλή των Ελλήνων (Αίθουσα της Γερουσίας), στην Τελετή και στο συνακόλουθο Συνέδριο με τίτλο *Ενδυναμώνοντας τη Δημοκρατία. Πενήντα χρόνια από την Ελληνική επανεπικύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και εβδομήντα πέντε χρόνια από την ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης*. Η Προεδρία της Δημοκρατίας και η Βουλή των Ελλήνων είχαν την ευθύνη της διοργάνωσης. Η κυρία Κατερίνα Σακελλαροπούλου και ο κύριος Κωνσταντίνος Τασούλας ήταν οι πρώτοι που απευθύνθηκαν στους υψηλούς προσκεκλημένους. Στη συνέχεια, ακολούθησαν άλλοι Έλληνες και Ευρωπαίοι αξιωματούχοι, με τη σειρά που εμφανίζονται στα περιεχόμενα του Τόμου. Ο Τόμος ακολουθεί τον προφορικό λόγο των ομιλητών, με την αφαίρεση, όμως, των προσφωνήσεων και των αποφωνήσεων. Ορισμένοι ομιλητές επεξεργάστηκαν περαιτέρω την ομιλία τους, προσθέτοντας υποσημειώσεις.

Ιωάννης Κτιστάκις

Note de l'Éditeur

Le présent Volume réunit les discours prononcés à Athènes, les 31 octobre et 1er novembre 2024, au Zappeion Megaron (Péristyle) et au Parlement hellénique (Salle du Sénat), à l'occasion de la cérémonie et du colloque qui l'a suivi, intitulés *Renforcer la Démocratie. Cinquante ans depuis la ratification par la Grèce de la Convention européenne des droits de l'homme et soixante-quinze ans depuis la création du Conseil de l'Europe*. La Présidence de la République et le Parlement hellénique ont assuré l'organisation de ces manifestations. Madame Katerina Sakellaropoulou et Monsieur Konstantinos Tassoulas ont été les premiers à s'adresser aux hauts invités. D'autres responsables grecs et européens leur ont ensuite succédé, dans l'ordre figurant à la table des matières du Volume. Le présent ouvrage reproduit les interventions dans leur forme orale, sous réserve de la suppression des formules de salutation et de clôture. Certains intervenants ont ultérieurement retravaillé leur contribution, en y ajoutant des notes de bas de page.

Ioannis Ktistakis

Editor's note

The present Volume brings together the speeches delivered in Athens on 31 October and 1 November 2024, at the Zappeion Hall (Peristyle) and at the Hellenic Parliament (Senate Chamber), on the occasion of the ceremony and the ensuing conference entitled *Strengthening Democracy: Fifty Years since Greece's Re-ratification of the European Convention on Human Rights and Seventy-Five Years since the Establishment of the Council of Europe*. The Presidency of the Republic and the Hellenic Parliament were responsible for the organisation of the events. Ms Katerina Sakellaropoulou and Mr Konstantinos Tassoulas were the first to address the distinguished guests. They were followed by other Greek and European officials, in the order in which their contributions appear in the table of contents of this Volume. The Volume reproduces the speakers' oral interventions, with the omission of forms of address and concluding remarks. Some contributors subsequently revised their speeches, adding footnotes.

Ioannis Ktistakis

Κατερίνα Σακελλαροπούλου*

Η ανάγκη για διαρκή ενδυνάμωση της Δημοκρατίας

Με ιδιαίτερη χαρά σάς καλωσορίζω στην επετειακή εκδήλωση της Προεδρίας της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Βουλής των Ελλήνων με θέμα την ενδυνάμωση της Δημοκρατίας.

Αφορμή για τη διοργάνωση αυτή αποτελεί μια διπλή επέτειος. Φέτος εορτάζουμε 50 χρόνια από την επανεπικύρωση της ΕΣΔΑ από την Ελλάδα, η οποία σηματοδοτεί πανηγυρικά την επάνοδο της χώρας μας σε καθεστώς δημοκρατικής ομαλότητας. Συμπληρώνονται, επίσης, 75 χρόνια από την ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1949, μια χρονιά ορόσημο για την πορεία και την ιστορία της Ευρώπης.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε μέσα από τις στάχτες του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Για να δώσει ξανά ουσιαστικό νόημα και δύναμη στις ιδέες και τις αξίες της ηπείρου μας, με άξονα τη Δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Το Συμβούλιο και τα βασικά του όργανα υπηρετούν διαχρονικά και διαφυλάσσουν τον πυρήνα της ευρωπαϊκής μας συμβίωσης και ταυτότητας. Προάγουν και εγγυώνται αυτά που μας συνέχουν και δίνουν προοπτική σε μια Ευρώπη, που, σε καιρούς δύσκο-

---

* τ. Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας (2020-2025), Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.

λους, προσπαθεί να διατηρήσει ακέραιο το πολιτισμικό της κεφάλαιο και να υπερασπιστεί τις θεμελιώδεις αρχές της.

Η ευρωπαϊκή εμβληματική στιγμή, στην οποία ανατρέχουμε στο Συνέδριό μας, υπήρξε και ελληνική, ως μια ιδρυτική πράξη της Μεταπολίτευσης. Μια από τις πρώτες ενέργειες της ελληνικής Κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας, μετά την πτώση της δικτατορίας των συνταγματαρχών, ήταν η επικύρωση, εκ νέου, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η επιστροφή της Ελλάδας στο Συμβούλιο της Ευρώπης, από το οποίο είχε ουσιαστικά αποβληθεί λίγα χρόνια νωρίτερα, και η μετέπειτα ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθορίζουν τη μεταπολιτευτική δυναμική και ανέλιξη της χώρας. Καταδεικνύουν εμφατικά την προσήλωση των Ελλήνων στα ευρωπαϊκά ιδανικά και σε μια πλήρη, ουσιαστική και αδιαπραγμάτευτη αντίληψη περί Δημοκρατίας.

Σύμφωνα με το τρίπτυχο των αξιών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Δημοκρατία δεν περιορίζεται στην πλειοψηφική της εκδοχή. Δεν εξαντλείται στην εκλογική διαδικασία και την απρόσκοπτη εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία, αλλά παράλληλα προστατεύει τις μειοψηφίες, τα δικαιώματά τους και τη δυνατότητά τους να καταστούν πλειοψηφίες. Η Δημοκρατία συνδέεται άρρηκτα με το κράτος δικαίου και την εγγύηση των ελευθεριών μας.

Στα 50 χρόνια της Μεταπολίτευσης, η φιλελεύθερη Δημοκρατία εμπεδώθηκε στη χώρα μας. Όχι μόνο στην πολιτική μας συνείδηση και συμπεριφορά, αλλά και ως τρόπος ζωής. Ως ένας θεσμικός και διανοητικός ορίζοντας όλων των αγωνιών, των προσδοκιών και των οραμάτων

μας. Παρά τους κλυδωνισμούς, εν μέσω των αλλεπάλληλων κρίσεων του 21ου αιώνα, και την ενίοτε μετωπική αμφισβήτηση των θεσμών, το πολίτευμα στην Ελλάδα επέδειξε αξιοσημείωτη αντοχή και απέδειξε το ιστορικό και κοινωνικό του βάθος.

Εξαιρετικά κρίσιμη για την ποιότητα της Δημοκρατίας μας παραμένει η αναφορά στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, και κατεξοχήν στο Συμβούλιο της Ευρώπης. Η προστασία και εμβάθυνση της δημοκρατικής τάξης αποτελεί, εξάλλου, πρωταρχικό σκοπό της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο οποίος εξειδικεύεται και υλοποιείται σε μεγάλο βαθμό μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου. Σε μία σειρά θεμάτων, όπως η θρησκευτική ελευθερία, η ελευθερία της έκφρασης, η αποτελεσματική και γρήγορη απονομή της δικαιοσύνης, η προστασία του θεμελιώδους δικαιώματος στην ιδιοκτησία, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου και ο έλεγχος της συμμόρφωσης σε αυτές επέφεραν σημαντικές μεταβολές, άτυπες στην αρχή, πλήρως εγγεγραμμένες, ωστόσο κατόπιν, στην ελληνική έννομη τάξη. Αυτό το πλούσιο ευρωπαϊκό κεκτημένο έχει ενσωματωθεί στο αξιακό και το συνταγματικό μας σύστημα, εμπνέει και δεσμεύει τον ερμηνευτή του δικαίου.

Η ενδυνάμωση της Δημοκρατίας αποκτά υπαρξιακή σημασία σε μια εποχή ανατροπών και διακινδυνεύσεων. Την προηγούμενη δεκαετία, η οξεία οικονομική κρίση έπληξε καίρια το βιοτικό επίπεδο πολλών και υπονόμευσε την εμπιστοσύνη των πολιτών στο πολιτικό σύστημα. Στη συνέχεια, η πανδημία οδήγησε σε σημαντικούς περιορι-

σμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων που μέχρι τότε φάνταζαν αδιανόητοι σε περιόδους κανονικότητας. Το μεταναστευτικό και προσφυγικό πρόβλημα θέτει με ένταση το ζήτημα της εναρμόνισης της διαφύλαξης των συνόρων με τον σεβασμό του ανθρωπιστικού δικαίου και της οικουμενικής αξίας του ανθρώπου. Η κλιματική κρίση, που εμφανίζεται ως η σπουδαιότερη πρόκληση της εποχής μας, απαιτεί δραστικές και ριζικές αλλαγές στον τρόπο σκέψης και οργάνωσης των κοινωνιών μας. Η εδραίωση της οικολογικής συνείδησης επείγει, ενώ τα καταστροφικά αποτελέσματα της αδράνειάς μας είναι ήδη ορατά. Ο πόλεμος στην Ουκρανία και η ένοπλη σύρραξη στη Μέση Ανατολή εντείνουν ακόμη περισσότερο τη γενική ανασφάλεια για την ειρήνη στον πλανήτη και τη σταθερότητα των γεωπολιτικών συσχετισμών.

Τίποτε δεν μοιάζει πια αυτονόητο και δεδομένο. Ζούμε σε μια περίοδο, στην οποία οι υλικές και κοινωνικές προϋποθέσεις εκπλήρωσης της φιλελεύθερης Δημοκρατίας αναπροσδιορίζονται, σε έναν κόσμο που μοιάζει μεταβατικός και αβέβαιος. Τελούμε σε συνθήκες παγκόσμιας ρευστότητας και άσκησης εσωτερικών και εξωτερικών πιέσεων, ακόμη και στις πιο ισχυρές δημοκρατίες του πλανήτη. Η άνοδος του ευρωσκεπτικισμού και του λαϊκισμού, η οποία κορυφώνεται στις ανελεύθερες δημοκρατίες, δεν αφορά πλέον μόνο τα άκρα της πολιτικής επικράτειας, αλλά επιχειρεί να διεισδύσει σε ευρύτερα εκλογικά ακροατήρια.

Ο πολιτικός ανταγωνισμός νοθεύεται από την κακόβουλη χρήση της τεχνολογίας, τα fake news, τη δημαγωγία έναντι του τεκμηριωμένου πολιτικού λόγου. Οι συγκρού-

σεις επικρατούν έναντι των συναινέσεων και η έλλογη βάση της Δημοκρατίας συρρικνώνεται.

Η Δημοκρατία δεν είναι, ωστόσο, μόνο πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης, εκτόνωσης συναισθημάτων και διεκδίκησης ταυτοτήτων. Δεν την εξυπηρετούν οι εύκολες, ανέξοδες λύσεις και ρητορικές. Είναι, πέρα και πάνω από όλα αυτά, η υψηλή τέχνη της συνύπαρξης, η αναζήτηση του γενικού και καθολικού συμφέροντος, η υποχώρηση του «εγώ» για το συλλογικό «εμείς». Η αναμέτρηση με το πολιτικό κόστος και η τόλμη για τη μεταρρύθμιση και τη διόρθωση των χρόνιων παθογενειών της Πολιτείας μας. Είναι η προστασία των ευάλωτων και η αλληλεγγύη, η ισότητα των φύλων, η συμπερίληψη και η ανεκτικότητα. Η ενσυναίσθηση και η παραδειγματική στάση των πολιτικών και η ζωντανή επαφή με την κοινωνία και τις ανάγκες της. Η εμπέδωση της δικαιοσύνης, της λογοδοσίας και της αξιοκρατίας των θεσμών.

Η δύναμη της Δημοκρατίας δεν βρίσκεται, όμως, μόνο στα μεγάλα και τα θεσμικά, αλλά και στα μικρά, τα καθημερινά, στον σεβασμό του άλλου και του δημόσιου χώρου. Στην ανάληψη της φροντίδας και της ευθύνης που συναρτάται με την ιδιότητα του πολίτη, το ενδιαφέρον για τα κοινά και το μέλλον του τόπου. Η Δημοκρατία είναι μια διαρκής άσκηση για όλους μας, γιατί όλοι μας μετέχουμε σε αυτήν και τη διαμορφώνουμε, ως άτομα και μέλη του κοινωνικού συνόλου, σύμφωνα με το Σύνταγμά μας.

Στις μέρες μας, απέναντι στις ριζικές και συχνά απρόοπτες αλλαγές που καταλαμβάνουν και μεταλλάσσουν τα σχέδια της ζωής μας, το καθολικό στοίχημα της Δημοκρα-

τίας είναι να οικοδομήσει μια πιο δυνατή και ανθεκτική κοινωνία, με ακλόνητη πίστη στην πρόοδο, την ειρήνη και την ευημερία. Το δημοκρατικό, κοινωνικό συμβόλαιο μας περιλαμβάνει όλους, ως φορείς ίσης ελευθερίας. Κανείς δεν πρέπει να μένει πίσω. Αυτό ήταν άλλωστε και το κύριο μέλημα των ευρωπαίων πατέρων, καθώς και η ηθική, πολιτική και νομική εντολή τους για τις επόμενες γενιές, και αυτήν οφείλουμε όλοι, στο μέτρο που αναλογεί στον καθένα, να τιμήσουμε.

Κωνσταντίνος Τασούλας*

Η κυβέρνηση εθνικής ενότητας και η αποκατάσταση της Δημοκρατίας

Προσέρχομαι στο βήμα σε αυτό το εξαίσιο Μέγαρο, τεκμήριο της ελληνίδος, και μάλιστα της ηπειρωτικής φιλογενείας, της ευποιίας δηλαδή άλλων εποχών. Και προσέρχομαι ενώπιον εκλεκτών καλεσμένων, όπως είπε ο συντονιστής της εκδηλώσεως, κάτω από τον ίδιο ουρανό, κάτω από την «*ομήγυριν των νυκτέρων άστρων*», που ύμνησε ο Αισχύλος στην τραγωδία «Αγαμέμνων». Ο ίδιος ουρανός, τα ίδια άστρα, σκέπαζαν τότε την Αρχαία Ελλάδα, ο ίδιος και σήμερα, ενώ επιχειρούμε την ενδυνάμωση της Δημοκρατίας.

Στις 5 Οκτωβρίου 1974, ο Πρόεδρος τότε της Κοινοβουλευτικής Συνελεύσεως του Συμβουλίου της Ευρώπης, διακεκριμένος Ιταλός χριστιανοδημοκράτης, Giuseppe Vedovato, έστειλε προς τον Πρωθυπουργό της Ελλάδος μία πολύ θετική αναγγελία:

«*Κύριε Πρόεδρε,*

Κατά την πρόσφατην ομιλίαν του, την 27/9/1974, ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Συνελεύσεως του Συμβουλίου της Ευρώπης, στο Στρασβούργο, ο εκπρόσωπός σας, Υπουργός Εθνικής Αμύνης της Ελλάδος, κ. Ε. Αβέρωφ-

---

* Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας (2025-), τ. Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων (2019-2025).

Τοσίτσας, έτυχε μιας άνευ προηγουμένου ενθουσιώδους υποδοχής. Η συνέλευσις ηθέλησε πράγματι όχι μόνον να τιμήσει τον κ. Αβέρωφ, αλλά να εκφράσει την συγκίνησι και την χαράν της διά την επάνοδον της Ελλάδος εις την Δημοκρατία. Διότι κατά την διάρκεια των μακρών και οδυνηρών ετών της δικτατορίας, η φιλία και η υποστήριξη της Συνέλευσής μας ουδέποτε έπαυσαν να εκδηλούνται προς τον ελληνικόν λαόν, ο οποίος ηγωνίζετο διά την ελευθερία του.

Ο κ. Αβέρωφ, εξ ονόματος της Κυβερνήσεως, της οποίας ηγείσθε με τόσην δραστηριότητα και ευθυκρισίαν, ανακοίνωσεν ότι βουλευτικαί εκλογαί εις την Ελλάδα θα διεξαχθούν πιθανότατα κατά το πρώτο δεκαπενθήμερο του Νοεμβρίου. Ηκούσαμεν όλοι με μεγάλην, αντιλαμβάνεσθε, χαράν αυτήν την είδησιν, η οποία επιβεβαιώθηκε με την επίσημον διακήρυξίν σας, με την οποίαν ωρίσθη οριστικώς ημερομηνία των εκλογών διά την Κυριακή 17 Νοεμβρίου.

Ούτω, χάρις εις τας θαρραλέας προσωπικάς σας πρωτοβουλίας, και το έργον της Κυβερνήσεώς σας... η Ελλάς θα επανεύρη συντόμως εις το Στρασβούργο την θέσιν η οποία της ανήκει εις την οικογένειαν των ευρωπαϊκών κοινοβουλευτικών δημοκρατιών. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση με την απόφασιν 578/74 εξεφράσθη ήδη με σαφήνειαν και ομοφώνως επί της αρχής της επανόδου της χώρας σας εις το Συμβούλιο της Ευρώπης».

71 μόλις ημέρες πριν από αυτή την επιστολή, ξημερώματα της 24ης Ιουλίου 1974, η επτάχρονη στρατιωτική δικτατορία στην Ελλάδα καταρρέει υπό το βάρος της τουρκικής στρατιωτικής εισβολής στην Κύπρο, για την οποία η ίδια η χούντα είχε δώσει το πρόσχημα. Πολιτική Κυβέρ-

νηση Εθνικής Ενότητας ανέλαβε την εξουσία υπό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, χωρίς όμως αυτή η εξουσία να παραδίδεται συντεταγμένα, ήταν μία παράδοση από το χάος κυριολεκτικά. Το ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας, με απόφασή του τον Δεκέμβριο του 1974, αποδίδει νομικά τη φύση της Κυβερνήσεως. «*Ἐπειδὴ ἡ κατὰ τὴν 24.7.1974, μετὰ τὴν κατάρρευσιν τοῦ ἐγκαθιδρυθέντος τὴν 21.4.1967 καὶ μέχρι τότε κρατοῦντος καθεστῶτος, σχηματισθεῖσα Πολιτικὴ Κυβέρνησις, ἀνέλαβε τὴν διακυβέρνησιν τῆς Χώρας κατόπιν ὁμοφώνου ἀποφάσεως τῆς ἡγεσίας τοῦ Πολιτικοῦ Κόσμου καὶ τῶν Ἐνόπλων Δυνάμεων καὶ ἤσκησεν ἐν συνεχείᾳ τὴν ἐξουσίαν ἀποτελεσματικῶς καὶ ἀδιαφιλονικήτως ὑπὸ τὴν καθολικὴν συναίνεσιν τοῦ Λαοῦ, πρὸς τὸν σκοπὸν ὅπως προβῇ εἰς τὴν ἀντιμετώπισιν τῶν ἐξωτερικῶν διὰ τὴν Χώραν κινδύνων ὡς καὶ εἰς τὴν ταχεῖαν ἀποκατάστασιν τῆς δημοκρατικῆς συνταγματικῆς τάξεως, ἥτις κατελύθη τὴν 21.4.1967 διὰ τῆς καταργήσεως τοῦ Συντάγματος τῆς 1.1.1952. Ὑπό τὰς ἐξαιρετικὰς αὐτὰς συνθήκας ἀναλαβοῦσα τὴν Ἀρχὴν ἡ Κυβέρνησις αὕτη εἶχεν, ἐκ καταγωγῆς, τὴν ἐξουσίαν ὅπως μέχρι τῆς συγκλήσεως τῆς Ἐθνικῆς Ἀντιπροσωπείας θεσπίζῃ κανόνας δικαίου ἁπλῆς ἤ ἔτι καὶ ἐπηυξημένης τυπικῆς ἰσχύος, περιβληθεῖσα οὕτω πρωτογενῆ συντακτικὴν ἐξουσίαν*».

Αυτή, λοιπόν, η Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας που είχε εκ καταγωγής, και όχι εκ διαδοχής, την εξουσία να δικαιοδοτεί, έλαβε τάχιστα τις εξής αποφάσεις, μέσα στις 78 ημέρες που κράτησε η διάρκειά της. Υπενθυμίζω πως στις 9 Οκτωβρίου 1974 ορκίσθηκε υπηρεσιακή κυβέρνηση για να κάνει τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου και στις 21 Νο-

εμβρίου ανέλαβε η Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας. Πρώτη απόφαση, η απελευθέρωση όλων των πολιτικών κρατουμένων και η επάνοδος της ελευθεροτυπίας.

Αμέσως μετά εκδίδονται διατάγματα για την αποκατάσταση της νομιμότητας στη δικαιοσύνη, για την επανεπικύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στην ανώτατη εκπαίδευση, για την προσωρινή ισχύ του συντάγματος του 1952 και για την εκδίκαση των πολιτικών εγκλημάτων που σχετίζονταν με την επιβολή της δικτατορίας στις 21/4/1967. Σημειώνεται πως οι πρωταίτιοι της δικτατορίας δικάστηκαν από υψηλόβαθμο δικαστήριο τακτικών δικαστών, όχι από έκτακτο στρατοδικείο, και χωρίς την εφαρμογή αναδρομικών ποινικών διατάξεων.

Στις 23/9/1974 δημοσιεύεται το διάταγμα 59/1974 «Περί συστάσεως και επαναλειτουργίας πολιτικών κομμάτων», δύο μόλις μήνες μετά την πτώση της δικτατορίας. Αξίζει να αναφέρω το πρώτο άρθρο του: «*Από της ενάρξεως της ισχύος του παρόντος νομοθετικού διατάγματος επιτρέπεται ελευθέρως η σύστασις πολιτικών κομμάτων, ως και η επαναλειτουργία τοιούτων διαλυθέντων κατά το παρελθόν καθ' οιονδήποτε τρόπον ή των οποίων η λειτουργία και δράσις διεκόπη ή ανεστάλη*».

Αυτό το διάταγμα έκτοτε συνιστά μια πραγματική τομή στην πολιτική και συνταγματική μας ιστορία.

Η Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας που προέκυψε από τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974 δεν είχε εξουσία εκ καταγωγής, αλλά εκ διαδοχής! Συνέχισε το έργο της Κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας, με το δημοψήφισμα στις 8/12/1974, όπου εκρίθη το πολίτευμα της χώρας, κατέθεσε

σχέδιο νέου Συντάγματος στις 7/1/1975, το οποίο και ψηφίστηκε στις 7/6/1975 και ισχύει μέχρι σήμερα, έπειτα από 4 αναθεωρήσεις του, σύγχρονο και εξελισσόμενο, δηλαδή ζωντανό, όπως και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου! Στις 12/6/1975 υποβάλλει η Ελλάς αίτημα για την ένταξή της στην τότε ΕΟΚ. Η συμφωνία προσχώρησης υπεγράφη σε αυτή την αίθουσα στις 28/5/1979!

Η Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας δεν ήταν μόνο το έργο της, ήταν και τα πρόσωπα που το επιτέλεσαν. Συγκροτήθηκε κυρίως από τα δύο μεγαλύτερα προδικτατορικά κόμματα, την Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση και την Ένωση Κέντρου. Συμπληρώθηκε η σύνθεση της από τις λεγόμενες Νέες Δυνάμεις, νέους ανθρώπους που αντιστάθηκαν στη χούντα και εκπροσωπούσαν ένα σαφώς ευρωπαϊκό, δυτικό προσανατολισμό για τη χώρα.

Η Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας, μετά την επταετή κατάλυση του κοινοβουλευτισμού, το πάγωμα των σχέσεων μας με την ΕΟΚ και την αποχώρηση-αποβολή από το Συμβούλιο της Ευρώπης, τον Δεκέμβριο του 1969, εκπροσωπούσε πλέον τον ευρωπαϊκό κοινοβουλευτισμό στην κοιτίδα της Δημοκρατίας, και σήμερα 50 χρόνια μετά, αυτός ο κοινοβουλευτισμός, δοκιμασμένος από σοβαρές κρίσεις, κυρίως οικονομικές, αποτελεί την αμετάθετη και παραδεκτή πολιτειακή μας συγκρότηση, αμετάθετη και παραδεκτή, γιατί συμφωνήσαμε να έχουμε Δημοκρατία μαχόμενη και όχι παράλυτη, έρμαιο των αδυναμιών της, της δημαγωγίας ή του λαϊκισμού.

Λίγες εκατοντάδες μέτρα από εδώ, η Εθνική Πινα-

κοθήκη φιλοξενεί μέχρι τις αρχές Φεβρουαρίου του 2025, μία σπουδαία και επίκαιρη έκθεση με μονολεκτικό τίτλο: «Δημοκρατία», η οποία ανιχνεύει τη σχέση της τέχνης με την πολιτική ιστορία στη Νότια Ευρώπη. Βλέπετε, την ίδια περίοδο, μέσα δεκαετίας του 1970, που επέστρεψε η Δημοκρατία και στην Ελλάδα, επέστρεψε και στην Ισπανία και στην Πορτογαλία.

Περιλαμβάνει 140 εικαστικά έργα, 55 καλλιτεχνών από Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία και πραγματεύεται τη διεκδίκηση της ελευθερίας, την αντίσταση, τη μετάβαση στη Δημοκρατία με ιδιαίτερα γοητευτικό τρόπο, όπου οι θεσμοί και οι λαϊκές επιδιώξεις γίνονται χρώμα, σχήμα, εικαστική παράσταση.

Η Δημοκρατία είναι τελικά και τέχνη, γιατί είναι η μεγαλύτερη πολιτιστική κατάκτηση του ανθρώπου.

Αυτή την τέχνη στην Ελλάδα πριν από 50 χρόνια, την έφερε σε πέρας η Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας, υπό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, μέσα σε 78 ημέρες, και εμείς σήμερα, συντηρητές και διαμορφωτές της ίδιας τέχνης που εξελίσσεται, τιμάμε και θυμόμαστε το έργο τους!

Θεόδωρος Ρουσόπουλος*

Τα 75 χρόνια του Συμβουλίου της Ευρώπης και οι δράσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για τη Δημοκρατία

Με ιδιαίτερη χαρά βρίσκομαι μαζί σας απόψε, με αφορμή δύο ξεχωριστές επετείους: Τα 50 χρόνια από την επιστροφή της Ελλάδας στο κοινό ευρωπαϊκό σπίτι της Δημοκρατίας και τα 75 χρόνια από την ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Πενήντα χρόνια αδιατάρακτου κοινοβουλευτικού βίου δικαιολογημένα μάς κάνουν υπερήφανους.

Οι φιλοσοφικοί προβληματισμοί γύρω από τη Δημοκρατία ως πολίτευμα βρίθουν αντιπαραθέσεων για τα συν και τα πλην της, αλλά ποτέ δεν αμφισβητήθηκε η αξία και η μοναδικότητά της.

Τείνουν ορισμένοι να συγχέουν τη Δημοκρατία με τον εφησυχασμό, μόνον και μόνον επειδή η πολιτειακή ηρεμία είναι ο στόχος της. Η λειτουργικότητα, καθώς και ο αντιπαραθετικός λόγος, είναι εξίσου ζητούμενα και προαπαιτούμενα για μια ζώσα Δημοκρατία, σαν αυτήν την οποίαν απολαμβάνουμε σε κάθε στιγμή του τελευταίου μισού αιώνα στην πατρίδα μας. Τα ελπιδοφόρα μηνύματα του 1974 έγιναν πράξη και αυτό δεν ήταν ούτε εύκολο, ούτε αυτονόητο.

---

* Πρόεδρος της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης (2024-2026), μέλος της Βουλής των Ελλήνων (2004-2009, 2019-).

Σήμερα ενώπιόν σας εκπροσωπώ το Συμβούλιο της Ευρώπης. Τον μεγαλύτερο πολιτικό Οργανισμό της γηραιάς ηπείρου με 46 χώρες μέλη, από το Ηνωμένο Βασίλειο έως το Αζερμπαϊτζάν και από την Ισλανδία έως την Κύπρο. Έναν Οργανισμό στον οποίον επιπλέον μετέχουν ως παρατηρητές μεγάλοι εταίροι, όπως ο Καναδάς και το Μεξικό, το Ισραήλ και η Παλαιστίνη. Τον περασμένο Ιανουάριο είχα την υψίστη τιμή να είμαι ο πρώτος Έλληνας που εξελέγη, και δη ομοφώνως, από τους 612 βουλευτές των 46 χωρών μελών, ως πρόεδρος της Κοινοβουλευτικής του Συνέλευσης. Ποιος να το ανέμενε για μια χώρα, η οποία είχε το θλιβερό προνόμιο να είναι η πρώτη που θα εκδιωχθεί από τις τάξεις του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1969 λόγω της Δικτατορίας;

Το 1943, μεσούντος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ο Ουίνστον Τσώρτσιλ, μιλώντας στο ραδιόφωνο του BBC, είπε ότι μόλις ο πόλεμος τελειώσει, πρέπει η ευρωπαϊκή οικογένεια να ενωθεί κάτω από μια υπερεθνική ομπρέλα. Ο ίδιος το 1949 αντίκριζε από ένα μπαλκόνι της πλατείας Κλεμπέρ στο Στρασβούργο χιλιάδες συγκεντρωμένων Αλσατών, που τον υπεδέχθησαν ενθουσιωδώς και τους ανακοίνωσε την ίδρυση αυτού του Συμβουλίου της Ευρώπης. Έως και σήμερα, αυτός ο Οργανισμός αποτελεί τον απαραίτητο προθάλαμο για κάθε χώρα που θέλει να γίνει μέλος της ΕΕ, καθώς αυτή υποχρεούται να τηρεί και να υπηρετεί τις αρχές του και τις αξίες του: Δημοκρατία, Κράτος Δικαίου, Ανθρώπινα Δικαιώματα.

Ως έδρα του Συμβουλίου επελέγη το Στρασβούργο, μια πόλη σημαδεμένη από τα σημάδια δύο παγκόσμιων πο-

λέμων, έτσι ώστε το άγχος να κοιτάμε πέρα από τον Ρήνο να μετατραπεί σε ένα κοινό όραμα για ένα ευημερούν μέλλον.

Η συμφιλίωση άρχισε να οικοδομεί ένα καλύτερο μέλλον από το μίσος.

Η συμμετοχή των κρατών μελών στο Συμβούλιο της Ευρώπης επέτρεψε την επίτευξη πολλών στόχων πολιτισμού και έκανε τις αναφορές και τις νοοτροπίες μας να εξελιχθούν προς το καλύτερο. Στο Συμβούλιο της Ευρώπης χρωστάμε την κατάργηση της θανατικής ποινής, την καταπολέμηση του ρατσισμού, τη διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης, την προστασία της πολιτιστικής ποικιλομορφίας και των μειονοτήτων, την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών και την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών, για να αναφέρουμε μόνο μερικά από τα επιτεύγματά του. Η μετανάστευση, η περιβαλλοντική απειλή, ο λαϊκισμός, είναι οι προκλήσεις που διαρκώς αντιμετωπίζουμε. Η πρώτη παγκοσμίως σύμβαση για την τεχνητή νοημοσύνη και τους κινδύνους που εγκυμονεί για τη Δημοκρατία τέθηκε σε ισχύ από το Συμβούλιο μόλις προ ολίγων μηνών, και ήδη η ΕΕ και δεκάδες άλλες χώρες την υιοθέτησαν.

Η συμμετοχή στο Συμβούλιο της Ευρώπης δεν σε καθιστά μέλος μιας λέσχης τέλειων δημοκρατιών, μια για πάντα, αλλά μέλος μιας ομάδας εκείνων που δεν εφησυχάζουν, ούτε θεωρούν δεδομένες τις μέχρι τώρα κατακτήσεις της Δημοκρατίας.

Ο Οργανισμός, πιστός στις αρχές και τις αξίες του, δεν κάνει τα στραβά μάτια σε παραβιάσεις της ιδρυτικής του διακήρυξης και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δι-

καιωμάτων του Ανθρώπου, του οποίου τα 75 χρόνια εορτάζουμε το 2025. Οι πολιτικές πιέσεις που ασκήθηκαν έναντι όσων τις παραβίασαν ήταν διαρκείς. Η Ελλάδα, όπως είπα ήδη, το βίωσε με την έξωσή της το 1969.

Λέω πάντα ότι είμαι προσωπικά υπερήφανος για αυτή τη διακοπή.

Περήφανος που είμαι μέλος ενός Οργανισμού ο οποίος δεν ανέχεται τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν διστάζει να επικρίνει τα μέλη του και τα καλεί να εξελιχθούν.

Νομίζω ότι ακριβώς επειδή τα έθνη μας δεν είναι τέλεια, χρειάζονται σήμερα περισσότερο από ποτέ το ευρωπαϊκό ιδεώδες και τις ιδέες, καθώς και την εποικοδομητική κριτική όλων μας.

Φυσικά, οι κριτικές δεν είναι πάντα εύκολο να αφομοιωθούν και οι αλλαγές που ζητούνται από την εφαρμογή των αποφάσεων του Στρασβούργου και του Δικαστηρίου –οι δικαστές του οποίου εκλέγονται από την Κοινοβουλευτική μας Συνέλευση– μπορεί να είναι δύσκολο να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο. Γι' αυτό, και πέραν των όποιων πιέσεων, έχουμε επιλέξει τον συστηματικό διάλογο έναντι της σύγκρουσης.

Δεν είναι όλες οι περιπτώσεις ίδιες φυσικά. Όταν η ειρήνη παραβιάστηκε μετά την εισβολή ενός μέλους μας, της Ρωσίας, στο έδαφος ενός άλλου μέλους μας, στην Ουκρανία, η απάντηση της Κοινοβουλευτικής μας Συνέλευσης ήταν σταθερή και αποφασιστική. Είχα την τιμή να μετέχω στις πολύωρες συνεδριάσεις, στις οποίες αποφασίσαμε την αποβολή της Ρωσίας από τις τάξεις του Οργανισμού μας.

Και είμαστε ο μόνος διεθνής οργανισμός ο οποίος έχει λάβει μια τέτοια απόφαση. Έκτοτε, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση, και υπό τη δική μου προεδρία, έχει ενεργήσει αποφασιστικά για την υποστήριξη του ουκρανικού λαού, προωθώντας την ιδέα ενός ειδικού δικαστηρίου για τις επιθέσεις της Ρωσίας και τη δημιουργία του Μητρώου Ζημιών για την καταγραφή όλων των παραβιάσεων. Προσωπικώς είμαι σε διαρκή επικοινωνία με τον Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ και τις υπηρεσίες του στη Γενεύη, όπου ιδρύθηκε ειδική υπηρεσία αναζήτησης και εντοπισμού 20.000 αγνοούμενων παιδιών από την Ουκρανία. Παράλληλα, από την πρώτη στιγμή ήμασταν και παραμένουμε ενεργοί στην καταδίκη της βίας και των ωμοτήτων στη Μέση Ανατολή, επιδιώκοντας ειρηνικές λύσεις, στον βαθμό που μπορούμε να συνεισφέρουμε σε μια σοβούσα εδώ και δεκαετίες κρίση.

Είμαι πεπεισμένος ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης και η Κοινοβουλευτική Συνέλευσή του είναι Οργανισμοί καλά εξοπλισμένοι, για να αντιμετωπίσουν τις νέες, πολύπλευρες προκλήσεις που έχουν ενώπιόν τους οι ευρωπαϊκές μας Δημοκρατίες στα χρόνια που ακολουθούν.

Είμαι πεπεισμένος ότι η χώρα μου, η χώρα μας, είναι άρτια εξοπλισμένη, ιδίως με την εκσυγχρονιστική πολιτική των τελευταίων ετών, να μετέχει με το παράδειγμά της, τις ιδέες της, τους ανθρώπους της, την ηγεσία της, σταθερά βηματίζοντας όχι απλώς ως ισότιμη, αλλά -και αυτό έχει μεγαλύτερη αξία- ως παράδειγμα προς μίμηση για τις υπόλοιπες χώρες της ευρωπαϊκής μας οικογένειας. Και αυτή είναι η μεγάλη επιτυχία του σήμερα, που δεν μπορεί να την σκιάσει κανενός είδους λαϊκισμών.

Γιατί όπως αναφέρει ο Σαίξπηρ στον «Κυμβελίνο», *συναντούμε τον χρόνο όπως μας αναζητά, αντιμετωπίζοντας* απρόβλεπτα γεγονότα και προκλήσεις χωρίς φόβο, αλλά με θάρρος και ανοιχτό πνεύμα.

Marko Bošnjak*

The inter-State applications against the Greek dictatorship as an acquis of the ECtHR case law

One of the reasons for gathering in this splendid forum today is to commemorate 50 years since the re-ratification by Greece of the European Convention on Human Rights. To re-ratify that Convention, Greece had to first denounce it. That denunciation came after a series of tragic events, which saw a Convention organ being presented with one of the first inter-State applications.

Those applications had to be dealt with both speedily and fairly, but before elaborating on this, allow me to go briefly through the main events as they occurred.

On the 9th of August 1949, Greece became the eleventh State to join the Council of Europe. It ratified the Council's original Statute only a few weeks after its ten original members had done so. A year later, in 1950, it became an original signatory to the European Convention on Human Rights and, in 1952, signed up to the first Additional Protocol. In 1953, the Greek Parliament unanimously voted a law ratifying the Conven-

* Former President of the European Court of Human Rights (2024-2025), Judge at the Court of Justice of the European Union (2025)

tion and Protocol, rendering their provisions enforceable before the Greek courts. On the 28th of March of that year, Greece deposited its instrument of ratification with the Secretary-General of the Council of Europe, signifying its intent to be bound by the obligations laid down in those treaties.

Like many other States, post-war Greece had to overcome major obstacles, which undermined human rights protection on its territory. The country had only just emerged from a civil war, which was fuelled by internal disagreements centring –among other things– on the form of government which Greece should adopt, as well as the values and symbols it should preserve.

Regrettably, violence does not cease simply because a State joins an international organisation dedicated to human rights protection. As current events show, treaties cannot immediately heal societal divisions and psychological scars carved out by centuries of history. Consequently, it would be wrong to say that safeguarding human rights is a straightforward matter of principle for any Member of the Council of Europe.

Greece's greatest challenge after joining the Council of Europe came when a military dictatorship led by army colonels seized power on 21 April 1967. That coup occurred weeks before democratic elections were to take place to replace a caretaker government. Once in control, the Greek dictatorship made no secret of its intention to 'save the life of the nation through revolution'. In doing so, it abolished democratic institutions and im-

plemented a plan to suppress anyone in public office who held different views to those of the regime.

That plan was applied, inter alia, through a wide-scale practice of 'preventive detention', targeting anyone who posed a threat to public security by displaying anti-patriotic behaviour. Arrests and detentions were carried out either on the own initiative of the security services or by administrative order. In the first few months of the dictatorship, over 6,000 persons were detained under administrative order alone. From the very start, therefore, the Greek dictatorship wished to eliminate pluralism by terrorising the population.

This led four Contracting Parties –Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands– to bring proceedings against Greece before the European Commission of Human Rights. Their applications were unique in so far as they tended towards protecting persons having no national or ethnic link to their territories. The interest of those countries in bringing the case was quite simple: they presented a 'collective action' to ensure the defence of human rights on a territory under the Convention's jurisdiction. Moreover, the breadth of the applications was very large, as they alleged violations of no less than 12 Convention provisions. Those violations were highly complex, since they were committed through a maze of legislative acts, individual measures and administrative practices that lay the foundations of a whole system of government, while also reflecting a certain conception of how power was to be exercised upon individuals.

But back in Strasbourg, the 1960s were still early days. Both the Court and the Commission were not used to dealing with elements such as those raised in the Greek Case. Obstacles to hearing inter-State cases did indeed exist, but in a form different to that which the Court is used to seeing now. I will explain the current obstacles the Court faces when hearing inter-State cases later on – but for now, I would like to say a few words on how the Greek Case filled a vacuum, by offering a general framework for dealing with such cases.

In the 1960s, the system of protection established by the Convention differed significantly from what we are used to seeing today. Upon ratification, several Contracting Parties, including Greece, had not made ex-Article 25 and ex-Article 46 declarations – individuals could not yet petition the Court complaining of a violation of their human rights by Greek authorities. This meant that inter-State cases were viewed, at the time, as the principal mechanism for keeping States in check.

Another important feature of that early system was the work carried out by the European Commission of Human Rights. Article 24, now 33, allowed Contracting Parties to refer alleged breaches of the Convention to the Commission, and the Scandinavian and Dutch governments relied on that provision to bring the situation in Greece to the Commission's attention. The role of that Commission was to filter out cases and try to solve them amicably. That first filtering step had to be concluded before the parties could even take their

matter to Court, or before the Committee of Ministers could pass a resolution disposing of the matter.

However, not everything was crystal clear at the time, as the Convention did not provide detailed rules on how the Commission was to approach cases involving systematic violations of human rights.

Even before the Greek Case was brought, scepticism abounded. Many doubted whether Commission members, from their 'sterile offices' in Strasbourg, were in a position to adjudicate a dispute concerning widespread violence occurring at the other end of Europe. Equally unclear was whether this Convention organ, which took on a large portion of the Court's work, could function in an entirely impartial manner, when hearing such a case. It was, after all, just another organ within a wider Organisation composed mainly of government and parliamentary representatives.

One fundamental question going to the heart of the Convention system was whether the Commission was bound –in a similar way as a national court– by certain core tenets of the Rule of Law. What role, if any, should political arguments play in motivating the Commission's findings? Could it criticise the legitimacy of revolutionary or transitional governments? Could it ignore its previous decisions and the case law of the Court? When establishing the facts, could it infer specific violations from the general conduct of political regimes as reported in the press, or by the Parliamentary Assembly and its Committees? For human rights de-

fenders, these issues were, of course, existential ones: for how could one ever hope to build a coherent set of principles, if the organ deciding the most challenging cases did not interpret the law consistently, did not reason logically and persuasively, and did not establish facts in accordance with generally accepted rules of evidence?

Therefore, when the Greek Case came before the Commission in 1969, Europe was not only interested in what the Commission was going to decide, but how it was going to go about deciding it. This latter point was no minor one, for it would go on to determine whether a system which relies on the application of law –rather than arbitrariness– to enforce legal rights, would eventually remain true to its spirit.

In hindsight, we can say that the Commission used all means at its disposal to conduct proceedings fairly and reason its findings in accordance with what the Convention requires. All throughout the proceedings, the temptation to quickly bring things to a close was strong, as the political stakes were high and international scrutiny became fiercer by the minute. Fact-finding by the Sub-Commission proved particularly difficult. This latter organ, set up under Article 28 of the Convention with the specific purpose of gathering evidence regarding alleged violations, could visit the territories of the Contracting Parties. Yet when the Sub-Commission visited Greece, the authorities refused any form of cooperation with it. Furthermore, its members had to hear dozens

of witnesses and deal with thousands of written documents originating from a plethora of sources.

Eventually, the Commission decided that Greece had not fulfilled the requirements for applying an Article 15 derogation. In its Report, it refused to pass judgment on the constitutionality or legitimacy of the government in control, much less did it infer findings from that. On the merits, the Commission went on to find that, in suspending most of the rights which individuals enjoyed under Greek law, it had violated all the core provisions of the Convention intended to safeguard human dignity and the democratic process.[1]

When reading the 700-page Commission Report, one will see that it examined each allegation and each plea meticulously. It was rigorous in examining the evidence and reasoned out each legal criterion as exhaustively as possible. It was reluctant to rely on publicly available information that was at its disposal and ensured that ongoing debates before the Parliamentary Assembly did not influence its findings. Particularly in relation to Article 3 violations, the Commission's analysis required lots of work, as it examined each separate instance of breach which came to its attention.

Relations between Greece and the Commission deteriorated when, on 12 December 1969, Greece denounced the Convention and its First Protocol, and declared that it "*did not consider itself legally bound by the conclusions of the report*". That denunciation was made around a month after the Commission report was trans-

mitted to the Committee of Ministers for its approval. On 15 April 1970, the Committee of Mi-nisters noted that this situation was not 'precisely envisaged' by the Convention and concluded that there was no basis for prescribing measures, which Greece must take within a given period.

However, even after Greece deposited its instrument of denunciation, Denmark, Norway and Sweden brought fresh proceedings on 10 April 1970, concerning the ill-treatment of suspects during criminal investigations, which took place after 12 December 1969. In examining its competence ratione temporis, the Commission found that Greece's denunciation took effect 6 months after presentation of the instrument of denunciation, meaning that Greece remained bound by the Convention after 12 June 1970, in respect of any act which, being capable of constituting a violation of the Convention, may have been performed by Greek authorities before the date on which the denunciation became effective.

This meant that the fresh proceedings brought before the Commission could be heard, but, when Greece did not take part in them, the Commission refused to automatically find in favour of the applicant governments: ordinary judicial standards had to be maintained and findings had to be based on the submissions and evidence of both parties. In so ruling, the Commission considered that a respondent party could not evade the jurisdiction of a competent tribunal simply by refusing to take part in the proceedings instituted against it.

However, the refusal by Greece to participate in the proceedings led to the Commission having to discontinue further examination of the case, since it was impossible for it to carry out the judicial functions which it regarded so highly.

Once Greece re-ratified the Convention on 28 November 1974, the Commission resumed examination of the second Greek case. Those proceedings came to an end after the parties agreed that Greece had taken measures to redress alleged violations of the Convention.

With these historical facts in mind, allow me now to get back to the present.

Through its decision in the Greek Case, the Commission filled a void by setting an example for the processing of future inter-State cases. Indeed, the Court approaches cases in much the same way as the Commission did in 1969. What matters, still today, is that a proper forum is provided to address systematic violations of human rights committed by a regime, which bluntly disregards the most basic postulates of the Rule of Law.

It is fundamental to reply to injustice with justice, in a way that is thorough, foreseeable and persuasive. However, the current reality shows that deciding inter-State applications takes a huge amount of time and effort, not least because their number has increased in the last decade.

There are currently [October 2024] 62,700 appli-

cations pending before the Court. About 9,400 pending applications concern conflicts between two States, namely, Ukraine and Russia, Armenia and Azerbaijan, and Georgia and Russia. These applications are particularly complex and require special efforts, particularly in terms of dedicated staff and resources. A specific Conflicts Unit has been created within the Court to deal with these applications. There are currently [October 2024] 14 inter-State cases pending before the Court, with a total of 18 applications.

These numbers reflect the recent –I would say– tragic events in Europe. They show that when a Contracting Party invades another, the number of inter-State and closely related individual applications increases exponentially. Currently, for instance, there are five inter-State cases still pending against the Russian Federation alone, and which concern violations committed since 2014 after its military invasion of eastern Ukraine. Furthermore, there are approximately 3,850 individual applications, where Russia is the sole or one of the respondent States. These directly concern conflicts in Crimea, eastern Ukraine and Russian military operations in Ukraine, which commenced before the 24th of February 2022.

In the Reykjavik Declaration of 2023, Contracting Parties recognised that the Court's "*current resources are insufficient and unsustainable to adequately deal with the influx of new and pending applications*", including inter-State applications which raise complex factual,

legal and political issues, affecting all the procedural stages which each case may take from admissibility all the way up to 'just satisfaction'.

They thereby echoed the plea made by the Court in its Plenary Memorandum ahead of the Reykjavik Summit, which identified the issues of accountability in inter-State cases as one of the main challenges to the Convention system, noting that:

"*It is essential that the Court's crucial mission of processing and adjudicating inter-State cases in good time, in order to ensure accountability, should not be endangered by insufficient resources*".

From the Court's end, processing inter-State applications filed against intransigent Parties remains a priority, not only because of their intrinsic nature, but because they raise serious questions of accountability under the Convention. However, we must not forget that the Court is required to process all cases lodged before it. It also operates under a limited budget. In view of these facts, the Court has had to devise more efficient methods for handling inter-State cases. Specialised lawyers dealing with conflict situations have been grouped into dedicated clusters, and synergies are maximised by ensuring that judicial formations and departments work in a transversal manner.

All Court staff cooperate to ensure that decisions are taken as fairly and efficiently as possible, without sacrificing the quality of the Court's analysis and without neglecting the serious consideration which each ap-

plication deserves. In doing so, they respect the example set by the Commission in the Greek Case of 1969.

It is difficult to speculate what role, if any, the Commission decision played in the restoration of a democratic regime in Greece. In the face of Russian lack of engagement with the Court and in noting the miserable situation both on the military field in Ukraine and on Russian soil, many consider that the Court's examination of those inter-State cases is futile. But on a symbolic level, law must prevail over brutal force. The situation on the ground hopefully follows.

Allow me, therefore, to conclude on the following. 50 years ago, the Greek Case showed us that applying legal methods to assess systematic human rights violations mattered greatly. Today, the huge burden which the complex and often repetitive inter-State caseload has placed on the Court shows us that speedy processing of inter-State applications is equally important if the Convention system is to maintain its credibility.

I once again thank the Greek Presidency and the Greek Parliament for allowing me to speak in this forum. It is always so good to be in Greece, the cradle of democracy. The place and topic you have allowed me to discuss are perfect to restore faith in the idea that, in the end, it is the good that always prevails.

---

[1] Violations: Articles 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14-9, 3-P1. Non-violations: Articles 7 & A1-P1.

Koen Lenaerts*

Democracy as a Greek and European Value

It is an honour and a privilege to be with you today in the beautiful city of Athens, and in the historic Zappeion Palace, where Greece signed the Accession Treaty 45 years ago.[1]

Allow me to congratulate your excellencies and my dear Greek friends on this special occasion that marks the 50th anniversary of the re-ratification of the ECHR by Greece.

I believe that the timing of this conference could not be better, as we live in difficult times for democracy. Democracy can no longer be taken for granted. It is constantly being led astray by the haunting melody of populist siren songs, which seek to dismantle the system of checks and balances put in place by liberal democracies, and to replace it by authoritarian leadership.

Not only in Europe, but worldwide, liberal democracies are at a crossroads, just like young Hercules who had to choose between the difficult path of virtue and the easy path of vice. Citizens may choose either to strive to reach a new frontier of liberty, justice and democracy for all, or succumb to the politics of fear,

---

* President of the Court of Justice of the European Union (since 2015). All opinions expressed herein are personal to the author.

hate and authoritarian rule. The question that arises is what the EU can do to protect and strengthen democracies, so that Europeans make the Herculean choice.

In order to explore that question, one must first understand the two levels at which the value of respect for democracy operates in the EU legal order.

On the one hand, democracy underpins the EU institutional design by vesting the European Council, the Council and the European Parliament with democratic legitimacy. The European Council and the Council are legitimised through national governments, which are "*themselves democratically accountable either to their national Parliaments, or to their citizens*", whilst the Members of the European Parliament are directly elected by EU citizens in free and fair elections every five years.[2]

On the other hand, national democracies play an essential role in European integration. That is why "*the European Union is composed of States which have freely and voluntarily committed themselves to the common values referred to in Article 2 TEU*".[3] It is in keeping with the value of democracy that a candidate State for membership may join the EU.[4] In the same way, it is in light of that value that a Member State may decide to withdraw from the EU, as the Brexit example shows.[5]

Europeans are the link that connects those two levels of democratic governance, since every national of a Member State is also an EU citizen. The status of EU citizenship, which is "*intended to be the fundamental status of nationals of the Member States*",[6] sheds light

on the ways in which those two levels of democratic governance are to interact with one another and, in so doing, provides contextual guidance on the objectives that the value of respect for democracy seeks to achieve. In this regard, the Treaties themselves state that EU citizenship "shall be additional to and not replace national citizenship".[7]

In democratic terms, this means that EU and national democracies are not in competition with one another but complement each other, reinforcing democracy. In my view, the value of respect for democracy seeks to protect a "*demoi*cracy",[8] an expression that Nicolaïdis has defined as "*a Union of peoples, understood both as States and as citizens, who govern together but not as one*".[9]

This duality renders the value of democracy composite in nature, making EU and national democracies interdependent. The healthier national democracies are, the more democratic the EU institutions become. In turn, the more democratic impetus the EU institutions are provided with, the more EU law improves national democracies. Just like two symbiotic organisms, there is a common interest in protecting the value of democracy as a whole, since that interdependence favours a mutually reinforcing relationship between EU and national democracies, creating democratic synergies.

The purpose of my speech today is to explore those democratic synergies, which go beyond guaranteeing free and fair elections, since they also serve to strengthen

transparency and accountability in decision-making, the freedom of the press and media pluralism, the participation of civil society in public life and the protection of minorities. I shall therefore focus on those four key elements of democracy.

Transparency and Accountability

First, the principle of transparency enables European citizens to participate closely in the EU decision-making process. By being well-informed on the decisions adopted by the EU legislature and by the EU administration, EU citizens may engage in discussion as to whether they agree or disagree with those decisions. Transparency, openness and accountability go hand in hand.

The right of access to EU documents gives concrete expression to the principle of transparency, enables EU citizens to exercise their democratic rights and creates democratic synergies at EU and national levels. By having access to documents held by the Council, the electorate of a Member State may monitor the position taken by that Member State's national government within that EU institution. The same holds true in relation to national parliaments, which are able to check whether the executive has complied with the negotiating position laid down for it. The right of access to EU documents, as interpreted by the EU Courts, makes it very difficult for a national government to avoid taking responsibility for unpopular legislative acts adopted at EU level, if it

is apparent from the internal documents of the Council that that government never resisted the adoption of those acts. In the same way, it cannot take credit for an EU legislative act, where internal documents prove that it consistently opposed the adoption of that act.[10]

Transparency enables citizens to understand and to monitor the democratic process. However, transparency is not enough, given that citizens must also be able to require public officials to assume responsibility for their actions. Whilst a "glass house" government is essential for democracy, should a public official fracture its integrity, he or she must be held accountable and bear the consequences.

Citizens may hold publicly elected officials accountable either by voting them out of office, by launching a parliamentary investigation or, if need be, by bringing civil or criminal proceedings against them.

Accountability is not only grounded in the value of respect for democracy, but also in the value of respect for the rule of law, given that those who exercise public power cannot be above the law. Citizens' trust in the democratic institutions would be called into question if European taxpayers' money was used to fund the interests of corrupt politicians. Put simply, impunity is accountability's worst enemy. From a democratic point of view, this was precisely the context in which the Court of Justice delivered its seminal ruling in *Euro Box Promotion and Others*.

In those joined cases, the Court of Justice held

that a series of rulings of the Romanian Constitutional Court had to be set aside, since the application of those rulings had the effect of causing "*a systemic risk of offences [concerning VAT fraud and corruption which were committed by high-level officials] going unpunished*".[11] That systemic risk of impunity was at odds with Article 325 TFEU, which requires the Member States to ensure that "*cases of serious fraud and corruption affecting the financial interests of the Union are punishable by criminal penalties that are effective and that act as a deterrent*".[12] Seen in this light, Article 325 TFEU, which has direct effect, is a powerful tool that gives concrete expression to the values of respect for democracy and the rule of law.

Freedom of the Press and Media Pluralism

This brings me to the second element of democracy. Freedom of the press and media pluralism are vital for democracy. A free press acts as the 'public watchdog', enabling citizens to monitor those in power.[13] Freedom of the press and media pluralism, which constitute a fundamental right specifically recognised by Article 11(2) of the Charter,[14] give concrete expression to the value of respect for freedom and democracy, since those rights are essential to building public opinion in a society that allows divergent views and tolerates disagreements.

Because of democratic considerations, restrictions on the freedom of the press and media pluralism are

subject to strict scrutiny. As the Court has consistently held, "*the purpose of the press, in a democratic society governed by the rule of law, justifies [the press] in informing the public, without restrictions other than those that are strictly necessary*".[15]

In *Real Madrid*,[16] decided this October, the Court of Justice was asked to interpret the Brussels I Regulation in the context of the recognition and enforcement of a Spanish judgment in France.[17] That judgment provided that the French newspaper, *Le Monde*, and one of its journalists had to pay damages to a professional football club, Real Madrid, on the ground that they had published an article suggesting that Real Madrid players were doping, which was found to be untrue. The Spanish court ordered *Le Monde* and the journalist to pay respectively EUR 300.000 and EUR 30.000 by way of compensation for non-material damage suffered by Real Madrid. The French Cour de cassation asked the Court of Justice whether it could rely on the public policy exception set out in the Brussels I Regulation,[18] in order to deny the recognition and enforcement of the Spanish judgment at issue, since it was liable to impose an unjustified restriction on the freedom of the press.

The Court of Justice held that the recognition and enforcement of the Spanish judgment in France should not give rise to a "chilling effect" that would deter the press from informing the public about matters of public interest or involving political speech. Whilst press articles

that undermine the reputation or rights of others may not go unpunished, no sanction must produce such a chilling effect. *Real Madrid* is an important contribution to the development of the value of respect for democracy in the EU legal order, since, in a cross-border context, no European newspaper and no journalist must fear destitution because of an obligation to pay compensation exceeding the material and/or non-material damage actually suffered by the persons concerned by the article at issue.

Participation of Civil Society

The third element of democracy concerns the participation of civil society in public life. In the EU legal order, democracy is not limited to electing public officials, since it must also incorporate members of civil society into decision-making. By incorporating those members, EU legislation becomes more transparent and pluralistic.

Moreover, where a Member State is implementing EU law, that law also protects the freedom of association enshrined in Article 12 of the Charter. In *Commission v Hungary (Transparency of associations)*,[19] for example, the Court of Justice ruled that the Hungarian Transparency Law, which imposed obligations of registration, declaration and publication on certain categories of civil society organisations ("CSOs") directly or indirectly receiving support from abroad exceeding a certain threshold, was contrary to Article 12 of the Charter. This was because that law imposed an unjustified restriction on

the capacity of associations to receive financial support sent from other Member States or third countries.

From a democratic perspective, two direct implications flow from *Commission v Hungary (Transparency of associations)*.

First, this case sheds light on a new kind of protectionism, one that seeks to prevent the free movement of ideas and civic participation. This type of protectionism is very dangerous for democracy. By preventing funding from abroad, the activities of CSOs, notably those that are critical of the government of the home Member State, may be severely reduced. Through a lack of funding, dissenting voices fall silent which, in turn, undermines the quality of democratic debate in the home Member State.

Second, it is true that increasing the transparency of the financing of associations is a legitimate objective under EU law. However, that objective may not be relied upon in order to establish a general presumption, according to which funding that comes from abroad is contrary to the interests of the home Member State. Promoting a general mistrust against CSOs that receive funding from abroad is at odds with the principle of mutual trust. Public life and public debate in the home Member State must be open to influence, and be influenced by, natural or legal persons established abroad. Put simply, in the EU legal order, civil societies cannot be victims of "civic isolationism".

Protection of Minorities

This brings me to the fourth and last element of democracy that I would like to discuss today. In the EU legal order, democracy cannot be equated to the tyranny of the majority. Respect for the value of democracy means that minorities cannot be discriminated against, and that the courts must be strong in protecting the rights of the political minority, even where that protection leads to a negative public reaction. Only strong courts can protect minority rights.

Moreover, the protection of minorities covers areas, where the EU enjoys competences to fight discrimination, in particular, in the workplace and in the provision of services. Discriminatory public statements can be dangerous for democracy, as they normalise the stigmatisation of those minorities in public life and debate.

In *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford*,[20] the Court of Justice held that homophobic statements made by a lawyer during a radio programme to the effect that he would not recruit homosexual candidates were contrary to the principle of non-discrimination on grounds of sexual orientation. This was because those statements were likely to deter prospective homosexual applicants from applying for a post in the law firm in question.

Similarly, in the EU legal order, employees or self-employed persons attracted to the same sex must be able to express their sexual orientation without fear of being dismissed by their employers or losing clients. In *TP*,[21] for

example, an audiovisual editor provided audiovisual material, trailers and features for programes of a Polish public television channel on the basis of a series of contracts concluded between 2010 and 2017. However, in 2017, two days after the audiovisual editor and his partner published a Christmas music video aimed at promoting tolerance towards same-sex couples on their YouTube channel, the Polish public television channel unilaterally ended his shifts and informed him that no new contract was to be concluded with him. The Court of Justice was confronted with two questions. First, whether Directive 2000/78 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation applied to the case at hand and, second, whether that directive precluded national legislation under which the exercise of the freedom of contract allows a party to refuse to conclude a contract with a self-employed worker because of his sexual orientation. The Court replied in the affirmative to both questions.

First, Directive 2000/78 is to be interpreted broadly. It applies not only to workers who are employees, but also "*seeks to eliminate, on grounds relating to social and public interest, all discriminatory obstacles to access to livelihoods and to the capacity to contribute to society through work, irrespective of the legal form in which it is provided*".[22] That said, given that the Directive does not apply to the provision of goods and services, the self-employed activities must be genuine and be pursued in the context of a legal relationship characterised by a degree of stability.

Second, the Court observed that the freedom of contract falls within the scope of the freedom to conduct a business, which is a fundamental right enshrined in the Charter. However, that freedom is not absolute and may be subject to limitations in the light of its social function. This meant, for present purposes, that the freedom of contract cannot be interpreted as allowing sexual orientation to be a reason to refuse to conclude a contract with a self-employed worker. Otherwise, the prohibition of any discrimination based on sexual orientation would be deprived of its practical effect.[23]

Both *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI – Rete Lenford* and *TP* demonstrate that EU law protects minorities in the public space, by banning discriminatory speech and by allowing those minorities to express themselves as such. In so doing, EU law contributes to improving democracies in the Member States, since it seeks to protect and promote the participation of those minorities in public life.

Concluding Remarks

The EU is much more than its internal market, it is first and foremost a union of rights, liberty and justice. In a world where authoritarian tendencies are on the rise, the very survival of the EU revolves around protecting and promoting those values, which are deeply grounded in our common history and tradition. They can be traced back thousands of years ago, all the way to Pericles' famous oration, in which he praised the virtues of democracy.

Similarly, Ancient Greece also taught us the link between the values of respect for democracy, liberty and equality, or to say it in Greek, between *demokratia*, *eleutheria* and *isonomia*. In democracies, all citizens enjoy equal dignity and rights, and freely consent to limit their own personal right to self-determination in favour of the common good. In the *Conditionality Judgments*, the Court of Justice also stressed the interdependence between values, holding that "*a Member State whose society is characterised by discrimination cannot be regarded as ensuring respect for the rule of law*".[24]

Protecting the values of respect for democracy, the rule of law and fundamental rights is what underpins democratic societies today and is an essential component of the constitutional traditions common to the Member States.

That is why, when Greece returned to democracy and thus to the European family, one of the founding fathers of the EU and the first President of the Commission, Walter Hallstein, enthusiastically said that "*the cradle of European democracy, the Greek spirit that had made Europe great, wanted to come and be a member*".[25]

That is why, no matter the challenge, I believe that the Greek spirit must continue to give impetus to European democracies, which have evolved into a sophisticated system of checks and balances where the value of respect for democracy cannot be limited to protecting the ballot box.

Free and fair elections are vital for a democracy.

However, that is not enough. The value of respect for democracy requires much more. It requires a transparent and accountable government, an active civil society, free and pluralistic media, and protection for minorities. It also requires future generations of Europeans to learn and understand how EU *demoi*cracy operates in practice, and to share and cherish the values on which the EU is founded.[26]

When all those elements of democracy converge, democracy is stronger, and the stronger democracies are, the stronger the EU will be.

---

1 Greece signed the EU Accession Treaty on 28 May 1979, and became a Member State on 1 January 1981.

2 Articles 10 and 14(3) TEU.

3 See Judgment of 20 April 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, para. 61.

4 Article 49 TEU.

5 Judgment of 10 December 2018, *Wightman and Others*, C-621/18, EU:C:2018:999, para. 65 (holding that *"given that a State cannot be forced to accede to the European Union against its will, neither can it be forced to withdraw from the European Union against its will"*).

6 See, to that effect, Judgments of 20 September 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, para. 31; of 19 October 2004, *Zhu and Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, para. 25; and of 2 March 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, para. 43.

7 Article 20(1) TFEU.

8 In a European context, that term was first coined by P. van

Parijs, "Should the European Union become more democratic?", in A. Føllesdal and P. Koslowski (eds), *Democracy and the European Union*, Berlin & New York, Springer, 1997, 287-301.

9 See K. Nicolaïdis, "The Idea of European Demoicracy", in J. Dickson and P. Eleftheriadis (eds), *The Philosophical Foundations of European Union Law,* Oxford, OUP, 2010, 247-274. See also "Demoicracy"?, *Critical Review of International Social and Political Philosophy* (2004), 7(1), 76-93.

10 See, in this regard, K. Lenaerts, "The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice", *International and Comparative Law Quarterly* (2013), 62(2), 271-315, at 308.

11 Judgment of 21 December 2021, *Euro Box Promotion and Others*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, EU:C:2021:1034, para. 198.

12 *Ibid*., para. 191.

13 See Opinion of Advocate General Ruiz-Jarabo Colomer in *Damgaard*, C-421/07, EU:C:2008:632, point 81.

14 Article 11(2) states that *"The freedom and pluralism of the media shall be respected*." Unlike the ECHR, the Charter contains a specific provision that protects free press and media pluralism. See, in this regard, Judgment of 4 October 2024, *Real Madrid Club de Fútbol*, C-633/22, EU:C:2024:843, para. 46 (holding that *"[w]here journalists and/or publishers and press bodies are concerned by the publication of a press article, freedom of expression and information is specifically protected by Article 11(2) of the Charter, according to which the freedom and pluralism of the media must be respected"*).

15 Judgment of 29 July 2019, *Spiegel Online*, C-516/17, EU:C:2019:625, para. 72, and case law cited.

16 Judgment of 4 October 2024, *Real Madrid Club de Fútbol*, C-633/22, EU:C:2024:843.

17 Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, [2001] OJ L 12/1 (the "Brussels I Regulation"), repealed by Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December

2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, [2012] OJ L 351/1.

18 See Articles 34(1) and 45 of the Brussels I Regulation.

19 Judgment of 18 June 2020, *Commission v Hungary (Transparency of associations)*, C-78/18, EU:C:2020:476.

20 Judgment of 23 April 2020, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289.

21 Judgment of 12 January 2023, *TP (Audiovisual editor for public television)*, C-356/21, EU:C:2023:9.

22 *Ibid*., para. 43.

23 *Ibid*., para. 77. For more information on this case, see K. Grimonprez and Others, *Case4EU (KU Leuven)*, available at: polish-television.pdf (<kuleuven.be>).

24 Judgments of 16 February 2022, *Hungary v Parliament and Council*, C-156/21, EU:C:2022:97, para. 229, and *Poland v Parliament and Council*, C-157/21, EU:C:2022:98, para. 324.

25 See Interview with Hans-August Lücker: the Association Agreement between Greece and the EEC (Bonn, 15 May 2006) – CVCE, available at: <https://www.cvce.eu/en>.

26 See, in this regard, K. Grimonprez, "EU Citizenship Education", in S. Garben and L. Gormley (eds), *Oxford Encyclopedia of EU law*, Oxford, OUP, 2022, available at: Oxford Encyclopedia of EU Law.

Ιωάννης Κτιστάκις*

Από την Αθήνα στο Στρασβούργο και πίσω στην Αθήνα: η συμβολή της ΕΣΔΑ στην ενδυνάμωση της Δημοκρατίας

Η Ελλάδα πρωτοεπικύρωσε την ΕΣΔΑ το 1953, λίγο διάστημα μετά την ψήφιση του «συντηρητικού» Συντάγματος του 1952 και το τέλος του εμφυλίου πολέμου. Τα έγγραφα της επικύρωσης υπέγραφε ο τότε Βασιλεύς των Ελλήνων, Παύλος ο Α΄.

Την επανεπικύρωση της ΕΣΔΑ το 1974, την οποία εορτάζουμε σήμερα, υπέγραψε ο στρατηγός Φαίδωνας Γκιζίκης. Ήταν ο μόνος από τους δικτάτορες που είχε διατηρηθεί στην υψηλή κρατική θέση του στη μεταβατική εκείνη περίοδο της Κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας, ακριβώς για να διεκπεραιώνει επείγοντα κρατικά ζητήματα, όπως αυτό της επανεπικύρωσης.

Τέλος, πριν από δύο έτη [2022], η Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας υπέγραψε το Προεδρικό διάταγμα, με το οποίο αποδόθηκε καθυστερημένα η ΕΣΔΑ στην επίσημη Δημοτική γλώσσα, ένα από τα σύμβολα της σύγχρονης Ελληνικής κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.

Αν συμπεριληφθεί στα ανωτέρω η απόφαση του ΕΔΔΑ για την περιουσία και το επίθετο των μελών της

* Πρόεδρος του Τρίτου Τμήματος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (2024-)

τέως βασιλικής οικογένειας [*Τέως Βασιλεύς της Ελλάδας και λοιποί κατά Ελλάδας*, 2000], τότε διαφαίνεται σαφώς ότι η ενηλικίωση της Ελληνικής Δημοκρατίας σημαδεύτηκε διαχρονικά από την ανάληψη αντίστοιχων δεσμεύσεων έναντι της ΕΣΔΑ: από την καχεκτική Δημοκρατία του 1953, στην αποκατάσταση της Δημοκρατίας το 1974 και στη συμβολική ενδυνάμωση της προεδρευομένης Δημοκρατίας το 2000 και το 2022.

Παράλληλα, όμως, και αυτό θα προσπαθήσω να αναδείξω, η σχέση Αθήνας-Στρασβούργου δεν ενδυνάμωσε μόνο την Ελλάδα, αλλά εμπλούτισε σημαντικά και τη νομολογία του ΕΔΔΑ, με αποτέλεσμα την πραγματική ενίσχυση της σύγχρονης Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας σε τρία, τουλάχιστον, ζητήματα.

Το πρώτο ζήτημα είναι -αναντίλεκτα- ο σεβασμός των θρησκευτικών κοινοτήτων, μειονοτικών και πλειονοτικών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η πρώτη απόφαση που εκδόθηκε ποτέ από το ΕΔΔΑ, αναφορικά με τη θρησκευτική ελευθερία, ήταν Ελληνική, η *Κοκκινάκης κατά Ελλάδας*, του έτους 1993. Ακολούθησαν και άλλες αποφάσεις για όλες τις γνωστές στην Ελλάδα θρησκευτικές κοινότητες. Συμπεριλαμβανομένης και της πλειονοτικής Εκκλησίας της Ελλάδας, η οποία προσέφυγε -πρώτη από όλες τις Ελληνικές θρησκευτικές κοινότητες- το 1987 στο Στρασβούργο και κέρδισε πολύ νωρίς, μόλις το 1994, τη δική της δίκη, αναφορικά με την εκκλησιαστική της περιουσία [*Ιερές Μονές κατά Ελλάδας*]. Οι περισσότερες εξ αυτών των διαφορών γεννήθηκαν εξαιτίας της νομοθεσίας της περιόδου της δικτατορίας του Μεταξά πριν από τον Δεύτερο Πα-

γκόσμιο πόλεμο ή της περιόδου αμέσως μετά το τέλος αυτού. Και επιλύθηκαν μετά τις καταδίκες του ΕΔΔΑ, όχι με νομοθετικές πρωτοβουλίες, αλλά με γενναία μεταβολή της νομολογίας των Ελληνικών δικαστηρίων.

Όλο αυτό το πλούσιο corpus των δικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ, στο οποίο συχνά παραπέμπει και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν συντελεί σήμερα, απλώς, στην πρόληψη μελλοντικών κρατικών παραβιάσεων της θρησκευτικής ελευθερίας και στην αποφυγή διασάλευσης της θρησκευτικής ειρήνης στις 46 ευρωπαϊκές χώρες της ΕΣΔΑ. Ενδυναμώνει την ίδια τη Δημοκρατία, διότι πολλαπλασιάζει τα καλά παραδείγματα ομαλής συνύπαρξης πλειονοτικών και μειονοτικών ομάδων πληθυσμού στον σύγχρονο κόσμο των πολώσεων και αντιθέσεων. Επιτρέψτε μου να διαβάσω μόνο μία σκέψη από την απόφαση *Βαλσάμης κατά Ελλάδας* [1997], η οποία συνοψίζει με τον καλύτερο τρόπο τα ανωτέρω:

«*μολονότι τα ατομικά συμφέροντα πρέπει ενίοτε να υποτάσσονται σε εκείνα της ομάδας, η Δημοκρατία δεν σημαίνει απλώς ότι οι απόψεις της πλειοψηφίας πρέπει πάντα να υπερισχύουν: πρέπει να επιτυγχάνεται μια ισορροπία που να εξασφαλίζει τη δίκαιη και ορθή μεταχείριση των μειονοτήτων και να αποφεύγει κάθε κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης*».

Δεύτερο ζήτημα, που ξεκίνησε από την Αθήνα, εκδικάστηκε στο Στρασβούργο και επανήλθε στην Αθήνα για επίλυση είναι η διάκριση των εξουσιών. Το ζήτημα ανέκυψε υπό δύο μορφές.

Πρώτη μορφή είναι εκείνη της νομοθετικής παρέμβασης σε εκκρεμείς δικαστικές διαφορές. Στην αφετηρία

των γνωστών αποφάσεων *Stran Ελληνικά Διυλιστήρια και Στρατής Ανδρεάδης* [1994], *Παπαγεωργίου* [1997] και *Αναγνωστόπουλος* [2000] βρίσκονταν νόμοι της δικτατορίας της περιόδου 1967-1974. Οι μετέπειτα κυβερνήσεις αμφισβήτησαν την ισχύ των τελευταίων, αλλά τα Ελληνικά δικαστήρια δεν πείστηκαν. Τότε, το Ελληνικό Κοινοβούλιο ψήφισε ειδικούς νόμους ανατροπής των δικαστικών αποφάσεων, επικαλούμενο τη χουντική προέλευση των νόμων αυτών και τα ιδιωτικά συμφέροντα που ευεργετήθηκαν. Το ΕΔΔΑ έδραξε την ευκαιρία για να αναπτύξει κρίσιμες σκέψεις, χρήσιμες έως σήμερα, για τη σημασία του κράτους δικαίου στη σύγχρονη Ευρωπαϊκή Δημοκρατία.

Διαβάζω τη σκέψη της παραγράφου 46 της απόφασης *Stran Ελληνικά Διυλιστήρια και Στρατής Ανδρεάδης*:

«*Το Δικαστήριο δεν αμφισβητεί την πρόθεση της Ελληνικής Κυβέρνησης να ενεργήσει ανταποκρινόμενη στην ανησυχία του ελληνικού λαού για την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας* [και την παύση της ισχύος των νόμων της δικτατορίας]. *Ωστόσο, με την επανένταξή της στο Συμβούλιο της Ευρώπης στις 28 Νοεμβρίου 1974 και με την κύρωση της Σύμβασης, η Ελλάδα δεσμεύθηκε να σεβαστεί την αρχή του κράτους δικαίου. Η αρχή αυτή, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 3 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης, βρίσκει έκφραση, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 6 της Σύμβασης. Η διάταξη αυτή διασφαλίζει ιδίως το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη* [...]. *Η αρχή του κράτους δικαίου και η έννοια της δίκαιης δίκης, που κατοχυρώνονται στο άρθρο 6, αποκλείουν κάθε παρέμβαση του*

νομοθέτη στην απονομή της δικαιοσύνης, με σκοπό τον επηρεασμό της δικαστικής έκβασης μιας υπόθεσης».

Η απόφαση *Stran Ελληνικά Διυλιστήρια και Στρατής Ανδρεάδης* μνημονεύεται σε 409 μεταγενέστερες αποφάσεις του ΕΔΔΑ, ενδυναμώνοντας τη δημοκρατική αρχή της διάκρισης των εξουσιών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Στη δε Ελλάδα, το Ελληνικό Κοινοβούλιο δεν έχει ξαναπαρέμβει σε εκκρεμή δίκη.

Η δεύτερη μορφή παραβίασης της αρχής της διάκρισης των εξουσιών που ανέκυψε από τις καταδικαστικές αποφάσεις σε βάρος της Ελλάδας είναι εκείνη της μη συμμόρφωσης της Ελληνικής διοίκησης στις αποφάσεις των εθνικών -Ελληνικών- δικαστηρίων. Εδώ η leading case είναι ασφαλώς η *Hornsby κατά Ελλάδας* [1997], η οποία μνημονεύεται σε 375 μεταγενέστερες αποφάσεις του ΕΔΔΑ. Στην απόφαση αυτή, για πρώτη φορά στη νομολογία του, το ΕΔΔΑ ερμήνευσε το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη του άρθρου 6, παράγραφος 1, κατά τρόπο τέτοιο, ώστε να συμπεριλάβει και το στάδιο εκείνο της δίκης που έπεται της έκδοσης της απόφασης, την εκτέλεση δηλαδή των εθνικών δικαστικών αποφάσεων. Είναι δε ιδιαίτερα ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι το ΕΔΔΑ οδηγήθηκε σε αυτή την ερμηνευτική εξέλιξη λαμβάνοντας υπόψη του, μεταξύ άλλων, ότι η Ελληνική διοίκηση αρνείτο ουσιαστικά να εκτελέσει την υπ'αριθ. 146/1986 απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελλάδας*, αναφορικά με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών από Κοινοτικούς υπηκόους στην Ελλάδα.

Δυστυχώς, το ζήτημα αυτό της αποτελεσματικής εκτέλεσης των αποφάσεων των Ελληνικών δικαστηρίων από τις ίδιες τις Ελληνικές αρχές, παραμένει προς συμμόρφωση εδώ και δεκαπέντε περίπου έτη ενώπιον της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, και το Δικαστήριο του Στρασβούργου έχει καταδικάσει 29 φορές την Ελλάδα, κρίνοντας τον οικείο νόμο 3068/2002 αναποτελεσματικό.

Τέλος, το τρίτο ζήτημα που ξεκίνησε από την Αθήνα και εκδικάστηκε στο Στρασβούργο, εμπλουτίζοντας τη νομολογία του Δικαστηρίου, είναι εκείνο των συνθηκών κράτησης, υπό το άρθρο 3 της Σύμβασης.

Στην πρωτοπόρο Απόφαση *Peers κατά Ελλάδας* του 2001, η απαγόρευση της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας λαμβάνει, για πρώτη φορά, την πιο διευρυμένη έως σήμερα διάστασή της: εκείνη της αποδοκιμασίας των ακατάλληλων συνθηκών κράτησης. Στο εύλογο ερώτημα «*γιατί οι ακατάλληλες συνθήκες κράτησης*» συνδέονται με τη Δημοκρατία, η απάντηση βρίσκεται στον απόλυτο χαρακτήρα της οικείας απαγόρευσης: υπό την επήρεια των φρικαλεοτήτων του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, οι συντάκτες της ΕΣΔΑ δεν μπορούσαν να φανταστούν τη σύγχρονη Δημοκρατία στην Ευρώπη να ανέχεται οποιαδήποτε εξαίρεση στην απαγόρευση της απάνθρωπης μεταχείρισης.

Θα ακολουθήσουν πολλές άλλες σχετικές αποφάσεις μετά την *Peers* για πληθώρα ευρωπαϊκών κρατών, με αποκορύφωμα την Απόφαση του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, την *Muršić κατά Κροατίας* [2016], στην οποία το Δικα-

στήριο του Στρασβούργου έθεσε, κατά τρόπο πρακτικό, τα όρια της απαγόρευσης υποβολής των κρατουμένων σε απάνθρωπες συνθήκες κράτησης, με κατώφλι τα 3 τ.μ. ατομικού χώρου κάθε κρατουμένου. Τη μεθοδολογία, τρόπον τινά, των τετραγωνικών μέτρων του Στρασβούργου ακολουθεί αυτούσια και το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου, στο πλαίσιο των οικείων αρμοδιοτήτων του για το Ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, όπως έγινε το πρώτον δεκτό στην Απόφαση *Dumitru-Tudor Dorobantu* [2019].

Σήμερα, οι συνθήκες κράτησης σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, πρωτίστως δε στην Ελλάδα, συνιστούν μείζον πρόβλημα και οι σχετικές προσφυγές κατακλύζουν το Δικαστήριο στο Στρασβούργο. Η θεραπεία των παραβιάσεων στα σωφρονιστικά και άλλα κέντρα κράτησης, εν τέλει ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, είναι όχι απλώς πυλώνας της σύγχρονης δημοκρατικής κοινωνίας που προάγει το σύστημα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης, αλλά όρος επιβίωσής της.

Ολοκληρώνω με αναφορά στο πιο πρόσφατο επεισόδιο της διαδρομής Αθήνα-Στρασβούργο-Αθήνα. Πριν από λίγο διάστημα, το Ελληνικό Κοινοβούλιο ψήφισε τον νόμο 5130, επιτρέποντας την αναψηλάφηση δικαστικής απόφασης (το επονομαζόμενο *reopening*) μετά από καταδικαστική απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επί της ίδιας νομικής διαφοράς. Πρόκειται για την τελευταία στη σειρά, αλλά την πιο σημαντική πρωτοβουλία του Έλληνα νομοθέτη, δεδομένου ότι αφορά τις δύσκολες, λόγω της αποκλειστικής εμπλοκής ιδιωτών, αστικές διαφορές. Στο μέτρο δε που για πρώτη

φορά σε νομοθεσία Ευρωπαϊκής χώρας προβλέπεται ειδική ευθύνη του αμυνόμενου κράτους να προσεπικαλεί ενώπιον του Στρασβούργου όλους τους διαδίκους της εθνικής δίκης, ο νόμος 5130 είναι πρωτοπόρος και συνάμα πιλοτικός για το σύνολο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Συνεπώς, έχει τροχοδρομηθεί στη δικονομία όλων, πλέον, των ανωτάτων Ελληνικών Δικαστηρίων η πορεία μίας ένδικης διαφοράς αναφορικά με τα δικαιώματα: αν δεν επιλύεται αυτή στην Αθήνα, τότε θα εκδικάζεται στο Στρασβούργο και θα επιστρέφει η απόφαση στην Αθήνα, προκειμένου τα Ελληνικά δικαστήρια να συμμορφώνονται.

Χρησιμοποιώ το ρήμα *συμμορφώνονται*, διότι, κατ'αρχάς, αυτό ρητά προβλέπει το άρθρο 46 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το συναφές διεθνές δίκαιο των συνθηκών, χωρίς να εξαιρεί τη δικαστική εξουσία. Αλλά, κυρίως, διότι αυτό επιτάσσει, ως επιλογή υπέρτατου δημοσίου συμφέροντος, η επίκαιρη στη σημερινή μας συνάντηση, πρώτη παράγραφος του άρθρου 2 του Ελληνικού Συντάγματος. Μία διάταξη που δεν υπόκειται σε αναθεώρηση. Την διαβάζω για τους ξένους προσκεκλημένους μας: «*Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική*», ξαναδιαβάζω, «*την πρωταρχική υποχρέωση της* [Ελληνικής] *Πολιτείας*».

Μιχάλης Πικραμένος*

Ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας στην ενδυνάμωση της σύγχρονης ελληνικής Δημοκρατίας (1974-2024)

Το δημοκρατικό πολίτευμα, όπως κάθε πολίτευμα, είναι σύστημα εξουσίας, η θεμελιώδης όμως διαφορά του, έναντι των άλλων πολιτευμάτων, έγκειται στο ότι βρίσκεται σε διαρκή διαλεκτική αντίθεση με την εξουσία, διότι ενεργεί ανασταλτικά στη σύμφυτη τάση της να καθίσταται αυθαίρετη. Η τήρηση του Συντάγματος εκ μέρους των οργάνων του κράτους συναρτάται με τη λειτουργία θεσμών αμοιβαίου ελέγχου και περιορισμού τους, τούτο δε προϋποθέτει την κατανομή άσκησης της κρατικής εξουσίας σε διάφορα όργανα, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, η οποία διαθέτει, εκτός από τη δημοκρατική της διάσταση, ένα πολιτικά φιλελεύθερο (δικαιοκρατικό) περιεχόμενο, το οποίο εκδηλώνεται κυρίως με τη μορφή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας αποτελεί συστατικό στοιχείο του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού και της ελληνικής συνταγματικής παράδοσης, έχει δε ως πηγή τη διδασκαλία του Μοντεσκιέ.

---

* Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας (2024-)

Ο δικαστής νομιμοποιείται ευθέως από το Σύνταγμα να κρίνει τη συνταγματικότητα και να ερμηνεύει τους κανόνες δικαίου, οι οποίοι θεσπίζονται από τη Βουλή που εκφράζει, στη συγκεκριμένη ιστορική στιγμή, τη λαϊκή θέληση. Ευθεία νομιμοποίηση από το Σύνταγμα αντλεί ο δικαστής και όταν οι κανόνες δικαίου τυγχάνουν ευρύτατης αποδοχής ή αποδοκιμασίας εκ μέρους της πλειοψηφίας του λαού. Η νομιμοποίηση του δικαστή δεν εμπεριέχει κατ' ανάγκη το στοιχείο της συναίνεσης των αποφάσεών του εκ μέρους του λαού, δηλαδή δεν λειτουργεί η ουσιαστική νομιμοποίηση, όπως στην περίπτωση της Βουλής και της κυβέρνησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, τα δικαιώματα των μειονοτήτων, όπου ο δικαστής δεν νοείται να αποδεχθεί τη θέληση ή τις πιέσεις της πλειοψηφίας κατά την ερμηνεία των σχετικών κανόνων, διότι δεν είναι υπόλογος απέναντι στη λαϊκή πλειοψηφία, αφού κάτι τέτοιο θα αναιρούσε τον συνταγματικό του ρόλο και θα άφηνε απροστάτευτο ένα μέρος της κοινωνίας. Ο δικαστής οφείλει να προσβλέπει στην ορθότητα της δικανικής κρίσης, και όχι σε λαοφιλή απήχησή της στην κοινή γνώμη. Μοχθεί, για να ορθοτομεί. Όχι για να γίνεται αρεστός σε δεδομένο ακροατήριο, είτε στους κυβερνώντες, είτε στο πλήθος. Από την άλλη, ο δικαστής δεν απονέμει δικαιοσύνη εν κενώ στο πλαίσιο ενός κλειστού, πολιτικά παθητικού και ουδέτερου συστήματος, αλλά ασκεί το συνταγματικό του καθήκον σε ένα ανοιχτό πολιτικό σύστημα, στο οποίο οι ηθικές και πολιτικές αξίες μεταβάλλονται, αυτή δε τη δυναμική οφείλει να συλλαμβάνει και να αποτυπώνει κατά την επίλυση των διαφορών. Άλλωστε, η Δημοκρατία δεν είναι μόνο το κράτος της πλει-

οψηφίας, είναι επίσης το κράτος θεμελιωδών αξιών, τις οποίες ούτε η πλειοψηφία μπορεί να θίξει.

Το Σύνταγμα καθιερώνει αρχές οι οποίες καθιστούν στους πολίτες διαφανή την άσκηση της ανατεθειμένης στα δικαστήρια πολιτειακής εξουσίας. Οι αρχές αυτές είναι της δημοσιότητας, της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων και της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας, οι οποίες νομιμοποιούν την άσκηση της κρατικής εξουσίας, κατά το μέρος που ανατίθεται στα δικαστήρια, απέναντι στην κοινωνία και τον πολίτη. Οι δικαστικές αποφάσεις, ως πολιτειακές πράξεις, δεν επιβάλλονται έχοντας ως αποκλειστική βάση την εξουσιαστική ισχύ του κράτους, ως καταναγκαστικού μηχανισμού, αλλά στηρίζονται σε δικαιικό λόγο, ο οποίος αποτυπώνεται στη δικαστική απόφαση, με τη δημόσια συμμετοχή των διαδίκων ενώπιον ακροατηρίου, που είναι νομικά θεμελιωμένος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στα πενήντα χρόνια της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, εξέδωσε σημαντικές αποφάσεις, που συνέβαλαν στην ενδυνάμωση του δημοκρατικού πολιτεύματος και τη διατήρηση της χώρας στους κόλπους της φιλελεύθερης και δημοκρατικής Ευρώπης. Τρεις είναι οι ιστορικές φάσεις που ξεχωρίζουν στη διαδρομή αυτή: η φάση της μετάβασης από τη δικτατορία στη Δημοκρατία, η φάση του εκσυγχρονισμού και η φάση της οικονομικής και πανδημικής κρίσης.

Για την πρώτη φάση, αξιομνημόνευτη είναι η απόφαση της Ολομέλειας 3700/1974, που παρείχε ευρύτατα περιθώρια στην Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας για την αποκατάσταση της Δημοκρατίας. Ειδικότερα, έκρινε ότι

η κατά την 24.7.1974 σχηματισθείσα πολιτική Κυβέρνηση, μετά την κατάρρευση του δικτατορικού καθεστώτος της 21ης Απριλίου 1967, ανέλαβε τη διακυβέρνηση της χώρας κατόπιν ομόφωνης απόφασης του πολιτικού κόσμου και των ενόπλων δυνάμεων, και άσκησε την εξουσία υπό την καθολική συναίνεση του Λαού, προς τον σκοπό της αντιμετώπισης των εξωτερικών κινδύνων και της ταχείας αποκατάστασης της δημοκρατικής συνταγματικής τάξεως. Υπό τις εξαιρετικές αυτές συνθήκες, η κυβέρνηση είχε εκ καταγωγής την εξουσία, όπως μέχρι τη σύγκληση της Βουλής θεσπίζει κανόνες δικαίου απλής ή και αυξημένης τυπικής ισχύος, περιβληθείσα πρωτογενή συντακτική εξουσία, για την άσκηση της οποίας μπορούσε να εκδίδει χωρίς νομικό περιορισμό συντακτικές πράξεις, προς ρύθμιση των αναφυομένων ζητημάτων. Η έκδοση των συντακτικών πράξεων ανάγεται στην πολιτική ευθύνη της κυβέρνησης, μη υποκειμένης στον δικαστικό έλεγχο.

Η δεύτερη φάση του θεσμικού και κοινωνικού εκσυγχρονισμού αρχίζει από την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 και φθάνει έως την πρώτη δεκαετία του 2000, δηλαδή τις παραμονές της μεγάλης οικονομικής κρίσης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας διαμόρφωσε πλούσια νομολογία για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και το κοινωνικό κράτος δικαίου, η οποία από τη δεκαετία του ’90 εμπλουτίζεται σημαντικά από τη νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, που ενισχύουν τους ευρωπαϊκούς προσανατολισμούς του Δικαστηρίου, ιδίως σε σχέση με την προστασία των ατόμων απέναντι στην κρατική εξουσία . Την ίδια περίοδο το Συμβούλιο της Επικρατείας εξέδωσε αποφάσεις

που δεν είναι δημοφιλείς στο πολιτικό σύστημα και την κοινή γνώμη, μεταξύ των οποίων οι αποφάσεις της Ολομέλειας για τη μη αναγραφή του θρησκεύματος στις ταυτότητες. Αντιδημοφιλείς επίσης είναι αποφάσεις της Ολομέλειας του Δικαστηρίου στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου (αντισυνταγματικότητα νομιμοποίησης αυθαίρετων κτισμάτων, καθώς και μεταφοράς συντελεστή δόμησης), καθότι θέτουν περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία και την ιδιοκτησία, με σκοπό τον ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Η τρίτη φάση αρχίζει το 2009-2010 και φθάνει έως το 2021, κατά την οποία η χώρα διέρχεται βαθιά οικονομική κρίση και στη συνέχεια υφίσταται τις συνέπειες της πανδημίας. Η απόφαση της Ολομέλειας 668/2012 δέχθηκε τη συνταγματικότητα του «Memorandum of Understanding» («Μνημόνιο Συνεννόησης»). Στο κείμενο αυτό περιελήφθησαν τα μέτρα τριετούς προγράμματος, που είχε καταρτισθεί από τις ελληνικές αρχές μετά από συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, η θεσπισθείσα με τους ν. 3833/2010 και 3845/2010 περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στον δημόσιο τομέα και συνταξιοδοτικών παροχών, αποτελεί τμήμα ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, άμεσης ανά-

γκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας, όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της καταστάσεως, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερουμένης από τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ενώσεως υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Τα μέτρα δε αυτά, λόγω της φύσεώς τους, συμβάλλουν αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών. Η ιστορική αυτή απόφαση δέχθηκε τις αρνητικές αντιδράσεις της κοινής γνώμης, πολιτικών κομμάτων και μερίδας της επιστημονικής κοινότητας, αλλά συνέβαλε αποφασιστικά στην παραμονή της Ελλάδας στην ευρωζώνη και γενικότερα στην ευρωπαϊκή πορεία της χώρας τα επόμενα χρόνια.

Κατά την εξεταζόμενη περίοδο το Δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματικές νομοθετικές ρυθμίσεις, όταν συντρέχουν ιδιαίτερες περιστάσεις, όπως η σώρευση επιβαρύνσεων κατά των ίδιων θιγόμενων ομάδων, λόγω επιβολής αλλεπάλληλων μέτρων ή η προσβολή δικαιωμάτων σχετικών με την παροχή υπηρεσιών ζωτικής σημασία (π.χ. νερό), διατηρώντας έτσι μια ισορροπία προς όφελος της κοινωνικής ειρήνης και ευρυθμίας.

Στην περίοδο της πανδημίας αυτοπεριοριστική ήταν η στάση του Δικαστηρίου όσον αφορά τα μέτρα της κυβέρνησης για την προστασία της δημόσιας υγείας και τα μέτρα που λαμβάνονταν για την αντιμετώπιση της μετα-

δοτικότητας του Covid-19. Χαρακτηριστικές είναι οι αποφάσεις για τον υποχρεωτικό εμβολιασμό των εργαζομένων σε δομές υγείας, για την τετραήμερη απαγόρευση δημοσίων συναθροίσεων, για τον υποχρεωτικό εμβολιασμό των υπαλλήλων των ειδικών μονάδων της πυροσβεστικής, για την απαγόρευση συναθροίσεων σε θρησκευτικούς χώρους λατρείας κλπ. Με τη στάση αυτή το Δικαστήριο συνέβαλε στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της πανδημίας, αναγνωρίζοντας την κύρια ευθύνη του νομοθέτη, ως πολιτικά υπόλογου, για την άσκηση αρμοδιοτήτων με προεχόντως τεχνικό και διαχειριστικό χαρακτήρα.

Η ισορροπία του πολιτεύματος επιβάλλει ο δικαστής να κινείται εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων του, να μην υποκαθιστά τον νομοθέτη, αλλά να ελέγχει τις επιλογές του, όχι ως προς την ουσιαστική τους ορθότητα, παρά μόνον για τυχόν αντίθεσή τους προς το Σύνταγμα, προσεγγίζοντας τους κανόνες του με μεθοδολογική συνέπεια. Η ερμηνεία του Συντάγματος υπόκειται σε κανόνες, οφείλει να κινείται εντός ορίων, να εμπνέεται από αρχές, και δεν εξαρτάται από τις υποκειμενικές προτιμήσεις του ερμηνευτή, ούτε είναι δυνατό να διαφοροποιείται ανάλογα με περιστασιακές επιδιώξεις των κρατούντων ή των ερμηνευτών του. Ο δικαστής κινείται σε πεδίο λεπτών ισορροπιών και η κρίση του διαμορφώνεται με βάση νομικά εργαλεία, λαμβανομένης υπόψη, κατά την εξειδίκευση αόριστων νομικών εννοιών και γενικών αρχών, της σύγχρονης κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας, δεδομένου ότι η δικαστική κρίση δεν μπορεί εκ των πραγμάτων να είναι αξιολογικά ουδέτερη ενόψει των σταθμίσεων που εμπεριέ-

χει, οι οποίες προϋποθέτουν, ως ένα σημείο τουλάχιστον, κοινωνικές και πολιτικές εκτιμήσεις.

Στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα, στα οποία η κοινοβουλευτική πλειοψηφία συμπίπτει με την κυβερνητική βούληση, η δικαστική λειτουργία συνιστά τη μείζονα εγγύηση του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων μας.

Mattias Guyomar*

Le rôle des juges dans le renforcement de la Démocratie

Je tiens tout d'abord à remercier vivement les organisateurs de m'avoir convié pour évoquer le rôle des juges dans le renforcement de la démocratie à l'occasion de ce bel évènement qui célèbre deux anniversaires: les 75 ans de la création du Conseil de l'Europe et les 50 ans de la re-ratification par la Grèce de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Cette célébration coïncide avec le 50ème anniversaire de la ratification par la France de la Convention et précède celle, en 2025, du 75ème anniversaire de la CEDH. C'est un grand honneur pour moi d'intervenir à Athènes, berceau de la démocratie, parmi des personnalités aussi distinguées.

Monsieur le président du Conseil d'État grec j'ai aussi le plaisir de souligner la grande proximité entre le Conseil d'État grec et le Conseil d'État français, où j'ai siégé entre 1996 et 2020, date à laquelle j'ai rejoint la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Il y a beaucoup de sens à évoquer ici, au Parlement hellénique, avec des juges nationaux et des juges européens,

---

* Président de Section V (2024-2025) et de la Cour européenne des droits de l'homme (2025-)

le rôle des juges dans l'établissement, le rétablissement, le développement mais aussi la défense de la démocratie. Les trois axes de notre journée: cours nationales et restauration / remise en cause / sauvegarde de la démocratie témoignent de l'ensemble des dimensions que revêt la rude mission de contribuer au renforcement de la démocratie.

Alors qu'ils ont été, au moins depuis 1945, conçus et perçus comme des acteurs clés du développement et de la sauvegarde de la démocratie, les juges sont désormais et de plus en plus vivement critiqués au nom de la défense de la démocratie et de la souveraineté populaire. Alors que l'État de droit, manifestation d'une vision libérale de l'exercice du pouvoir, semblait s'être imposé comme modèle universel et paraissait voué à un processus constant d'élargissement et d'approfondissement, voici qu'il est devenu l'objet de controverses. Ainsi que l'explique le professeur Jacques Chevallier, ce « *nouvel air du temps* » est largement lié à l'émergence de menaces (terrorisme) ou de crises (crise migratoire, crise sanitaire) et à l'apparition de nouveaux risques auxquels le système de l'État de droit serait aux yeux de ses détracteurs incapable de faire face.

Cette remise en cause de l'État de droit repose sur quatre séries de critiques de fond:

- critique de l'efficacité du droit en tant que dispositif d'encadrement de la société et de l'action publique;
- critique de la prolifération des droits individuels consécutive à la promotion des droits fondamen-

taux, portant en germe l'atomisation de la société;
- critique de la nouvelle hiérarchie des normes résultant de l'intégration, dans les ordres juridiques internes du droit international et du droit européen;
- critique enfin du pouvoir que les juges se seraient arrogé en tant que garants de l'État de droit.

Tous les juges sont visés par ce procès fait à l'imperium juridictionnel de plus en plus souvent dénoncé comme un moyen de « déposséder le peuple de sa souveraineté »: aussi bien les juges nationaux (que l'on songe à la une de certains journaux britanniques dénonçant les « Ennemis du peuple » après le jugement rendu à propos du Brexit ou à l'accusation de « coup d'État de droit », portée contre le Conseil constitutionnel français par sa décision du 25 janvier 2024, concernant la nouvelle loi sur l'immigration) que les juges européens (voyez les réactions politiques suscitées en Suisse par l'arrêt de la Grande Chambre du 9 avril 2024 et du reproche fait à la Cour de contrevenir à l'expression de la démocratie directe). Ces critiques qui alimentent un discours en voie de développement surgissent alors que des réformes institutionnelles ont pour effet de mettre en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire telles celles menées en Pologne et qui ont fait l'objet de jugements tant de la Cour de justice de l'Union européenne que de la Cour européenne des droits de l'homme.

Curieux paradoxe qui pourrait conduire à devoir livrer sur un mode défensif la démonstration du rôle

des juges dans le renforcement de la démocratie. Les juges que Ronald Dworkin compare à Hercule, figure idéale chargée de l'héroïque mission de rechercher et de trouver la bonne réponse. Ainsi que nous y invite le président du Conseil constitutionnel français Laurent Fabius, il convient de rejeter le « *sophisme selon lequel il faudrait se libérer de l'État de droit pour accomplir la volonté générale* », qui repose sur « *une sorte de martingale, refus de la légitimité des juges, refus de plusieurs de nos engagements européens, refus de l'État de droit* ». Autrement dit, d'une évidence que l'on pourrait se borner à rappeler, le rôle des juges dans la promotion de la démocratie et des valeurs qui la sous-tendent devient une responsabilité à justifier.

Pour ce faire, il nous faut en permanence repenser les rapports qui existent entre démocratie et libéralisme, les liens entre l'État de droit et la séparation des pouvoirs, les questions fondamentales de souveraineté et de légitimité. Il est bien loin, le temps de la « *fin de l'Histoire* », prophétisée en 1989 par Francis Fukuyama, nous voilà plongés dans l'air du « *Peuple contre la démocratie* », pour citer le titre provocant de l'ouvrage de Yascha Mounk.

Démocratie et libéralisme forment les deux volets du même programme moderne d'émancipation:

- le but de la démocratie est de réaliser, par l'expression du suffrage, le principe d'auto-institution du social;
- l'objectif libéral est de réaliser le principe d'auto-

nomie personnelle des individus en les protégeant contre les pouvoirs et les risques d'abus.

Frères jumeaux, démocratie et libéralisme peuvent aussi devenir frères ennemis, la démocratie risquant de conduire à la tyrannie des majorités ce que Sieyès dénonçait déjà comme le « *despotisme populaire* », tandis que la société des individus porte en germe la menace de ruiner tout projet collectif, toute idée de communauté politique. Il existe un libéralisme non démocratique, comme il existe des démocraties illibérales. Ce phénomène, analysé par Yascha Mounk dans son ouvrage précité, n'est pas nouveau. L'histoire regorge d'épisodes dans lesquels l'impératif démocratique a été délibérément dissocié de l'impératif libéral. Dans son ouvrage « *La démocratie inachevée* », Pierre Rosanvallon étudie ainsi le césarisme qui fut, en France, l'une des manifestations historiques de la démocratie illibérale et en particulier le régime mis en place par L.-N. Bonaparte, après le coup d'État du 2 novembre 1851, avec l'instauration du Second Empire.

Là où la vision libérale de la démocratie repose sur le respect du pluralisme et sur l'idée que la représentation a pour but de refléter les diversités existantes au sein du corps social, la démocratie illibérale promeut l'idée d'un « *peuple-un* », c'est-à-dire une vision moniste du politique. Ce « *peuple-un* » est souvent incarné par un « *homme peuple* », revêtu de la puissance d'incarnation.

Les attaques, sous le Second Empire, dont fut l'ob-

jet la presse accusée d'usurper les pouvoirs publics, alors qu'il lui était reproché d'être dépourvue de légitimité démocratique et de représentativité résonnent aujourd'hui avec une particulière actualité. Y font écho les procès déjà évoqués faits aux juges. Une telle conception de la souveraineté, pensée comme une forme de capital fixe et donné, débouche sur l'idée que l'expression de la volonté générale ne peut être appréhendée que dans le cadre d'un jeu à somme nulle, l'existence et, pire encore, l'accroissement du rôle d'une instance non élue étant mécaniquement perçue, comme une atteinte aux pouvoirs des urnes. Tel est le narratif du populisme antijudiciaire. Et c'est ainsi qu'après, voire grâce à la disqualification du pouvoir judiciaire des juges, les libertés publiques (liberté de la presse, liberté de réunion ou d'association) peuvent être réduites sans contrepouvoir au nom même d'une certaine conception de l'exigence démocratique. Les résurgences contemporaines de telles conceptions et de pareilles pratiques imposent d'en revenir encore et encore aux choix opérés après la Seconde guerre mondiale, pour restaurer en Europe un espace de démocratie libérale fondée sur la prééminence du droit et la sauvegarde des droits fondamentaux. S'y enracine la conviction que peuvent, que doivent se rejoindre la reconnaissance de l'autonomie civile des individus et l'affirmation de la légitime souveraineté du peuple, et que pour y parvenir, les juges ont un rôle particulier à exercer.

Le Conseil de l'Europe, qui compte aujourd'hui 46

membres, né en 1949 avec 10 États membres (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), a été créé par ses fondateurs pour défendre les idéaux et les valeurs démocratiques: paix, justice, État de droit, droits humains.

Il s'agit à la fois de se reconstruire après la barbarie de la Seconde guerre mondiale, de se défendre au moment où l'Europe se divise en deux blocs mais aussi, dans une perspective optimiste, de porter un projet attractif: « *cette bataille dans la conscience humaine, nous pouvons la gagner en donnant une réalité ferme aux valeurs morales et spirituelles et aux principes démocratiques de notre civilisation. C'est par un tel idéal qu'il sera possible d'inspirer la foi dans nos buts non seulement parmi nos peuples mais aussi parmi les autres peuples de l'Europe qui ne font pas parti du conseil de l'Europe* ».

La Convention Européenne des Droits de l'Homme, traité de l'humanisme juridique, est ainsi l'instrument de l'accomplissement du but déclaré du Conseil de l'Europe d'assurer la sauvegarde et le développement des droits et des libertés fondamentales.

En 1950, il fut décidé de rédiger un texte s'inspirant de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 à Paris, dont le but était à la fois de protéger des libertés fondamentales par un régime de droit et d'énoncer des droits politiques socio-économiques.

Le Préambule proclame ainsi le profond attachement des États parties à ces libertés fondamentales qui

constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique.

Les travaux préparatoires de la Convention sont explicites sur les liens entre démocratie et la mise en place d'une protection internationale et effective des droits humains.

M. Roberts a dit: «*cette convention signifie que la communauté européenne dans son ensemble garantit le maintien dans tous ses États membres d'une démocratie vivante et que la liberté de chacun dans un pays quelconque intéresse tout le monde*».

Il s'agit «*de promouvoir au sein de l'Europe, par un système de garantie collective, le respect par les États des droits et des libertés fondamentales ainsi que des principes généraux de la démocratie*».

Pierre-Henri Teitgen: «*en vérité ce que nous voulons empêcher c'est le rétablissement ou l'établissement dans certains pays de dictatures totalitaires du genre de celles que nous avons connues en Italie et en Allemagne avant la guerre. C'est de cette épouvante que nous voulons nous protéger*».

Dans sa jurisprudence, la Cour rappelle avec constance que la Convention est destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique –la seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un des droits protégés est celle qui peut se réclamer de la société démocratique– «*la démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique*

envisagé par la Convention et, pourtant, le seul qui soit compatible avec elle».

Il faut bien garder à l'esprit que l'idéal démocratique nourrit le système conventionnel de même que le projet de création d'un espace européen de protection des droits fondamentaux renforce la démocratie, au sein de chacun des États qui en font partie. Loin d'affaiblir le cadre national de l'exercice de la démocratie, l'échelle européenne vient à son soutien et en développe la force sans en altérer la nature.

Ainsi que l'explique Robert Badinter, «*l'universalité des droits de l'homme légitime la démarche qui consiste à compléter la garantie des droits par une construction intellectuelle et juridique, qui dépasse le seul cadre étatique. Plus que légitime, la protection internationale des droits de l'homme est une nécessité dès lors que l'État n'est pas infaillible. Il a certes pour mission la garantie des droits mais lorsqu'il ne parvient pas à satisfaire complètement cette mission, qu'il est défaillant voire menaçant pour les libertés fondamentales alors le secours doit être trouvé ailleurs, dans l'application des normes internationales au besoin par des juridictions internationales*». Ces termes «au besoin» expriment le caractère subsidiaire de l'intervention de la Cour européenne des droits de l'homme dans la sauvegarde des droits humains et le renforcement des principes et valeurs démocratiques. Le système conventionnel repose en effet sur le principe directeur de subsidiarité et mobilise la responsabilité partagée avec les autorités natio-

nales, premières garantes du respect effectif des droits protégés, à commencer par les juridictions internes. Au partage fonctionnel des rôles entre les cours nationales et la juridiction européenne, s'ajoute l'indispensable complémentarité institutionnelle entre les différents pouvoirs, exigence inhérente à l'État de droit qui implique à la fois la séparation et l'équilibre des pouvoirs.

C'est dans cette mesure que le juge joue un rôle crucial dans l'établissement et le renforcement de la démocratie. La Prééminence du droit ne se conçoit pas sans l'accès à la justice qui suppose le droit au juge[1] et, même aujourd'hui en Europe, le droit aux juges: le juge ordinaire, le juge constitutionnel (l'avènement de la justice constitutionnelle au cours de la seconde moitié du XXe siècle ayant permis le développement de l'État de droit en Europe), les juges européens.

Mais l'accès au juge ne saurait conduire au gouvernement des juges. Pour rester au soutien de la démocratie, la complémentarité des pouvoirs doit s'efforcer de fonctionner en écartant tout risque de confusion ou d'usurpation des pouvoirs. Le juge ne saurait faire œuvre de législateur. Autrement dit, s'il doit pleinement assumer des responsabilités juridictionnelles, le juge doit toujours rester à sa place institutionnelle.

Le Conseil d'État français l'a solennellement réaffirmé dans une décision d'Assemblée du 11 octobre 2023 (Amnesty International France): «*il n'appartient pas au juge de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le*

faire ». Ce n'est pas sa fonction; ce n'est pas son office. C'est au Parlement et au gouvernement qu'il appartient de définir des politiques publiques. On retrouve, quasiment à l'identique, les mêmes termes lorsqu'il s'agit pour la Cour européenne des droits de l'homme de définir les limites de la compétence du juge: au paragraphe 412 de l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* du 9 avril 2024: « *une intervention juridictionnelle, y compris de la Cour, ne peut remplacer les mesures qui doivent être prises par les pouvoirs législatif et exécutif ou fournir un substitut à celles-ci* ».

Le même arrêt réaffirme, au paragraphe 411, que « *dans une démocratie, qui représente un élément fondamental de l'ordre public européen, comme il ressort du Préambule de la Convention ainsi que des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée* » (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* 30 janvier 1998 ; *Grzęda c. Pologne* du 15 mars 2022), il est des actions –en l'espèce les mesures de lutte contre le changement climatique– qui « *dépendent nécessairement du processus décisionnel démocratique* ».

La jurisprudence de la Cour est clairement établie en ce sens: « *les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et ainsi se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et les contextes locaux. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu sur les lesquelles peuvent raisonnablement exister de profondes divergences dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance*

particulière au décideur national en particulier lorsqu'il s'agit d'un choix de société» (*Morice c. France* 23 avril 2015; *Y. c. France* 31 janvier 2023, qui rappelle au paragraphe 89 que le respect du principe de séparation des pouvoirs, sans lequel il n'y a pas de démocratie, se trouve au cœur des considérations des juridictions internes; dans le même sens *Karsai c. Hongrie* 13 juin 2024).

Mais il serait paradoxal de n'évoquer afin de présenter le rôle que jouent les juges dans le renforcement de la démocratie que le *self restraint* judiciaire dont ils font montre.

Il est temps d'insister sur la part active qu'ils prennent dans l'organisation et le fonctionnement des sociétés démocratiques. Dès lors que démocratie et protection des droits humains se nourrissent mutuellement (la démocratie, offrant un environnement propice à la protection et à la réalisation effective des droits humains, tandis que la protection des individus contre les atteintes à leurs droits et libertés énoncés, tant dans les constitutions nationales, que dans la Convention européenne des droits de l'homme participe de la vitalité de la démocratie), les juges doivent être regardés comme les gardiens fondamentaux de la démocratie à chaque fois qu'ils contribuent à la garantie effective des droits humains et libertés fondamentales.

Pour étayer ma position, je formulerai les quatre propositions suivantes:

1. Les juges sont les gardiens de la part indisponible des droits humains
2. Les juges sont les remparts contre l'arbitraire
3. Les juges sont les garants du respect du pluralisme, du droit des minorités et des personnes non représentées
4. Les juges sont les dépositaires d'une certaine forme de temporalité démocratique.

1. *Les juges sont les gardiens de la part indisponible des droits fondamentaux, valeurs universelles et inviolables*

Cette première proposition renvoie à la dimension matérielle de la démocratie, à la dimension substantielle de l'État de droit qui reposent sur la reconnaissance et le respect des droits fondamentaux à la fois fondement de toute société démocratique et fondés par l'humanité, et pour cette raison, indisponibles aux majorités du moment sauf à réduire la volonté générale au « caprice de chaque heure » pour reprendre l'heureuse formule d'Ernest Renan.

Il s'agit pour l'essentiel des droits absolus tel le respect de la dignité humaine protégée par l'article 3 ou la prohibition de l'esclavage et du travail forcé, posée à l'article 4 de la Convention.

Droits absolus qui ne souffrent aucune atteinte et qui sont pour cela insusceptibles de faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité ou d'être accompagnés pour leur exercice d'une marge nationale d'appréciation. Droit indérogeables également, l'article 15 de la Conven-

tion les ayant exclus des dérogations autorisées en cas d'état d'urgence ou de péril pour la vie de la Nation.

Rien, aucun contexte ni aucune circonstance, ne saurait conduire à accepter quelle que soit la gravité du contexte et, quand bien même une majorité l'aurait souhaité, le rétablissement de la torture ou de la peine de mort, après que le Protocole 13 en a proclamé l'abolition en toute circonstance. Les juges doivent prendre leur part dans la sanctuarisation de cet « îlot d'humanité » et protéger toutes celles et ceux, quoi qu'ils aient fait, du risque d'être exposés à un traitement contraire à l'article 3 au nom des valeurs démocratiques qui impliquent le refus d'être barbare même avec les barbares.

2. *Les juges sont les remparts contre l'arbitraire*

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle constamment depuis l'arrêt *Golder* du 21 février 1975 que l'État de droit est « *une des caractéristiques du patrimoine spirituel commun des États membres du Conseil de l'Europe* », dont « *l'arbitraire est la négation* », précise-t-elle depuis l'arrêt *Al-Dulimi c. Suisse* du 21 juin 2016, ce qui renvoie à l'un des cinq critères constitutifs de l'État de droit définis par la Commission de Venise la même année (la prévention de l'abus de pouvoir).

La garantie des droits individuels serait en effet illusoire si le processus décisionnel n'était pas entouré des garanties procédurales permettant d'éviter d'exposer les intéressés à l'arbitraire.

Dans cette mesure, la complémentarité institu-

tionnelle entre la supervision subsidiaire de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et le contrôle judiciaire exercé par les Cours nationales fonctionne à plein régime, le «*contrôle du contrôle*» –autrement appelé «*process-based review*»– permettant de vérifier l'absence de décision arbitraire ou manifestement déraisonnable.

L'affaire de Grande Chambre *H. F. c. France* du 14 septembre 2022 qui concerne les demandes de rapatriement des enfants se trouvant dans des camps en Syrie est emblématique à ce titre.

La Cour y constate en effet une violation du paragraphe 2 de l'article 3 du protocole 4 aux termes duquel: «*Nul ne peut être privé du droit d'entrée sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant*». Mais elle ne s'aventure pas à consacrer, *extra legem*, l'existence d'un droit au rapatriement qui serait opposable à l'État: la violation repose sur le constat de l'absence de garanties suffisantes contre l'arbitraire, s'agissant de l'absence de suite donnée à pareille demande en particulier faute de tout contrôle des motifs du refus par un organe indépendant. Le juste équilibre ménagé par cette solution illustre l'enchevêtrement entre les différentes dimensions de l'État de droit et la place légitime que doit y occuper le juge.

Au procès fait au gouvernement des juges, il faut répondre en rappelant la menace que constituerait un gouvernement sans juge. Lors des travaux préparatoires de la Convention, Pierre-Henri Teitgen expliquait qu'il s'agissait «*d'asseoir durablement la démocratie en Europe*» afin «*d'éviter que ne revienne l'épouvante*». Il

appartient à toutes et tous de faire vivre la démocratie et l'État de droit: la société civile, les associations et ONG, les citoyennes et les citoyens. Mais les institutions publiques et les juges en particulier jouent un rôle crucial.

L'ancien juge national administratif que je suis mesure l'importance du rôle joué par le Conseil d'État français de même que par le Conseil d'État grec dans le développement du contrôle de légalité des actes administratifs et l'effectivité de la protection des individus contre toutes les formes d'excès de pouvoir. La prééminence du droit, qui sous-tend le fonctionnement effectif de la démocratie, suppose ainsi un système judiciaire efficace, indépendant et impartial et dont les décisions sont exécutées. L'existence de juges nationaux indépendants intervenant dans le respect du droit à un procès équitable est aussi un prérequis pour la mise en œuvre efficace du principe de subsidiarité.

Et c'est en cela que les ingérences dans le pouvoir judiciaire constituent une forme de régression démocratique. En veillant, notamment au regard de l'article 6 § 1, au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire, en protégeant les juges contre toute forme d'abus et de pression, c'est aussi la démocratie que la Cour européenne des droits de l'homme renforce.

3. *Les juges sont les garants du pluralisme des droits des minorités et des personnes non représentées*

Cette dimension reflète fidèlement la vision libé-

rale, selon laquelle droits individuels et libertés publiques forment un continuum, un bloc insécable.

Les droits humains, politiques, civils, économiques et sociaux sont ainsi interdépendants. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme le rappelle avec constance.

Au premier rang des valeurs de la *société démocratique* promue par la Convention, figure le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture (*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 63, *Chassagnou et autres c. France*, § 112, 29 avril 1999, et *S.A.S c. France*, § 128, 1er juillet 2014). La Cour rappelle à cet égard que toute interprétation des droits et libertés garantis par la Convention doit se concilier avec son esprit général, qui vise à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une *société démocratique* (*Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, *Svinarenko et Slyadnev c. Russie*, 17 juillet 2014, et *Khamtokhu et Aksenchik c. Russie*, 24 janvier 2017).

En garantissant le respect des droits électoraux (Article 3 du Protocole no 1), la liberté d'expression (Article 10) ou encore la liberté de réunion et d'association (Article 14), ce sont les assises mêmes de la société démocratique que les juges protègent, que l'on songe:

– au rôle de «chien de garde» de la presse et son importance dans une société démocratique, à la nécessité de garantir le pluralisme des médias (*Axel Springer AG c. Allemagne,* 7 février 2012);

– au rôle des ONG (*Magyar Helsinki Bizottság c.*

Hongrie, 8 novembre 2016) ou des lanceurs d'alerte (*Halet c. Luxembourg,* 14 février 2023);
- à la place des partis politiques (*Linkov c. République tchèque,* 7 décembre 2006) ou encore *Parti de la liberté de démocratie c. Turquie,* 8 décembre 1999);
- à l'importance du droit à la liberté de réunion pacifique (*Navalnyy c. Russie,* 15 novembre 2018).

Cette défense des valeurs démocratiques s'exprime également à travers l'effet miroir de l'Article 17 (dite «clause guillotine»), qui interdit d'utiliser la Convention pour détruire ou limiter excessivement les droits qu'elle garantit (*W.P. et autres c. Pologne,* 2 septembre 2004). Dans la ligne de la démocratie militante, cet article rappelle que l'on ne saurait brandir la Convention contre les valeurs qui la sous-tendent.

Parce que la *société démocratique* a pour socle l'égale dignité des individus et [qu'] elle se nourrit de la diversité qu'elle perçoit comme une richesse et non comme une menace (*Natchova et autres c. Bulgarie,* 6 juillet 2005), les juges en renforcent les valeurs en protégeant les minorités en particulier, lorsque la loi de la majorité ne leur permet pas de bénéficier d'une reconnaissance et d'une protection juridiques.

C'est pourquoi la Cour a souligné que «*la société démocratique rejette toute stigmatisation fondée sur l'orientation sexuelle*» (*Bayev et autres c. Russie,* 20 juin 2017) et qu'après avoir relevé l'existence d'un consensus européen en la matière a jugé que permettre aux couples

de même sexe de bénéficier d'une forme de reconnaissance juridique (mais nécessairement pas le mariage) leur conférait une forme de légitimité et favorisait leur inclusion dans la société sans égard à l'orientation sexuelle des personnes qui la composent (*Fedotova c. Russie,* 17 janvier 2023).

C'est aussi aux juges qu'il revient de permettre aux personnes non représentées en tant que telles dans les processus démocratiques –tels que les mineurs– de voir leurs intérêts pris en compte (voir la jurisprudence sur l'intérêt supérieur de l'enfant). Il en va de même depuis les arrêts de Grande Chambre de 2024 des générations futures.

4. *Les juges sont dépositaires d'une certaine forme de temporalité démocratique*

La construction démocratique s'inscrit nécessairement dans une certaine épaisseur temporelle, la démocratie étant d'abord la construction d'une identité commune, qui s'élabore dans le temps. Le temps de l'élection et le temps de l'action politique ne sont pas celui de la justice, les deux devant se compléter plutôt que s'affronter. Le populisme se nourrit aussi des collisions entre ces différentes temporalités.

Le juge, saisi de litiges déjà noués, porte par nature un regard rétrospectif sur la question en jeu. Il peut aussi, en tranchant le cas particulier dont il est saisi, définir des règles appelées à être mises en œuvre dans le temps long. Victor Hugo n'exprime par autre chose

lorsqu'il affirme «*le droit rayonne dans l'immuable; le suffrage universel agit dans le momentané; le droit règne; le suffrage universel gouverne*» – termes qui font écho aussi bien à «*l'Empire du droit*», cher à R. Dworkin, qui à la «*prééminence du droit*».

Loin d'être opposées, les temporalités doivent se conjuguer pour renforcer la démocratie. C'est dans cette mesure qu'il convient de comprendre la spécificité du rôle des juges dans la prise en compte des intérêts des générations futures.

Tout en soulignant la nécessité de prendre en considération la répartition de l'effort intergénérationnel, la Cour rappelle, d'une part, que la responsabilité concernant ces questions relève nécessairement des pouvoirs législatifs et exécutifs. Rappelant, d'autre part, que les conséquences et problèmes résultant des effets néfastes du changement climatique sont de nature intrinsèquement collective, elle en conclut que le point de savoir qui peut, dans ce contexte, chercher à obtenir une protection judiciaire sur le fondement de la Convention ne revient pas rechercher simplement qui peut saisir la justice de ce problème général, en s'adressant d'abord aux juridictions (en l'espèce la Cour a reconnu le locus standi de l'association requérante porteuse des intérêts collectifs en jeu), puis à la Cour mais que ce point soulève des questions plus vastes, touchant la séparation des pouvoirs.

Pour conclure, j'aimerais en revenir à P. Rosanvallon qui appelle de ses vœux, dans son ouvrage précité, la promotion d'une souveraineté ouverte reposant sur

un jeu à somme positive, dans lequel les différents pouvoirs et fonctions représentatives se complètent, le cas échéant en se surveillant mutuellement même si elles sont ordonnées et hiérarchisées. « *La perspective d'une souveraineté complexe fait de la reconnaissance du pluralisme représentatif la clef d'un type de gouvernement plus fidèle et plus attentif à la volonté générale* ». C'est en cela que la multiplication des instances fonctionnelles –tant à l'échelle nationale avec le rôle assumé des juridictions internes qu'à l'échelle européenne avec la responsabilité partagée– constitue le moyen approprié d'élever le caractère démocratique des processus et du contenu des décisions. C'est à l'aune de cet idéal à comprendre comme un horizon glissant qu'il faut méditer le § 412 de l'arrêt Klima. « *La démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus au mépris des exigences de l'État de droit. La compétence des juridictions internes et de la Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques* ».

---

[1] Dans l'arrêt *Golder contre Royaume-Uni* du 21 février 1975, la Cour européenne affirme que « *la prééminence du droit ne se conçoit guère sans la possibilité d'accéder aux tribunaux* ».

Χρήστος Ροζάκης*

Εθνικά Δικαστήρια και αποκατάσταση της Δημοκρατίας

Είναι ιδιαίτερη τιμή για εμένα να συντονίσω σήμερα ένα από τα πάνελ του εξαιρετικού αυτού Συνεδρίου, με την ευκαιρία των 50 χρόνων της ελληνικής επανεπικύρωσης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των 75 χρόνων από την ίδρυση του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με ένα εκλεκτό ακροατήριο και με επιφανείς ομιλητές. Το γενικό θέμα του πάνελ τούτου είναι «Εθνικά Δικαστήρια και αποκατάσταση της Δημοκρατίας». Οι δε ομιλητές είναι ο Ομ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ, κ. Νίκος Αλιβιζάτος, μέλος της Επιτροπής της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, κ. Χρίστος Γεραρής, και ο Ομ. Καθηγητής, Alvaro Gil Robles, πρώην Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Κράτη, όπως η Ελλάδα και η Ισπανία, έζησαν μέσα στον εικοστό αιώνα την ανελευθερία δικτατοριών, η πρώτη για μια επταετία, η δεύτερη για περισσότερο από ένα τέταρτο αιώνα. Αλλά και οι δυο απαλλάχθηκαν από αυτά τα αυταρχικά καθεστώτα, ευτυχώς αναίμακτα (η πρώτη, είναι

---

* τ. Αντιπρόεδρος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (2006-2011)

αλήθεια, μέσα από την τραγωδία της Κύπρου), και με ταχεία αποκατάσταση του δημοκρατικού καθεστώτος. Σε αυτό συνέβαλε αποφασιστικά, για την Ελλάδα, η πολιτική ηγεσία, που για την Ελλάδα ήταν παλαιά δεξιά, ανανεωμένη με νέα στοιχεία, προερχόμενα κυρίως από δυνάμεις του Κέντρου, κάτω από τη στιβαρή ηγεσία του Κωνσταντίνου Καραμανλή. Στη Μεταπολίτευση, τα χρονικά όρια της οποίας αμφισβητούνται, είδε τη χώρα μας να προοδεύει εντυπωσιακά, καθώς τόσο θεσμικά, όσο και οικονομικά, η Ελλάδα έλαβε μια σημαντική θέση στις προηγμένες χώρες της Ευρώπης, με την ένταξη στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες και αργότερα στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Και στον τομέα της δικαστικής εξουσίας μπορούμε να παρατηρήσουμε ορισμένες θεμελιώδεις βελτιώσεις. Ιδιαίτερα στο Συμβούλιο της Επικρατείας ένα φιλελεύθερο πνεύμα ήρθε να προστεθεί, μετατρέποντας το δικαστήριο αυτό σε κραταιό οχυρό προάσπισης της Δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Υπάρχει, βέβαια, ακόμα η καθυστέρηση στις δικαστικές αποφάσεις των τακτικών δικαστηρίων, που αποτελεί αγιάτρευτη πληγή στην απονομή δικαιοσύνης, πράγμα που έχει οδηγήσει την Ελλάδα στο εδώλιο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αμέτρητες φορές και με μια πληθώρα καταδικαστικών αποφάσεων από αυτό.

Αλλά για όλα αυτά θα μας μιλήσουν οι παρεμβαίνοντες στο πάνελ αυτό. Δίνω αμέσως τον λόγο στον κ. Αλιβιζάτο, για να μας παρουσιάσει τη δική του εκδοχή για το ρόλο της δικαιοσύνης στην αποκατάσταση των δημοκρατικών θεσμών.

Νίκος Αλιβιζάτος*

Τα δικαστήρια ως εγγυητές της Δημοκρατίας. Ιστορικά παραδείγματα

Μπορούν τα δικαστήρια να ανακόψουν τη νόθευση του πολιτεύματος, η οποία, όπως ιστορικά έχει αποδειχθεί, μπορεί να οδηγήσει στη νομότυπη κατάλυση της Δημοκρατίας, μέσω της ανόδου στην εξουσία αντισυστημικών κομμάτων; Αυτό είναι το ερώτημα στο οποίο θα επιχειρήσει να απαντήσει η παρούσα συμβολή, θυμίζοντας, πολύ συνοπτικά, μερικά σπουδαία ιστορικά προηγούμενα.

Η σχετική συζήτηση άρχισε στα χρόνια του Μεσοπολέμου. Προηγήθηκε η νομότυπη άνοδος στην εξουσία του Μπενίτο Μουσολίνι, μετά την «Πορεία προς τη Ρώμη» (τη γνωστή "Marcia su Roma"), τον Οκτώβριο του 1922. Αν και διέθετε ελάχιστο αριθμό βουλευτών στη Βουλή που είχε εκλεγεί ένα χρόνο νωρίτερα, το 1921, ο ηγέτης του Φασιστικού Κόμματος κατάφερε, χάρη στην υποστήριξη του βασιλιά Βίκτωρα Εμμανουήλ Γ΄ και την ασυνεννοησία των κομμάτων του συνταγματικού τόξου, να διορισθεί πρώτα πρωθυπουργός και, μετά τις εκλογές του 1925, τις οποίες ο ίδιος διοργάνωσε, να κυριαρχήσει, επιβάλλοντας τη δικτατορία του. Είχε εκμαιεύσει την ψή-

* Μέλος της Επιτροπής για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου του Συμβολαίου της Ευρώπης («Επιτροπή της Βενετίας»)

φιση ενός εκλογικού νόμου, που έδινε στο πρώτο σε ψήφους κόμμα το 75% των βουλευτικών εδρών, αρκεί να είχε ξεπεράσει το 25% των ψήφων. Η Ιταλία, πάντως, είχε τότε ήπιο Σύνταγμα, το *Statuto Albertino* του 1848, που μπορούσε να τροποποιηθεί με κοινό νόμο. Θα ήταν δύσκολο συνεπώς, σε ένα δικαστήριο, ακόμη και αν το ήθελε, να εκτοπίσει ως αντισυνταγματικά τα αυταρχικά μέτρα που περνούσε ο μελλοντικός δικτάτωρ από την επομένη της ανόδου του στην εξουσία, όπως οι περιορισμοί της ελευθεροτυπίας, καθώς και των δικαιωμάτων του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι.

Πιο χαρακτηριστική, βέβαια, ήταν η περίπτωση του Χίτλερ. Με μόλις το 33,1% των ψήφων στις εκλογές του Νοεμβρίου του 1932, διορίστηκε καγκελάριος από τον πρόεδρο Χίντεμπρουκ, στις 30 Ιανουαρίου 1933. Αμέσως κατόπιν, χάρη στον περίφημο «εξουσιοδοτικό νόμο», τον οποίο εξεμαίευσε από τη Βουλή –και αφού φυλάκισε τους κομμουνιστές βουλευτές, τους οποίους κατηγόρησε για την στημένη πυρκαγιά του Ράϊχσταγκ– μπόρεσε να αναθεωρήσει το Σύνταγμα της Βαϊμάρης και να επιβάλει το φρικτότερο ίσως καθεστώς στην ιστορία της ανθρωπότητας, τη ναζιστική δικτατορία[1].

Τελευταία ήταν η περίπτωση της ανόδου του στρατάρχη Πεταίν, στη Γαλλία, χάρη στους αυτοκτονικούς συντακτικούς νόμους (τις *lois constitutionnelles*) που ψήφισε στο Βισύ, τον Ιούλιο του 1940, η γαλλική εθνοσυνέλευση, η ίδια σημειωτέον που, το 1936, είχε στηρίξει την κυβέρνηση του Λαϊκού Μετώπου με πρωθυπουργό τον Λεόν Μπλουμ.

Νομικά, στις δύο τελευταίες περιπτώσεις, την άνοδο

δηλαδή του Αδόλφου Χίτλερ στη Γερμανία και του καθεστώτος του Βισύ στη Γαλλία, η μεθόδευση ήταν η ίδια: με απόφαση των νομότυπα εκλεγμένων Βουλών, τροποποιήθηκαν οι περί αναθεωρήσεως του Συντάγματος διατάξεις των Συνταγμάτων που ίσχυαν, αφήνοντας έτσι το πεδίο ελεύθερο στους νέους ηγήτορες να επιβάλουν τις δικτατορίες τους. Θα μπορούσε ένα πραγματικά ανεξάρτητο δικαστήριο, αν υπήρχε –που δεν υπήρχε βέβαια τότε– να αποτρέψει τη μοιραία αυτή πορεία;

Στο ερώτημα αυτό, οι συντάκτες των μεταπολεμικών Συνταγμάτων σε Ιταλία και Γερμανία απάντησαν «ναι». Και το έπραξαν, ιδρύοντας ένα δικαστήριο διαφορετικό απ' όλα τα άλλα, το *Συνταγματικό*. Έκτοτε, το μοντέλο του Συνταγματικού Δικαστηρίου καθιερώθηκε σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων και των πρώην λαϊκών δημοκρατιών της Ανατολικής, μετά την κατάρρευση του κομμουνισμού στις αρχές της δεκαετίας του 1990.

Πιο πετυχημένο αποδείχθηκε το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο χρησίμευσε ως πρότυπο για πολλές χώρες, τις τελευταίες δεκαετίες. Δυο λόγια μόνον για το πώς σχεδιάστηκε: τον Αύγουστο του 1948, ενόσω η Γερμανία τελούσε ακόμη υπό κατοχή από τους συμμάχους, ο Hans Ehard, πρώτος εκλεγμένος πρωθυπουργός της Βαυαρίας, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, συγκάλεσε μια ομάδα γνωστών συνταγματολόγων στο νησάκι μιας γραφικής λίμνης μεταξύ Μονάχου και Ζάλτσμπουργκ, την Chiemsee. Οι προτάσεις που τότε διατυπώθηκαν αποτέλεσαν τη βάση των συζητήσεων του

Κοινοβουλευτικού Συμβουλίου, όπως ονομάστηκε, η Γερμανική Συντακτική Εθνοσυνέλευση, που ψήφισε το 1949 τον *Grundgesetz*. Πρωταγωνίστησε τότε ένας φιλελεύθερος συνταγματολόγος, ο Hans Nawiasky, υπερασπιστής του Συντάγματος της Βαϊμάρης, τον οποίο συνέδραμε αποφασιστικά ο Χάνς Κέλσεν, «πατέρας» του Αυστριακού Συντάγματος του 1920, το οποίο είχε ιδρύσει το ιστορικά πρώτο Συνταγματικό Δικαστήριο – το αυστριακό. Ο Κέλσεν, θυμίζω, είχε αντιπαρατεθεί δημόσια, από τη δεκαετία του 1930, με τον Καρλ Σμιτ, προτού ακόμη αυτός προσχωρήσει στον ναζισμό. Είναι η οξεία διαμάχη τους –πολύ γνωστή έκτοτε– για το ποιος έπρεπε να είναι ο «φύλακας» του Συντάγματος: ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ή ο δικαστής[2];

Τον Νοέμβριο του 1948, ωστόσο, υπήρξε μια εξέλιξη που αποδείχθηκε καταλυτική για το θέμα που μας απασχολεί: οι στρατιωτικοί διοικητές των τριών δυνάμεων κατοχής προέβησαν σε επίσημο διάβημα προς τους συντάκτες του Θεμελιώδους Νόμου, στο οποίο υποστήριζαν επί λέξει τα εξής:

«*Το Σύνταγμα πρέπει να προβλέψει μιαν ανεξάρτητη δικαιοσύνη* [provide for an independent judiciary] *για να ελέγχει τη συνταγματικότητα των ομοσπονδιακών νόμων και τη δράση της ομοσπονδιακής εκτελεστικής εξουσίας, για να επιλύει τις διαφορές μεταξύ των ομοσπονδιακών αρχών και των αρχών των Länder, καθώς και των Länder μεταξύ τους, και να προστατεύει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του ατόμου*».[3]

Συμμορφούμενος προς την ανωτέρω υπόδειξη, ο Γερ-

μανός συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέστηκε να ιδρύσει το *Bundervefassungsgericht*, με αρμοδιότητα τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων· του ανέθεσε επί πλέον ως αρμοδιότητα, αφ' ενός μεν να αφαιρεί ορισμένα ατομικά δικαιώματα από άτομα που τα ασκούν σε βάρος της «*φιλελεύθερης δημοκρατικής θεμελιώδους τάξεως*» και, αφ' ετέρου, να απαγορεύει πολιτικά κόμματα που «*τείνουν να βλάψουν ή να εκθέσουν σε κίνδυνο*» την ίδια τάξη. Είναι τα περίφημα άρθρα 18 και 21 του *Θεμελιώδους Νόμου* της Βόννης, από τα οποία η νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου διαμόρφωσε την έννοια της *μάχιμης Δημοκρατίας* (*streibare Demokratie*).

Αυτό λοιπόν είναι το μοντέλο, που έκτοτε μιμήθηκαν, μεταξύ άλλων, τα Συντάγματα της Ισπανίας, της Τουρκίας και των περισσότερων πρώην κομμουνιστικών χωρών της Ανατολικής Ευρώπης. Γνωστότερες απαγορεύσεις κομμάτων, στα μεν χρόνια του ψυχρού πολέμου ήταν ενός νεοναζιστικού (του Σοσιαλιστικού κόμματος του Ράϊχ) και του κομμουνιστικού στη Γερμανία, το 1952 και το 1956, αντίστοιχα.[4] Πιο πρόσφατα, απαγορεύτηκαν δύο βασκικά εθνικιστικά κόμματα (Herri Batasuna και Batasuna) στην Ισπανία, με την κατηγορία ότι διατηρούσαν δεσμούς με τον τρομοκρατικό κλάδο της ΕΤΑ (το 2003 και το 2011),[5] και προπάντων, το Refah, Κόμμα της Ευημερίας του Νετσμετίν Ερμπακάν στην Τουρκία, το 2003, αν και ήταν το πρώτο σε δύναμη κόμμα στην τουρκική Βουλή.[6] Αξίζει να σημειωθεί ότι, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις ανεξαίρετα, το ΕΔΔΑ στο οποίο είχαν προσφύγει οι άμεσα θιγόμενοι, θεώρησε δικαιολογημένη την απαγόρευση των εν λόγω

κομμάτων, εν όψει των περιορισμών που επιτρέπει η παράγραφος 2 του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι.

Η απερίσκεπτη προσφυγή στη λύση της απαγόρευσης, εν τούτοις, ενδέχεται να προσβάλλει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Και τούτο, αν το στοχευόμενο κόμμα δεν μετέρχεται βίαια μέσα και έχει κάποια ευρύτερη απήχηση στην κοινή γνώμη. Όταν αυτό συμβαίνει, η απαγόρευση ενδέχεται να είναι συνταγματικά προβληματική. Επί πλέον, ενδέχεται στην πράξη να επιφέρει συνέπειες αντίθετες από τις προσδοκώμενες. Στην Τουρκία, για παράδειγμα, αμφιβάλλω αν το ΑΚΡ, δηλαδή το κόμμα του κ. Ταγίπ Ερντογάν, θα γιγαντώνονταν, αν προηγουμένως δεν είχε διαλυθεί, με συνοπτικές σημειωτέον διαδικασίες, το Refah.

Για να αποτραπεί αυτό το ενδεχόμενο, δύο λύσεις προσφέρονται: πρώτα-πρώτα, η όσο το δυνατόν σαφέστερη διάκριση των τρομοκρατικών οργανώσεων από τα πολιτικά κόμματα. Το ειδοποιό στοιχείο, αυτό δηλαδή που διακρίνει τις μεν από τα δε, είναι η συστηματική χρήση της βίας από τις πρώτες, ως μέσου πολιτικού αγώνα. Ο γαλλικός νόμος της 10ης Ιανουαρίου 1936 για τις *μαχόμενες συμμορίες* (*groupes de combat*) και τις *ιδιωτικές πολιτοφυλακές* (*milices privées*), έτσι όπως έχει έκτοτε επανειλημμένως τροποποιηθεί και εφαρμοσθεί, πληροί, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, τις προϋποθέσεις αφ' ενός μεν της ύπαρξης προηγούμενου «νόμου» και, αφ' ετέρου, της αναγκαιότητας «*σε μια δημοκρατική κοινωνία*[7]» (βλ. αποφάσεις *Ayoub κ.ά. κατά Γαλλίας*, 2020). Το ίδιο και το άρθρο 187 του ελληνικού ΠΚ, το οποίο εφαρμόσθηκε επιτυχώς –κατά τη

γνώμη μου– στις περιπτώσεις της 17Ν και της Χρυσής Αυγής.

Τον άλλο σκόπελο, δηλαδή το ενδεχόμενο να υπάρχει αξιόλογο λαϊκό έρεισμα, το αντιμετώπισε, επιτυχώς, κατά τη γνώμη μου, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας το 2017, στην υπόθεση ενός μικρού νεοναζιστικού κόμματος, του Εθνικού Δημοκρατικού (NDP). Αν και δέχθηκε ότι το κόμμα αυτό επιδιώκει όντως την ανατροπή της «*φιλελεύθερης δημοκρατικής θεμελιώδους τάξης*» του άρθρου 21 του γερμανικού Συντάγματος, το Δικαστήριο έκρινε ότι, το γε νυν έχον, το κόμμα αυτό είναι τόσο περιθωριακό, ώστε δεν συνιστά άμεση απειλή κατά της εν λόγω τάξης.[8] Για τους εξ υμών οικείους με τη νομολογία του αμερικανικού Supreme Court, θα έλεγε κανείς ότι πρόκειται για μια εφαρμογή στην πράξη της νομολογίας του "*clear and present danger*", που ο διάσημος δικαστής Oliver Wendel Holmes εισηγήθηκε από τα χρόνια του Μεσοπολέμου για τα ακραία όρια της ελευθερίας της έκφρασης.[9]

Εκτός όμως από την απαγόρευση αντισυστημικών κομμάτων, που είναι μια σχετικά πρόσφατη αρμοδιότητα των Συνταγματικών Δικαστηρίων στις φιλελεύθερες δημοκρατίες, θα σταθώ σε άλλη μία, παλαιότερη, αλλά, τηρουμένων των αναλογιών, εξίσου σημαντική: τον έλεγχο από τα δικαστήρια της προσφυγής στο δίκαιο της ανάγκης. Εμβληματική, εν προκειμένω, ήταν η περίφημη δίκη στο Ανώτατο Δικαστήριο του Βερολίνου, το καλοκαίρι του 1932, του πραξικοπηματικού διορισμού του καγκελαρίου Φον Πάπεν, από τον πρόεδρο Χίντεμπρουκ, ως πρωθυπουργού του κρατιδίου της Πρωσίας, επειδή η σύνθεση

της νεοεκλεγμένης Βουλής του τελευταίου, δεν εξασφάλιζε σταθερή πλειοψηφία. Η Πρωσία, σημειωτέον, ήταν το μόνο γερμανικό κρατίδιο στις τοπικές εκλογές του οποίου, το 1932, δεν είχε επικρατήσει το ναζιστικό κόμμα. Με το ίδιο διάταγμα, καταργούνταν η κρατική υπόσταση της Πρωσίας και η ομοσπονδιακή κυβέρνηση αναλάμβανε όλες τις τοπικές αρμοδιότητες. Στη δίκη εκείνη αντιπαρατέθηκαν από τη μια οι υποστηρικτές της κεντρικής εξουσίας, μεταξύ των οποίων και ο πολύς Κάρλ Σμιτ, με τους φιλελεύθερους οπαδούς του δικαστικού ελέγχου, από την άλλη, μεταξύ των οποίων ήταν και ο πιο καθιερωμένος Γερμανός συνταγματολόγος του Μεσοπολέμου Gerhard Anschütz, και ο Hans Nawiasky, στον οποίο αναφέρθηκα ήδη. Αν και δεν αφορούσε άμεσα την επικράτηση του Εθνικοσοσιαλιστικού κόμματος, η δίκη εκείνη δικαίωσε τους υποστηρικτές του ανελέγκτου της ανάγκης, ανοίγοντας έτσι τον δρόμο στον Χίτλερ. Την ίδια αρνητική στάση σε ό,τι αφορά τον έλεγχο του δικαίου της ανάγκης επιδεικνύουν παραδοσιακά τα περισσότερα ανώτατα δικαστήρια στην Ευρώπη, μεταξύ άλλων και το γαλλικό Conseil d'Etat, το οποίο, το 1962, χαρακτήρισε ως «*acte de gouvernement*», όχι μόνο την προσφυγή καθ' εαυτήν στο περίφημο άρθρο 16 του Σ. του 1958 από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά και την παράταση της εφαρμογής του, επί ένα ολόκληρο εξάμηνο, μετά την παρέλευση του κινδύνου[10]. Το ίδιο συμβαίνει παραδοσιακά και σε μας, με την απουσία ελέγχου της ανάγκης, όταν η εκτελεστική εξουσία εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του άρθρου 44, παρ. 1 του Συντάγματός μας.

Πέραν των ανωτέρω, από τις δικαστικές αποφάσεις

των τελευταίων ετών, σε υποθέσεις στις οποίες διακυβευόταν η επιβίωση, αν όχι αυτή καθ' εαυτήν της Δημοκρατίας, τουλάχιστον σημαντικών πτυχών της, θα στεκόμουν σε τρεις, τις ακόλουθες:

Στην ακύρωση, εν πρώτοις, από την Ολομέλεια του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας του διαγωνισμού για τη χορήγηση αδειών τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας που είχε διοργανώσει η κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ το 2016, κατά παράκαμψη του αρμόδιου, κατά το Σύνταγμα, Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης.[11] Είχε τότε καταγγελθεί μεθόδευση για την προτίμηση φίλου προς την τότε κυβέρνηση επιχειρηματία, αν και αυτός δεν διέθετε τα σχετικά προσόντα. Ζητούμενο στη σχετική δίκη ήταν η ύπαρξη ή όχι εννόμου συμφέροντος από άλλον τηλεοπτικό σταθμό, ο οποίος είχε προσφύγει, αν και είχε μετάσχει στον εν λόγω διαγωνισμό.

Στην καταδίκη, κατά δεύτερο λόγο, του τότε πρώην, αλλά και σήμερα επανεκλεγμένου Προέδρου της Βραζιλίας, Λουίς Ινάσιο Λούλα ντα Σίλβα, σε ποινή κάθειρξης για διαφθορά και ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, το 2017, και την απαλλαγή του, το 2021, από το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας του, με το σκεπτικό ότι οι κατηγορίες που είχαν διατυπωθεί εναντίον του προέρχονταν από πρόσωπο πολιτικά προκατειλημμένο. Κάτι που του επέτρεψε να επανεκλεγεί Πρόεδρος της Δημοκρατίας, σε βάρος του διώκτη του Χαΐρ Μπολσονάρο, το 2022.

Στην αποδοχή της υποψηφιότητας του Ντόναλντ Τραμπ στις προκριματικές εκλογές του Ρεπουμπλικανικού κόμματος, την περασμένη άνοιξη και, κατ' αποτέλεσμα,

στις μεθαυριανές προεδρικές εκλογές των ΗΠΑ, παρά το κώλυμα της 14ης τροποποίησης του αμερικανικού Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο δεν μπορούν να καταλάβουν «*πολιτικό ή στρατιωτικό αξίωμα*» πρόσωπα που, παρ' ότι έχουν ορκιστεί να τηρούν το Σύνταγμα ως κάτοχοι ορισμένων δημόσιων αξιωμάτων, «*έχουν συμμετάσχει σε εξέγερση ή στάση*» ("*insurrection or rebellion*") κατά των Ηνωμένων Πολιτειών. Αποφεύγοντας να πάρει θέση επί της ουσίας και να χαρακτηρίσει την εισβολή των τραμπούκων του Τραμπ στο κτίριο του Κογκρέσου, στις 6 Ιανουαρίου 2021, «*εξέγερση*», το Supreme Court έκρινε ότι το Ανώτατο Δικαστήριο του Κολοράντο, που είχε εφαρμόσει το ανωτέρω κώλυμα εκλογιμότητας, όπως και τα άλλα πολιτειακά δικαστήρια, στερείτο εν προκειμένω δικαιοδοσίας.[12]

Συνοψίζω: Στο ερώτημα αν τα δικαστήρια, στη σύγχρονη φιλελεύθερη Δημοκρατία, μπορούν να λειτουργήσουν ως εγγυητές της Δημοκρατίας, δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να δοθεί μονοσήμαντη απάντηση. Η σημαντικότερη για μένα μεταβλητή είναι ο βαθμός ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν και, κατά δεύτερο λόγο, το αν αυτά αντιλαμβάνονται το δίκαιο και, κατ' επέκταση τον ρόλο τους, όχι ως μηχανική εφαρμογή ενός αποστεωμένου κείμενου, αλλά ως «ζωντανό» κείμενο, που θα πρέπει να ερμηνεύεται λαμβάνοντας υπ' όψη τις νεότερες εξελίξεις. Και για το πρώτο και για το δεύτερο, στις περισσότερες σύγχρονες δημοκρατίες έχει κριθεί ότι ο δικαστής καριέρας είναι λιγότερο κατάλληλος από τον επιλεγόμενο σε ώριμη ηλικία και με πολιτικο-ιδεολογικά κριτήρια, κυρίως λόγω της προσήλωσης του πρώτου στο γράμμα περισσότερο του

νόμου, παρά στο πνεύμα του· προσήλωσης την οποία μοιραία ακολουθεί «για να έχει το κεφάλι του ήσυχο» από τα πρώτα βήματα της δικαστικής σταδιοδρομίας του. Γι' αυτό, τουλάχιστον στην Ευρώπη, έχει προκριθεί το μοντέλο του Συνταγματικού Δικαστηρίου, χωρίς όμως ούτε αυτό να δίνει πάντοτε ικανοποιητικές απαντήσεις.

Σε μας, την απουσία Συνταγματικού Δικαστηρίου έχει καλύψει τα τελευταία χρόνια το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο τόσο για δικονομικούς, όσο και για ουσιαστικούς λόγους έχει εξελιχθεί ως το κατ' εξοχήν δικαστήριο απονομής της συνταγματικής δικαιοσύνης. Ίσως γιατί τα μέλη του, σταδιοδρομώντας, κατά το γαλλικό μοντέλο, αποκλειστικά στην Αθήνα, χωρίς τον φόβο της δυσμενούς μετάθεσης και κρινόμενα αποκλειστικά από συναδέλφους τους, με τους οποίους ζουν από κοινού μια ολόκληρη ζωή, να βλέπουν πιο δυναμικά –βλέπε πιο «τολμηρά»– το δίκαιο και να είναι πιο «ανοιχτά» στα σημεία των καιρών. Σε μια περίοδο όπου, οι μεγάλες κατακτήσεις του συνταγματικού πολιτισμού απειλούνται σχεδόν σε όλες τις χώρες της Ευρώπης, σε αυτούς τους δικαστές απόκειται να δείξουν ότι έχουν αντιληφθεί ποια είναι τα πραγματικά διακυβεύματα της εποχής μας.

---

[1] Για την πτώση της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης διαθέτουμε ήδη στην ελληνική βιβλιογραφία τη διδακτορική διατριβή του Αλέξανδρου Κεσσόπουλου, *Η αυτοκτονία του Δήμου. Πολιτική κρίση και συνταγματικός λόγος στη Βαϊμάρη*, πρόλ.: Ν.Κ. Αλιβιζάτου, Αθήνα, Ευρασία, 2018.

[2] Για την ιστορική αυτή διαμάχη και τις προεκτάσεις της, βλ. ιδίως David Dyzenhaus, *Legality and Legitimacy. Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar,* Oxford, Clarendon Press, 1997 και από την ελληνική βιβλιογραφία – εκτός από τη διατριβή του Κεσσόπουλου (βλ. υποσημ. 1) – βλ. Βασιλείου Σκουρή & Ευάγγελου Βενιζέλου, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων,* Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1985, σελ. 18 & επ.

[3] Βλ. Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany,* Durham & London, Duke University Press, 1997, σελ. 527.

[4] Βλ. 2 BVerfGE 1(1952) και 5 BVerfGE 85(1956), αντίστοιχα.

[5] Απόφαση ΕΔΔΑ της 30.6.2008.

[6] Απόφαση ΕΔΔΑ της 13.2.2013.

[7] Απόφαση ΕΔΔΑ *Ayoub κ.ά. κατά Γαλλίας,* 8.10.2020.

[8] 144 BVerfGE 20(2017).

[9] Βλ. ιδίως την απόφαση *Schenck v. U.S.,* του Ανώτατου Δικαστηρίου της Ουάσιγκτον (249 U.S. 47(1919)).

[10] Απόφαση *Rubin de Servens* της 2.3.1962.

[11] ΣτΕ(Ολ.) 95/2017.

[12] Βλ. το σχετικό άρθρο μου στην *Καθημερινή,* 26.10.2023 («Μπορούν οι δικαστές να μπλοκάρουν τον Τραμπ;»).

Χρίστος Γεραρής*

Η αποκατάσταση της Δημοκρατίας στην Ελλάδα και η συμβολή των δικαστηρίων στην εμπέδωσή της

1. Η πρόσκληση να συμμετάσχω, ως εισηγητής, στην ημερίδα για την αποκατάσταση της Δημοκρατίας στην Ελλάδα, είναι για μένα τιμητική και ευχαριστώ τους δύο θεσμικούς διοργανωτές. Ελπίζω, ωστόσο, ότι δεν αποτέλεσε μοναδικό κριτήριο της προσκλήσεως το θλιβερό προνόμιο της αρχαιότητας μεταξύ των επιζώντων προέδρων στα ανώτατα δικαστήρια της Χώρας!

2. Η παρουσία των προέδρων και μελών των δυο ευρωπαϊκών δικαστηρίων, καθώς και υψηλών στελεχών του Συμβουλίου της Ευρώπης προσδίδει ιδιαίτερη αίγλη στην επετειακή αυτή εκδήλωση. Καλωσορίζω τους εκλεκτούς προσκεκλημένους και παρακαλώ να μου επιτρέψουν να εκφράσω την ιδιαίτερη χαρά μου στον Πρόεδρο Koen Lenaerts. Συμμετείχαμε στην πρώτη σύνθεση του ιδρυθέντος, πριν από 35 χρόνια, Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ήδη Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Όπως είναι γνωστό, η λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος στην Ελλάδα διακόπηκε το 1967, με την επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας. Υπηρετώντας από το έτος 1963 στο Συμβούλιο της Επικρατείας

---

* Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας

(ΣτΕ), νομιμοποιούμαι να επικαλεστώ την ιδιότητα του αυτόπτη μάρτυρα της σκοτεινής εκείνης χρονικής περιόδου.

4. Κατά τη διάρκεια της επταετούς διακυβέρνησης, η κύρια αντίσταση προβλήθηκε από οργανώσεις πολιτών και φοιτητών, από το κίνημα του ναυτικού και από θαρραλέους πολίτες, όπως ο Αλέκος Παναγούλης, που αποπειράθηκε να δολοφονήσει τον αρχηγό του πραξικοπήματος Γεώργιο Παπαδόπουλο. Δύο χρόνια μετά την επιβολή της δικτατορίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να ελέγξει τη νομιμότητα διοικητικών πράξεων που είχαν εκδοθεί κατ' εφαρμογή Συντακτικών Πράξεων (Σ.Π.). Για τους αγνοούντες την ιστορία της ελληνικής δικαιοσύνης, οφείλω να επεξηγήσω ότι σε ανώμαλες περιόδους διακυβερνήσεως της Χώρας, οι εξωκοινοβουλευτικές κυβερνήσεις ασκούσαν και συντακτική εξουσία. Έτσι, εκτός από νόμους, ψήφιζαν και συντακτικές πράξεις με συνταγματική ισχύ.

5. Η ΚΔ΄ Σ.Π., που εκδόθηκε στις 28 Μαΐου 1968, ανέστειλε για τρεις μέρες την ισοβιότητα των δικαστών της πολιτικής δικαιοσύνης και τη μονιμότητα εισαγγελέων και ειρηνοδικών. Την ίδια μέρα το Υπουργικό Συμβούλιο απέλυσε τριάντα έναν (31) δικαστικούς λειτουργούς, με κύρια αιτιολογία για τους περισσοτέρους, ότι εκδηλώνονταν υπέρ πολιτικών παρατάξεων. Μεταξύ των απολυθέντων ήταν ο Πρόεδρος και μέλη του Αρείου Πάγου, καθώς πρόεδροι και μέλη εφετείων και πρωτοδικείων. Η Σ.Π. προέβλεπε ότι κατά των πράξεων απόλυσης δεν επιτρέπεται προσφυγή ή αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ, ούτε αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων.

Παρά την απαγορευτική αυτή ρήτρα, είκοσι ένας απολυθέντες δικαστές άσκησαν ενώπιον του ΣτΕ αιτήσεις ακυρώσεως κατά των πράξεων απολύσεως.

6. Το ΣτΕ έχει διαμορφώσει κατά τα έτη 1936 έως 1948 πάγια νομολογία για την έκταση του δικαστικού ελέγχου, όταν οι προσβαλλόμενες διοικητικές πράξεις έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογή Σ.Π., με ρήτρα απαραδέκτου της ασκήσεως ένδικων μέσων. Έχει κριθεί ότι το απαράδεκτο ισχύει, υπό την προϋπόθεση ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε σύμφωνα με τους όρους που προέβλεπε η Σ.Π., όπως η αρμοδιότητα, οι χρονικοί περιορισμοί και άλλοι ουσιώδεις διαδικαστικοί τύποι.

7. Ερευνώντας την τήρηση του τριημέρου αναστολής της δικαστικής ισοβιότητας, αποκαλύφθηκε ότι η πραγματική κυκλοφορία του φύλλου της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, στο οποίο είχε καταχωριστεί η επίμαχη Σ.Π., έγινε το βράδυ της 28ης Μαΐου 1968. Η συνεδρίαση όμως του Υπουργικού Συμβουλίου, κατά την οποία αποφασίστηκε η απόλυση των τριάντα ενός δικαστών, είχε λάβει χώρα το πρωί της ίδιας μέρας. Η χρονική αυτή αντίφαση δεν στοιχειοθετούσε καθ' εαυτήν ακυρότητα, διότι στην ελληνική έννομη τάξη έχει καθιερωθεί ο πολιτικός (από μεσονυχτίου σε μεσονύχτιο), και όχι ο φυσικός υπολογισμός του χρόνου. Η διαπίστωση όμως αυτή, σε συνδυασμό με την τεκμαιρόμενη αδυναμία έρευνας των στοιχείων των φακέλων χιλίων περίπου δικαστών σε μια μέρα, έπεισε τα μέλη του Δικαστηρίου ότι οι απολύσεις έγιναν με βάση κατάλογο προγραφών.

8. Το Δικαστήριο ακύρωσε τις απολύσεις, για τον

λόγο ότι παραβιάσθηκε το δικαίωμα ακροάσεως, το οποίο συνιστά θεμελιώδη αρχή του δικαίου σε κάθε ευνομούμενη πολιτεία. Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, με νομική κατασκευή, δέχθηκε ότι στη Σ.Π. ενυπάρχει επιταγή να τηρηθεί το δικαίωμα απλής έστω ακροάσεως πριν την απόφαση απολύσεως.

9. Η αντίδραση της δικτατορικής κυβερνήσεως υπήρξε σφοδροτάτη. Ο πρωθυπουργός, με ιταμή ραδιοφωνική ομιλία, χαρακτήρισε τη στάση του ΣτΕ πρωτοφανή στα παγκόσμια δικαστικά χρονικά εκτροπή από τις αρχές της νομιμότητας! Εξανάγκασε σε παραίτηση τον Πρόεδρο και οκτὼ μέλη του ΣτΕ. Απαγόρευσε την επάνοδο στις θέσεις τους των δικαιωθέντων δικαστών. Με νομοθέτημα αναδρομικής ισχύος ορίστηκε ότι είναι ανυπόστατοι και δεν εκτελούνται αποφάσεις οιουδήποτε δικαστηρίου, που εκδόθηκαν επί αντικειμένου εξαιρεθέντος της δικαιοδοσίας του.

10. Έναν χρόνο αργότερα, ο τότε Πρωτοδίκης Χανίων Νικόλαος Γεωργίλης, με αφορμή τροχαία παράβαση απολυθέντος εισαγγελέως, έκρινε ότι η εν λόγω νομοθετική ρύθμιση αντίκειται στην αρχή της διακρίσεως των εξουσιών και σε μια σειρά διατάξεων του Συντάγματος του 1968, το οποίο είχε ψηφίσει, κατόπιν δημοψηφίσματος, η στρατιωτική κυβέρνηση. Η απόφαση αναιρέθηκε από τον Άρειο Πάγο, ο οποίος αντέκρουσε ως εσφαλμένη τη νομολογία του ΣτΕ και δέχθηκε ότι η απαγορευτική ρήτρα άσκησης ένδικων μέσων έχει πλήρη ισχύ, διότι θεσπίστηκε από επαναστατική κυβέρνηση, η οποία επικρατήσασα δημιούργησε δίκαιο.

11. Η απόφαση του ΣτΕ αποτέλεσε μείζον πολιτικό γεγονός. Ήταν η πρώτη αντιστασιακή ενέργεια από ανώ-

τατο θεσμικό όργανο της Πολιτείας απέναντι στη δικτατορική κυβέρνηση. Έτυχε μεγάλης δημοσιότητας στα ευρωπαϊκά μέσα επικοινωνίας, διαμήνυσε στη διεθνή κοινή γνώμη ότι οι διαβεβαιώσεις των πραξικοματιών για σύντομη επάνοδο στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα αποτελούσαν απατηλή προπαγάνδα και ενθάρρυνε τη δραστηριότητα αντιστασιακών οργανώσεων στο εσωτερικό της χώρας.

12. Μετά την κατάρρευση της δικτατορίας, το Πενταμελές Εφετείο Αθηνών καταδίκασε δέκα οκτώ πρωταιτίους του πραξικοπήματος εις θάνατον, ισόβια και πρόσκαιρη κάθειρξη. Με μακρύ σκεπτικό έκρινε, κατ' εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, ότι οι κατηγορούμενοι δεν ενήργησαν στο πλαίσιο επανάστασης, η οποία προϋποθέτει βίαιη λαϊκή εξέγερση ή τουλάχιστον ρητή ή σιωπηρή έγκριση από τον λαό. Διάφορο είναι το ζήτημα της αναγνώρισης του κύρους κανόνων δικαίου που ψηφίζονται από de facto κυβέρνηση. Τούτο δικαιολογείται από την ανάγκη της συνεχούς λειτουργίας του Κράτους τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο πεδίο των διεθνών σχέσεων. Η ποινή του θανάτου μετατράπηκε από την Πολιτεία σε ισόβια κάθειρξη, την οποία οι κατηγορούμενοι εξέτισαν μέχρις ότου απεβίωσαν.

13. Παράλληλα με την ποινική δίωξη, επιβλήθηκαν εκτεταμένες διοικητικές κυρώσεις εις βάρος αξιωματικών του στρατού και πανεπιστημιακών καθηγητών που είχαν συνεργαστεί με το στρατιωτικό καθεστώς. Στο δικαστικό σώμα αποκαταστάθηκαν στους βαθμούς και τη σειρά αρχαιότητας όσοι είχαν απομακρυνθεί από τη δικτατορική κυβέρνηση.

14. Το έτος 1985 η Ελληνική Δημοκρατία αναγνώρισε την ατομική προσφυγή ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Έκτοτε, τα ελληνικά δικαστήρια, και ιδίως το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμηνεύουν συνταγματικές διατάξεις υπό το φως της νομολογίας του ΕΔΔΑ. Συνήθως στις αποφάσεις μνημονεύονται σωρρευτικά οι αντίστοιχες διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ. Με βάση τα αριθμητικά ευρετήρια του ΣτΕ, κατά την τελευταία δεκαετία, μνημονεύονται διατάξεις της ΕΣΔΑ σε 1.220 αποφάσεις του ΣτΕ, απορριπτικές ή ακυρωτικές. Συγκρούσεις της ημεδαπής νομοθεσίας προς την ΕΣΔΑ έχουν παρατηρηθεί κυρίως σε δικονομικά θέματα.

15. Λόγω του χρονικού περιορισμού, αναφέρω ενδεικτικά τρεις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες έχουν εκδοθεί, είτε κατ' εφαρμογή του Συντάγματος, είτε κατ' εφαρμογή του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ.

α) Αντίκειται στην ελευθεροτυπία ο υποχρεωτικός καθορισμός από το Κράτος κατώτατης τιμής πωλήσεως όλων των ημερήσιων εφημερίδων.

β) Κρίνεται αντίθετη προς το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ η υποχρέωση των στρατιωτικών να λάβουν άδεια συνάψεως γάμου, διότι τούτο συνιστά έντονη επέμβαση στην ιδιωτική ζωή και προσβολή της προσωπικότητας.

γ) Η καταγραφή του θρησκεύματος σε δημόσια έγγραφα, όπως είναι οι αστυνομικές ταυτότητες, προσκρούει στο ατομικό δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας.

16. Τερματίζοντας την εισήγηση, θα ήθελα να παρατηρήσω ότι τα ελληνικά δικαστήρια ακολουθούν σε γενικές γραμμές τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Αναμένεται ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο του Στρασβούργου θα λαμβάνει υπόψη, ιδίως σε δικονομικά ζητήματα, τη συνισταμένη της νομολογίας που επικρατεί στα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο επιστημονικός διάλογος μεταξύ του ΕΔΔΑ και των εθνικών δικαστηρίων εξασφαλίζει μια ορθολογική ερμηνεία και αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων.

Alvaro Gil Robles y Gil-delgado*

Le rétablissement de la Démocratie en Espagne et le rôle des tribunaux dans la transition démocratique

I. Je voudrais tout d'abord vous remercier de m'avoir invité à participer à cette conférence, non seulement pour ce qu'elle signifie en elle-même, mais aussi pour ce qu'elle nous interpelle tous. Nous tous qui avons pu sortir du tunnel temporel d'une dictature pour commencer à construire une démocratie. Et surtout ceux qui ont grandi dans une démocratie, qui n'ont pas connu les heures sombres de l'absence de liberté et qui ne savent pas à quel point il est facile de retourner dans le tunnel du temps, si nous ne gardons pas à l'esprit la valeur de ce dont nous jouissons aujourd'hui et que nous devons défendre tous les jours.

Mais le rétablissement et la consolidation d'une démocratie stable et durable n'est pas une tâche simple, ni une tâche d'un jour. Je dirais qu'il s'agit d'un défi qui s'inscrit dans le temps, dans notre temps.

Dans le cas de l'Espagne, qui est la raison de mon intervention, mais sans oublier le cadre général de cette réunion, « le renforcement de la démocratie », ce que je

---

* Ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (1999-2006)

viens de dire est particulièrement significatif. En effet, j'ai passé mon enfance et une grande partie de ma jeunesse sous une dictature, résultat d'une guerre civile traumatisante, qui a laissé de profondes blessures dans notre société. Des blessures, qui subsistent encore pour beaucoup.

Cette dictature, qu'une grande partie de nos concitoyens ont acceptée avec plaisir et que beaucoup d'autres, la majorité, ont endurée passivement, n'a pas pris fin à la suite d'un processus révolutionnaire ou d'un effondrement provoqué par la poussée des forces démocratiques, mais essentiellement par le processus naturel de décomposition du régime, accéléré par la mort du dictateur.

Mais lorsque le roi Juan Carlos, imposé par le dictateur, a courageusement décidé de promouvoir un processus de rétablissement de la démocratie dans notre pays, les forces politiques démocratiques qui, jusqu'alors, avaient été clandestines et s'étaient opposées plus ou moins activement à la dictature, ont été confrontées à la responsabilité de construire un nouveau régime constitutionnel dans lequel tous les Espagnols, en particulier les nouvelles générations, pourraient se reconnaître, éradiquer les affrontements caïnites et ouvrir une période de réconciliation et de coexistence dans la paix et la liberté.

Cet objectif n'était pas possible sans la récupération complète d'un régime politique absolument démocratique, reconnu dans une Constitution votée par les ci-

toyens et dans laquelle non seulement la séparation des pouvoirs était consacrée, mais aussi la reconnaissance des droits et des libertés fondamentales des personnes, de toutes les personnes, et leur libre exercice, garanti par un système judiciaire ordinaire et constitutionnel qui en assurerait le respect effectif. Bref, garantir la validité d'un véritable État de droit, et non d'un simple État de règles, comme celui que nous avons dû subir pendant la dictature.

Nous revenions donc à un système de séparation des pouvoirs, dans lequel la Justice devait assumer le rôle fondamental que je viens d'évoquer et qu'elle a largement rempli depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978.

Mais il n'en a pas toujours été ainsi.

II. Pendant la dictature, l'indépendance des juges et des magistrats a été formellement reconnue, mais cette condition s'inscrivait évidemment dans un système dépourvu de libertés fondamentales, d'une réelle séparation des pouvoirs et d'un cadre juridique dans lequel les libertés les plus élémentaires des individus dans l'exercice de leurs droits fondamentaux, que ce soit à titre individuel ou sous la forme d'associations, étaient ignorées ou persécutées.

Le pouvoir judiciaire a donc été, institutionnellement, un élément collaborateur du maintien de la dictature et de tout ce qu'elle impliquait. Je ne nie pas qu'il y ait eu des juges et des magistrats profondément dé-

mocrates dans leur for intérieur et même certains qui se sont pleinement engagés dans la lutte pour la démocratie, mais dans l'ensemble, le système de sélection, par le biais d'un concours public extrêmement technique et presque réservé à certaines élites du monde juridique, n'a pas favorisé un accès ouvert et populaire. D'autre part, l'intervention politique du gouvernement national dans le processus de toute la carrière judiciaire de ses membres, et surtout en ce qui concerne l'accès à la Cour suprême, sont des éléments qui ne favorisent pas l'existence d'une justice indépendante répondant aux valeurs démocratiques. Ni personnellement, ni collectivement.

Très tôt, dès la fin de la guerre civile, le régime a créé les instruments judiciaires de la répression de la dissidence, essentiellement exercée par les tribunaux militaires jusqu'en 1963, date à laquelle le Tribunal de l'ordre public, communément appelé TOP, et le tribunal d'instruction qui l'accompagne, ont été créés par la loi. Il a également remplacé le Tribunal spécial pour la répression de la franc-maçonnerie et du communisme, créé en 1940.

Le TOP était un tribunal politique, axé sur la défense de la dictature et la répression de tout mouvement démocratique. Selon diverses recherches, il a traité 22 660 affaires et prononcé 3 798 condamnations (959 acquittements), qui ont abouti à 11 958 années d'emprisonnement. Toutes les affaires ont été instruites sur la base des rapports de la Brigada Político Social, un groupe de police spécialisé dans la répression des forces démocratiques.

Ce tribunal spécial a exercé ses pouvoirs jusqu'en 1977, date à laquelle, en pleine transition, il a été décidé de l'abolir. La Constitution de 1978 consacre non seulement un régime démocratique intégral, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, mais aussi une véritable séparation des pouvoirs. L'article 117.1 de la Constitution précise que: « *La justice émane du peuple et est rendue au nom du Roi par des juges et des magistrats membres du pouvoir judiciaire, indépendants, inamovibles, responsables et soumis uniquement à l'autorité de la loi* ».

Le Conseil général du pouvoir judiciaire (Art. 122 de la Constitution) est le garant essentiel de cette indépendance, puisqu'il se voit attribuer « *le gouvernement de celui-ci* », notamment la nomination, la promotion, l'inspection et le régime disciplinaire de ses membres, qui ne seront plus exercés par le gouvernement.

La création de la Cour constitutionnelle complétera le cadre des garanties des droits et libertés fondamentaux des citoyens, ainsi que la résolution des conflits de compétence interinstitutionnels et territoriaux.

III. Tout au long de ce processus, aussi bien pendant les dernières années de la dictature que pendant la période de transition, il y a eu des groupes de juges et de magistrats démocratiques qui se sont regroupés clandestinement dans des associations non reconnues officiellement, mais qui ont œuvré à la consolidation de la démocratie. Leur rôle, presque testimonial à certains

égards, a été très important, même si la grande majorité des membres du pouvoir judiciaire étaient sociologiquement dépendants du régime dictatorial ou, pire encore, officiellement « apolitiques » et donc passifs dans la lutte réelle pour la démocratie.

Il est difficile d'oublier que dans les heures qui ont suivi le coup d'État du colonel Tejero, qui a pris d'assaut le Parlement le 23 février 1981 et a séquestré le gouvernement et tous les députés pendant plusieurs longues heures jusqu'à ce que le roi le démantèle, la « Junta de Fiscales » (l'organe directeur du ministère public) a refusé de voter une déclaration de défense de la démocratie, parce qu'elle n'était pas « censée faire de la politique », et le juge en fonction ce jour-là à Madrid a refusé de donner l'ordre d'empêcher la publication d'un journal falangiste (Arriba), qui comprenait une proclamation en faveur des auteurs du coup d'État.

Mais il y a aussi d'autres actions très dignes et courageuses que l'on ne peut ignorer. Un exemple en est la création de Justicia Democrática, une organisation clandestine qui, à partir de 1970, a rassemblé les juges et les procureurs ayant une sensibilité démocratique et un engagement à évoluer vers la démocratie, et qui n'a pu être légalisée qu'en 1977, après les premières élections démocratiques en Espagne. Un témoignage de résistance, avec celui des organisations corporatives d'avocats démocrates, surtout actives dans les grandes associations professionnelles comme Madrid et Barcelone, mais aussi dans d'autres capitales provinciales, qui s'engageaient à

défendre les travailleurs, les étudiants et les intellectuels persécutés par le régime devant le Tribunal de Orden Público (Tribunal de l'ordre public).

Ces années ont été particulièrement difficiles. Jusqu'en 1977, date de la disparition du Tribunal de Orden Público, a été créée ce que l'on appelle l'Audiencia Nacional, une juridiction ordinaire à compétence nationale, spécialisée dans les délits terroristes et la criminalité organisée, notamment dans le domaine économique, qui, par sa nature, dépassait les possibilités des juridictions ordinaires, mais dont le fonctionnement était soumis au respect de toutes les garanties de l'État de droit.

IV. Je voudrais compléter ce très bref rappel historique par une brève réflexion sur le rôle de la justice espagnole, non seulement dans la transition elle-même, mais aussi dans la phase de consolidation et de mise en œuvre du régime démocratique et même aujourd'hui, où elle remplit un rôle extrêmement complexe et en partie contesté.

Je commencerai par saluer les juges et les magistrats liés à l'Audience nationale pour leur rôle extraordinaire dans la poursuite et le jugement des crimes liés au terrorisme, en particulier l'ETA, mais aussi les crimes djihadistes et autres. Si l'Espagne a pu vaincre l'organisation terroriste ETA, aujourd'hui disparue, c'est non seulement grâce au travail de la police démocratique et à la collaboration internationale, mais aussi grâce à l'appli-

cation stricte de la loi, avec toutes les garanties de défense, par l'Audiencia Nacional.

Ce serait une énorme injustice de ne pas reconnaître ce rôle fondamental des membres de l'administration de la justice qui, dans notre pays, ont collaboré à l'éradication du terrorisme de l'ETA et ont payé le lourd tribut du sacrifice de leur propre vie. On ne peut oublier qu'entre 1978 et 2001, en pleine démocratie, entre les juges, les procureurs et les magistrats, y compris ceux de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, 12 personnes ont été assassinées.

Mais après cette douloureuse et terrible période de mise à l'épreuve de notre démocratie, je ne peux terminer sans évoquer aussi quelques-unes des lumières et des ombres qui ont accompagné la longue vie de notre démocratie retrouvée en matière de Justice.

V. Il a été particulièrement difficile, au début, pour le pouvoir judiciaire ordinaire, habitué à naviguer sur les mers de la législation dictatoriale et à une tradition consistant à considérer la Cour suprême comme la dernière et ultime instance judiciaire, d'accepter cette situation.

D'une part, parce que de nombreux juges et magistrats, y compris la Cour suprême elle-même, ont tenté de maintenir la thèse, selon laquelle la Constitution n'était pas une véritable règle d'application immédiate, mais seulement une ligne directrice en ce qui concerne les principes et les valeurs qu'elle contenait. Mais aussi

parce qu'ils avaient du mal à admettre qu'il puisse exister un contrôle institutionnel externe, celui de l'institution du médiateur, sur son bon fonctionnement en tant que service public de la justice.

Jusqu'à ce que le Tribunal constitutionnel, auquel toute personne ayant épuisé les voies judiciaires ordinaires pouvait recourir à l'amparo, proclame sans appel que la Constitution était une règle d'application obligatoire et immédiate, d'une valeur supérieure à toute autre règle ordinaire, et donc également à l'égard de toutes celles qui survivaient encore de l'ancien régime et qui étaient contraires à ses dispositions.

Cette perte de la suprématie ultime de la Cour suprême, du moins en ce qui concerne la protection des droits et libertés fondamentaux, a été un changement qui n'a pas toujours été facile à accepter pour ceux qui venaient de l'ancien régime. À un moment donné, il s'agissait également d'un changement pour la Cour constitutionnelle elle-même, lorsque certains de ses arrêts ont été corrigés par la Cour européenne des droits de l'homme, basée à Strasbourg.

La réaction initiale du Conseil général du pouvoir judiciaire, que l'article 122 de la Constitution reconnaît comme l'organe directeur des juges et des magistrats, réticent à collaborer avec le médiateur lorsque ce dernier transmettait des plaintes reçues de citoyens concernant le mauvais fonctionnement des cours et des tribunaux, a également été significative, car il fondait sa réticence à collaborer sur le principe de l'indépendance du pouvoir

judiciaire et, par conséquent, des juges et des magistrats qui le composaient, et donc aussi du Conseil général du pouvoir judiciaire.

Il a fallu rappeler au Conseil, et surtout à son premier président, que, d'une part, le médiateur exerçait une compétence reconnue par la Constitution et par sa propre loi constitutive, mais aussi, et c'est le plus important, que l'indépendance du pouvoir judiciaire, dont personne ne doutait, n'était pas synonyme d'irresponsabilité absolue des juges et des magistrats à l'égard des dysfonctionnements administratifs ordinaires de leurs cours et tribunaux, dans la mesure où il s'agissait de contrôler le bon fonctionnement d'un service public fondamental.

Il aurait été tout autre de vouloir s'immiscer dans l'exercice de la compétence juridictionnelle de juger et d'exécuter ce qui a été jugé, qui n'appartient évidemment qu'aux membres du pouvoir judiciaire et dont le désaccord avec leurs décisions devrait être motivé par les voies prévues par notre système juridique, avec à sa tête la Constitution, qui garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Je dois reconnaître que cette résistance a été rapidement surmontée et qu'une très bonne collaboration s'est établie entre les deux institutions dans ces premières années de la transition.

VI. Et je terminerai par une dernière réflexion qui me semble nécessaire et appropriée dans le contexte et la raison de la Rencontre, qui nous réunit aujourd'hui

à Athènes. La démocratie a récupéré pour notre pays un système de droits et de libertés, de respect absolu de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs, tel que nous n'en avions jamais connu dans notre histoire avec une telle ampleur et une telle modernité, le tout incarné dans une Constitution qui était et a été plus qu'un simple texte formel. Elle est le fruit d'un grand pacte entre toutes les forces politiques démocratiques du pays pour nous doter d'un système politique de coexistence, qui nous évite de retomber dans les erreurs historiques, qui ont coûté si cher à tous les Espagnols.

Un élément clé pour atteindre cet objectif est le fonctionnement d'un système efficace de protection des droits et des libertés, et pour rendre cela possible, parmi d'autres instruments constitutionnels, la constitution et le fonctionnement d'une JUSTICE totalement indépendante, avec des lettres majuscules, a été rendue possible, un véritable pouvoir judiciaire qui répondrait à cet impératif constitutionnel.

Cependant, pour qu'une démocratie soit pleinement consolidée, et dans notre cas plus de quarante ans se sont déjà écoulés, il est nécessaire que nous respections tous les règles du jeu démocratique et cela signifie, entre autres facteurs, que nous laissons la «justice» en dehors du jeu politique quotidien des partis. Nous ne devons pas essayer d'en faire un instrument du jeu politique, de la résolution des différends qui devraient être réglés dans l'arène parlementaire ou lors des élections.

Et évidemment, les membres de ce pouvoir judi-

ciaire, auquel nous avons constitutionnellement accordé tant de pouvoir et d'indépendance, doivent donner des signes sans équivoque qu'ils n'entreront jamais dans des jeux politiques partisans. Qu'ils resteront toujours dans le strict respect de leurs pouvoirs constitutionnels, donnant au public l'assurance que leur comportement respectera toujours le principe de la séparation des pouvoirs. Les difficultés que nous avons rencontrées au fil des ans pour renouveler la composition du Conseil général du pouvoir judiciaire, bloquées par le refus de la force politique majoritaire de l'opposition (contrairement au mandat constitutionnel) et, une fois ce résultat obtenu, les symptômes d'une nouvelle confrontation interne paralysante, ne me permettent pas d'être particulièrement optimiste en la matière. La politique partisane est réticente à quitter l'organe de direction des juges.

Nous vivons des années de forte polarisation politique dans notre pays, favorisant la confrontation entre les forces politiques majoritaires et incluant évidemment les nouvelles forces émergentes. L'esprit de dialogue, de négociation et de consensus, qui a permis une transition pacifique et fructueuse, a été remplacé par la confrontation et la disqualification de l'adversaire. Par l'utilisation de tous les moyens possibles pour nuire à l'adversaire politique, en particulier ceux qui sont au gouvernement, tant au niveau national, que régional. Et dans cette dérive erratique de l'affrontement stérile et néfaste, les tentatives d'utilisation de la justice comme arme de combat politique ne sont pas en reste.

Malheureusement, il existe aujourd'hui dans notre pays des symptômes, isolés mais significatifs, que cet impératif que je viens d'évoquer n'est pas toujours bien compris et respecté, et des ombres de méfiance sont semées parmi les citoyens quant au respect que les acteurs de la vie politique doivent au fonctionnement de la JUSTICE, à sa véritable fonction; et aussi de la part de certains de ses membres, de ne pas donner l'impression de dépasser les limites de leurs propres fonctions juridictionnelles, pour envahir le monde de la politique.

Tout cela est peut-être le produit d'une crise temporaire de maturité du système démocratique. Je l'espère. Mais nous devons être très vigilants. Je vous remercie de votre attention.

Λίνος-Αλέξανδρος Σισιλιάνος*

Εθνικά δικαστήρια, κλονισμός της Δημοκρατίας

Επιτρέψτε μου, κατ'αρχήν, να ευχαριστήσω θερμότατα για την τιμητική πρόσκληση να συντονίσω αυτή τη συνεδρία για τα εθνικά δικαστήρια και τον κλονισμό της Δημοκρατίας.

Αποτελεί κοινό τόπο ότι μία από τις πρώτες ενέργειες κάθε αυταρχικού καθεστώτος, όταν αναλαμβάνει την εξουσία, είναι να πλήξει το δικαστικό σύστημα και δη τα ανώτατα, κυρίως δε τα συνταγματικά δικαστήρια, όπου υπάρχουν. Στο μέτρο που τα δικαστήρια αυτά συνιστούν τον κατεξοχήν ελεγκτικό μηχανισμό τυχόν αυθαιρεσιών της κρατικής εξουσίας, η ποδηγέτηση και ο έλεγχός τους εμφανίζονται στα μάτια των επίδοξων δικτατόρων και λοιπών αυταρχικών ηγετών, ως προϋπόθεση για την εδραίωση της εξουσίας τους και την αποφυγή δικαστικής κριτικής.

Η ελληνική εμπειρία κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, η οποία οδήγησε στη μαζική παραίτηση ανωτάτων δικαστικών στο Συμβούλιο της Επικρατείας, μεταξύ των οποίων του αείμνηστου Μιχαήλ Στασινόπουλου –μετέπειτα Προέδρου της Δημοκρατίας– και του Γεωργίου Μαραγκόπουλου –μετέπειτα Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας– αποδεικνύουν του λόγου το αληθές.

---

* τ. Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (2019-2020)

Στη σύγχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα, η παρέμβαση στο έργο της δικαιοσύνης λαμβάνει διάφορες μορφές, τις οποίες θα αναδείξει η Αντιπρόεδρος του ΕΔΔΑ, κυρία Ivana Jelić. Παρότι ορισμένες από τις παρεμβάσεις αυτές, όπως η μείωση του ορίου ηλικίας των ανωτάτων δικαστικών, περιβλήθηκαν με έναν μανδύα νομιμότητας σε χώρες όπως η Ουγγαρία ή η Πολωνία, υπέκρυπταν στην πραγματικότητα καίρια πλήγματα στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, επιτρέποντας στους κρατούντες να απομακρύνουν τους εμπειρότερους δικαστές, οι οποίοι δεν τους ήταν αρεστοί και να στείλουν συγχρόνως ένα «μήνυμα» στους υπόλοιπους, για το τι τους περιμένει, εάν δεν συμμορφωθούν προς τις υποδείξεις.

Ήδη από το 2016, το ΕΔΔΑ στηλίτευσε τις πρακτικές αυτές στην απόφαση *Baka κατά Ουγγαρίας*. Ωστόσο, επί προηγουμένου καθεστώτος, η Πολωνία δεν δίστασε να αντιπαρατεθεί συγχρόνως και με το Δικαστήριο του Στρασβούργου και με το ΔΕΕ σε ένα αντίστοιχο νομικοπολιτικό πλαίσιο.

Η σθεναρή αντίσταση των δύο κορυφαίων δικαστικών θεσμών στην Ευρώπη ήταν πολύτιμη για τη διασφάλιση του κύρους της δικαιοσύνης σε πανευρωπαϊκή κλίμακα. Παρά ταύτα, οι παρεμβάσεις στο έργο της δικαιοσύνης συνεχίζονται σε ορισμένα κράτη με διάφορες μορφές δίωξης αντιφρονούντων δικαστικών, ενίοτε δε και με την αυθαίρετη σύλληψη και φυλάκισή τους.

Η εμπειρία της Επιτροπής της Βενετίας στα θέματα αυτά, και γενικότερα στην αποκατάσταση της Δημοκρατίας στα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης, είναι πλουσιότατη

και η συμβολή της αναδεικνύεται ποικιλοτρόπως, συμπεριλαμβανομένων των επανειλημμένων αναφορών σε αυτήν από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η Πρόεδρος της Επιτροπής Βενετίας, κυρία Claire Bazy-Malaurie, θα συνεισφέρει τη μακρά και πλουσιότατη εμπειρία της στο πεδίο αυτό.

Ο τρίτος ομιλητής σε αυτή τη συνεδρία, ο κύριος Χρήστος Γιακουμόπουλος, πρώην επικεφαλής της Γενικής Διεύθυνσης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Κράτους Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχει ζήσει από κοντά όλη την περιπέτεια της ενοποίησης της Ευρώπης, της διεύρυνσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, αλλά και τις περιπλανήσεις και τις απογοητεύσεις αυτού του μακρινού ταξιδιού στη Δημοκρατία.

Μετά από 37 ολόκληρα χρόνια στην υπηρεσία των ιδεωδών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο κύριος Γιακουμόπουλος κρατά ζωντανή τη θεσμική μνήμη όλων αυτών των ιστορικών ανατροπών που οδήγησαν τα κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης να δεσμευθούν από την ΕΣΔΑ, καθιστώντας την το κατ'εξοχήν όχημα δημοκρατικού πλουραλισμού και εμπέδωσης της Δημοκρατίας.

Όπως αποδεικνύει η πρόσφατη αποβολή της Ρωσίας από το Συμβούλιο της Ευρώπης και η αποδέσμευσή της από την ΕΣΔΑ, ο σεβασμός της τελευταίας δεν είναι μόνο όρος ένταξης στο Συμβούλιο της Ευρώπης, αλλά και απαραίτητη προϋπόθεση για την παραμονή ενός κράτους στον Οργανισμό. Η Σύμβαση αυτή, έτσι όπως την έχει επεξεργαστεί και ερμηνεύσει το ΕΔΔΑ, αποκρυσταλλώνει τις θεμελιώδεις αξίες του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού του

21ου αιώνα, είναι δε απόλυτα συνυφασμένη με το δημοκρατικό πολίτευμα.

Με τις σκέψεις αυτές θα ήθελα να δώσω τον λόγο στους τρεις διακεκριμένους ομιλητές, για να αναπτύξουν τις απόψεις και τις θέσεις τους.

Ivana Jelić*

Interference in Justice as a Form of Democratic Backsliding (Democratic Backsliding and the European Court of Human Rights)

It is an immense honour and my genuine pleasure to speak today on a topic, which is so foundational to our work as legal professionals.

My topic is closely linked with the interplay between the rule of law and independence of judiciary - a critical issue shaking the foundations of democracy in Europe: the erosion of the rule of law and the independence of the judiciary. Both has passed from rise to decline and –hopefully– fully will be back to rise.

Seen as a broader phenomenon, democratic backsliding in Europe concerns a retreat/withdrawal from the rule of law and its cardinal principle of law-based limitation of state activity, as well as a retreat from international supervision, including the area of human rights.

Safeguarding the Rule of Law is a task for all of us – national and international authorities, national and European courts, and there we have a shared responsibility!

---

* Vice President of the European Court of Human Rights (2024)

An independent judiciary is not an abstract ideal, it is an indispensable component of the rule of law and democracy, as interconnected values.

The indispensable role of an independent judiciary is actually preserving the essence of democracy.

In recent years, we have witnessed a troubling trend of democratic backsliding or "rule of law backsliding". This process involves elected public authorities deliberately implementing governmental blueprints (schemes) that aim to systematically weaken, annihilate, or capture internal checks on power, with the ultimate purpose of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party.[1]

A central feature of democratic backsliding is the weakening of judicial independence. This threat is severe, as democracy cannot function properly without the rule of law. What is particularly alarming about this backsliding is its systemic (or structural) nature.

I. *The context of democratic backsliding in Europe*

Democratic backsliding is a concept that notably involves a country's constitution being eroded, as seen in several European states. These governments are attempting to prevent strong independent courts from upholding the constitutional normative standard of liberal democracy.[2] This "constrained democracy" was the preferred conception of the post-war West European order and underpins the democratic constitution of the European Union. Democratic backsliding in Hungary

and Poland portrays a shift away from this constitutional self-understanding.

The quality and independence of judicial institutions should be a concern for all citizens of democratic countries. The institutions of a democracy can erode fairly quickly without any violent regime changes. The importance of strong governments in Eastern Europe has recently come to the forefront with the Russian invasion of Ukraine. The actions and rhetoric taken by the governments of Hungary and Poland, as neighbouring countries, are under increased scrutiny. Notably, these countries differ in how formal the erosion of the judiciary was.

In both countries, Hungary and Poland, the judiciaries quickly became a legitimising institution for the government that stopped effectively challenging laws that it may have challenged before the shift.[3]

This change was remarkably quick, happening within three years of the election of the respective parties. This demonstrates that significant shifts in power and judicial systems can happen through a variety of processes and with startling speed.

II. *What is the role of the ECtHR in safeguarding the RoL in a situation of democratic backsliding?*

As a constitutional principle in the system of human rights protection within the legal space of the Council of Europe, the rule of law has been the leading principle guiding the development of the case-law of

the Strasbourg Court. In recent years the normative impact of the rule of law has been increasing in the case-law of the Court, in particular in cases dealing with the independence and impartiality of the judiciary.

The Court protects judicial independence through its jurisprudence, acting as a vital check on national actions that threaten the rule of law. The Court has been addressing democratic erosion and rule of law backsliding in European countries, including Albania, Bulgaria, Georgia, Hungary, Romania, Türkiye, and Ukraine, having dealt with the protection of the judiciary's autonomy and independence in cases against these HCPs.

Throughout time, the Strasbourg Court has adopted an extensive jurisprudence, relevant to clarifying the content of Article 6 of the Convention and the concept of judiciary independence, notably: *Golder v. the United Kingdom* (1975), *Wille v. Liechtenstein* (1999), *Stafford v. the United Kingdom* (2002), *Vilho Eskelinen and Others v. Finland* (2007) and *Xhoxhaj v. Albania* (2021).

In 2018, the Grand Chamber reiterated that: "[...] *the right of access to a court* [...] *constitutes an element which is inherent in the right set out in Article 6 § 1 of the Convention, which lays down the guarantees applicable as regards both the organisation and composition of the court, and the conduct of the proceedings. All of those elements make up the right to a fair trial secured by Article 6 § 1*".[4]

The principle of irremovability is essential for maintaining judicial independence: irremovability protects

judges from arbitrary dismissal, ensuring they can perform their duties without undue pressure.

However, it is noteworthy to recall that "*[j]udicial independence demands that individual judges be free not only from undue influences outside the judiciary, but also from within. This internal judicial independence requires that they be free from directives or pressures from the fellow judges or those who have administrative responsibilities in the court such as the president of the court or the president of a division in the court*".[5]

The European Convention on Human Rights acts as a "shield" for national judges.[6] Attempts to attenuate this mission of judges were brought before the ECtHR in the cases of *Baka v. Hungary*[7] and *Kövesi v. Romania*.[8] These cases concerned the premature termination of the mandates of high-ranking judicial officials, following their criticism on legislative reforms concerning the judiciary, combined with the inability to challenge these dismissals before court: In *Baka*, the mandate of the President of the Hungarian Supreme Court was terminated in a context of structured incursions of the executive and legislative branches in the independence of the judiciary, while, in Kövesi, the case concerned a bras-de-fer between the Romanian chief prosecutor of the National Anticorruption Directorate and the national government, that led to the dismissal of the former. The approach that was established by the Grand Chamber in Baka paved the way for the Court in future cases and was consolidated and further developed in

Kövesi. This case-law highlights two important guarantees that the Convention offers to national judges, in order to defend their independence: freedom of expression and fair trial guarantees.[9]

III. *Fair trial guarantees and judicial careers*[10]

In the *Baka* case, the European Court of Human Rights established that there can be no exception to the applicability of fair trial guarantees in disputes relating to the career of judges. The Court extended the applicability of the *Eskelinen* criteria to disputes concerning the career of judges, despite the wording of the *Ekselinen* judgment limiting its reasoning to the career of "*civil servants*".[11] The Court overcame this obstacle by reiterating that the judiciary is "*part of typical public service*" and citing its most recent case law, where Article 6 had been applied similarly.[12] To justify an exception to judges' access to court, the two traditional conditions required by the *Eskelinen* criteria have to be satisfied: (1) national law "*expressly excluded access to a court for the post or category of staff in question*"; and (2) this was justified on "objective" grounds in the State's interest.[13] This affirms that a "presumption of applicability" of Article 6 applies in cases concerning the career of judges. The Court also established an additional third condition that should be satisfied cumulatively to the traditional two *Eskelinen* criteria: compliance of national measures restricting access to court to the rule of law itself.

This criterion was invented when faced with the extremely particular circumstances of Mr. Baka's case, to whom access to court had not been expressly excluded under national law, but was made impossible due to the inclusion of the termination of his mandate in the Constitution.[14]

The Court further developed the approach concerning the applicability of Article 6 in the case of Ms. Kövesi. In her case, the Court found that domestic law had not "*expressly excluded access to court*", as the administrative courts were competent to review the removal decision.[15]

The Strasbourg Court concluded that there could not exist any "*objective justification for this exclusion in the State's interest*", as "*senior members of the judiciary should enjoy –as other citizens– protection from arbitrariness of the executive power and only oversight by an independent judicial body of the legality of such a removal decision is able to render such a right effective*".[16] Thus, the Court ruled on the applicability of Article 6 to disputes concerning the career of judges, and that the review of domestic courts could not address the essence of the applicant's complaint, arguing that her removal was an illegal disciplinary sanction triggered by her opinions expressed publicly in the context of legislative reforms.[17]

IV. Recent developments

Recent cases such as *Eminagaoglu v. Turkey*

(2021), Ikotity and Others v. Hungary (2023) and *Żurek v. Poland* (2022) further illustrate the Court's commitment to protecting judicial independence and freedom of expression. In *Eminagaoglu* the Court found a violation of Article 6 when a judge who had criticized government policy was moved to an inferior judicial posting, without due procedure or safeguards and without any right of appeal that offered meaningful judicial review. In *Ikotity*, the Court upheld Hungary's decision to regulate parliamentary conduct, while in *Żurek*, the Court found violations of judicial independence and freedom of expression in Poland.

The Court emphasised the overall context of successive judicial reforms, which have resulted in the weakening of judicial independence and the rule-of-law crisis in Poland. The lack of judicial review of the decision to prematurely end Mr. Żurek's mandate at the NCJ seriously impaired his right of access to a court. The Court also noted that the measures taken against Mr. Żurek were neutral and applied to all judges, but they had to be seen in context against the general background of the Government's successive reforms aimed at weakening judicial independence. The Court concluded that there had been an interference with the applicant's right to freedom of expression and that such interference was not necessary in a democratic society: "*The Court further emphasises the need to protect a judicial council's autonomy, notably in matters concerning judicial appointments, from encroachment by the legislative and executive powers,*

and its role as a bulwark against political influence over the judiciary... It also has regard to the overall context of the various reforms undertaken by the Polish Government which have resulted in the weakening of judicial independence and adherence to rule-of-law standards (ibid., § 346)".[18]

V. *Irregularities in judicial appointments*

I will now address the application of the criteria from *Ástráðsson* to Poland's judicial system, where serious irregularities in judicial appointments have affected all court levels, including the Constitutional Court (Trybunał Konstytucyjny, 'TK') and the Supreme Court (Sąd Najwyższy, 'SN'), as well as lower courts. In *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* (2020), the Grand Chamber developed a threshold test[19] which consists of assessing three criteria, cumulatively:

1. Whether there was a manifest breach of the domestic law*:* the breach of the domestic law must usually be manifest, in the sense that the breach must be objectively and genuinely identifiable.[20]

2. Whether the breaches of the domestic law pertained to a fundamental rule of the procedure for appointing judges: the breach must concern the ability of the judiciary to perform its duties free of undue interference, and not be a breach of a purely technical nature.[21]

3. Whether the allegations regarding the right to a "*tribunal established by law*" were effectively reviewed

and remedied by the domestic courts: the review conducted by the national courts, if any, of the legal effects of the breach must be carried out on the basis of the relevant Convention case law.[22]

The Strasbourg Court initially tackled these issues in the case of *Xero Flor w Polsce sp. z o.o v. Poland* (2021).[23] In this judgment, the Court ruled that the Constitutional Court proceedings were crucial for the applicant company's civil right, allowing it to apply Article 6 (1) of the Convention to the constitutional complaint proceedings. The Court found manifest breaches of domestic law, serious irregularities in the election procedure for three judges, and no remedies provided. As a result, the applicant company was denied its right to a "*tribunal established by law*", due to the participation of a judge whose election was vitiated by grave irregularities, thereby breaching the right to a tribunal established by law.

The *Xero Flor* ruling is the first to address Poland's rule of law crisis.

Since then, the Court has ruled that several reformed Polish courts, including the CC (TK) and new Supreme Court chambers, do not meet the standard of "*a court according to the law*". This assessment has been confirmed in subsequent cases such as *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek and Ozimek*,[24] and *Advance Pharma*, which also highlight violations of Article 6 (1) of the Convention due to attacks on judicial independence.

In *Reczkowicz v. Poland*[25] (2021), the European

Court of Human Rights has found Poland in violation of Article 6, the right to a fair trial. The Court ruled that the applicant, a barrister who was suspended from her duties for a period of three years in connection with various breaches of the Code of Bar Ethics as a consequence of disciplinary proceedings, did not have a fair hearing before a "*tribunal established by law*". This case is one of 38 cases lodged against Poland between 2018 and 2021, concerning the destructive changes to the judicial system initiated by the controversial Law and Justice Party, *Prawo i Spawiedliwość (PiS)*.[26]

In the classic case of *Advance Pharma Sp. z o.o. v. Poland*[27] (2022), the applicant company filed a complaint against the Civil Chamber of the Supreme Court in Poland, claiming that it was not an independent and impartial tribunal established by law. The Court found that the appointment process was influenced by legislative and executive powers and applied Article 46 of the European Convention on Human Rights, stating that the Polish State needed to take swift action to rectify the violations, potentially escalating the rule of law crisis in Poland:

"[...] *it is an inescapable conclusion that the continued operation of the NCJ, as constituted by the 2017 Amending Act and its involvement in the judicial appointments procedure, perpetuates the systemic dysfunction as established above by the Court and may in the future result in potentially multiple violations of the right to an 'independent and impartial tribunal established by law',*

thus leading to further aggravation of the rule of law crisis in Poland. [...]. *That being said, in accordance with its obligations under Article 46 of the Convention, it will fall upon the respondent State to draw the necessary conclusions from the present judgment and to take any individual or general measures as appropriate in order to resolve the problems at the root of the violation found by the Court and to prevent similar violations from taking place in the future.*"[28]

In the case of *Grzęda v. Poland*[29] (2022), the Court had to assess whether the premature termination of the applicant's term as a judicial member of the National Council of the Judiciary, without judicial review, constituted a violation of his right of access to a court under Article 6 (1) of the Convention. This termination followed legislative reforms in Poland that changed the method of electing judicial members of the NCJ and prematurely ended the terms of those elected under the previous system. In this case, the Court emphasised the importance of the judiciary as a guarantor of justice and the need to protect its members from measures that threaten their judicial independence and autonomy. It found that the fundamental change in the manner of electing the NCJ's judicial members and the early termination of the terms of office of previous judicial members indicated that its independence was no longer guaranteed; the Contracting Parties' task of ensuring judicial independence was crucial, as the Convention system could not function properly without indepen-

dent judges. The applicant's exclusion from access to a court could not be justified objectively in the State's interest due to the premature termination of his position as an elected judicial member of the NCJ. This exclusion could be in the interest of a State governed by the rule of law, as members of the judiciary should enjoy protection from arbitrariness of legislative and executive powers. The Court also considered the context of the Polish Government's reforms, which were aimed at weakening judicial independence. The applicant's case was one example of this trend, and the exclusion of judicial review over the termination of the applicant's mandate as a member of the NCJ violated Article 6 (1), as it impaired the essence of the applicant's right of access to a court. Therefore, the Court found a violation of Article 6 (1) of the Convention.[30]

In December 2023, the European Court of Human Rights issued a landmark judgment in *Wałęsa v. Poland*,[31] addressing critical issues in Poland's judicial system. The Court examined the extraordinary review procedure of the Supreme Court's Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs (CERPA), finding violations of Article 6 (right to a fair trial) and Article 8 (right to respect for private life) of the Convention. The Strasbourg Court found that the CERPA acted with a lack of independence, broad and arbitrary grounds for reopening cases, and the impact on legal certainty. The Court also applied the pilot-judgment procedure, citing systemic issues: the problematic composition of the Na-

tional Council of the Judiciary, the CERPA's lack of proper legal foundation, and the overall impact on judicial independence.[32] It decided to adjourn new cases related to these issues for one year while continuing to process cases already ready for examination and those raising different issues. Ultimately, this judgment reflects ongoing concerns regarding Poland's judicial reforms and emphasises the need for the Polish government to address these systemic problems.

VI. *Conclusion*

The concept of judicial independence in Europe has evolved significantly, particularly in response to crises arising from the erosion of the rule of law in some Council of Europe and EU Member States. Over the past decade, the European Court of Human Rights has been actively shaping its case law, driven largely by claims made by judges defending their rights. This dynamic period has underscored the critical importance of maintaining an independent judiciary as a cornerstone of our democratic societies.

Safeguarding the RoL through protecting judicial independence is indeed where the Court plays a pivotal role in its defence. By reiterating the essential nature of an independent judiciary, the Court reinforces the foundational principles upon which our democratic institutions are built.

[1] Iain Cameron, *The European Court of Human Rights and Rule of Law Backsliding*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2023 [Accessed on 8 July 2024, <https://sieps.se/en/publications/2023/the-european-court-of-human-rights-and-rule-of-law-backsliding/>].

[2] Fabio Wolkenstein, "What is democratic backsliding?", *Constellations* (2023), 30, 261-275, <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12627>.

[3] Jonathan Freeberg, "Don't Judge Me: Declining Judicial Independence in Hungary and Poland", 2022*, WWU Honors College Senior Projects*, 601*,* <https://cedar. wwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1590&context=wwu_honors>. See also Michael Bernhard, "Democratic Backsliding in Poland and Hungary", *Slavic Review* (2021), 80(3), 585-607, <doi: 10.1017/slr.2021.145>.

[4] *Naït-Liman v. Switzerland* [GC], application no. 51357/07, Judgment, 15 March 2018, para. 112, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181789>; See *Baka v. Hungary* [GC], application no. 20261/12, Judgment, 23 June 2016, para. 120; *Golder v. the United Kingdom*, 21 February 1975, para. 36, Series A no. 18.

[5] *Parlov-Tkalčić v. Croatia*, application no. 24810/06, Judgment, 22 December 2009, para. 86, <https://hudoc.echr.coe. int/fre?i=001-96426>.

[6] Ivana Jelić, Dimitrios Kapetanakis, "European judicial supervision of the Rule of Law: The protection of the independence of national judges by the CJEU and the ECtHR", *Hague Journal on the Rule of Law* (2021), 13, 45-77.

[7] *Baka v. Hungary*.

[8] *Kövesi v. Romania*, application no. 3594/19, Judgment, 5 May 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-202415>.

[9] *Op. Cit.*, Ivana Jelić, Dimitrios Kapetanakis.

[10] *Op. Cit.*, Ivana Jelić, Dimitrios Kapetanakis.

[11] *Vilho Eskelinen v Finland* [GC], application no. 63235/00,

Judgment, 19 April 2007, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80249>.

12 *Baka v. Hungary*, paras. 103-104.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.* para. 115.

15 *Kövesi v. Romania*, paras. 121-123.

16 *Ibid*. para. 124.

17 *Ibid*. para. 153.

18 *Ibid*. para. 148.

19 *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, application no. 26374/18, Judgment, 1 December 2020, paras. 235-252, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-206582>.

20 *Ibid.* paras. 244-245.

21 *Ibid*. para. 246.

22 *Ibid*. paras. 248 and 250.

23 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o v. Poland*, application no. 4907/18, Judgment, 7 May 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-210065>.

24 *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, applications nos. 49868/19 and 57511/19, Judgment, 8 November 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213200>.

25 *Reczkowicz v. Poland*, application no.43447/19, Judgment, 22 July 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-211127>.

26 Anna Mechlinska, "When is a Tribunal not a Tribunal? Poland loses again as the European Court of Human Rights declares the Disciplinary Chamber not to be a Tribunal established by law in *Reczkowicz V. Poland*", 26 October 2021, *Strasbourg Observers* [Accessed on 8 July 2024, <https://strasbourgobservers.com/2021/10/26/when-is-a-tribunal-not-a-tribunal-poland-loses-again-as-the-european-court-of-human-rights-declares-the-disciplinary-chamber-not-to-be-a-tribunal-established-by-law-in-reczkowicz-v-poland/>].

27 *Advance Pharma Sp. z o.o. v. Poland*, application no. 1469/20, Judgment, 3 February 2022, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-215388>.

28 *Ibid*. paras. 365-366.

[29] *Grzęda v. Poland* [GC], application no. 43572/18, Judgment, 15 March 2022, para. 348, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-216400>.

[30] *Ibid.* paras. 345-346.

[31] *Wałęsa v. Poland*, application no. 50849/21, Judgment, 23 November 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-229366>.

[32] Mathieu Leloup, "Wałęsa v Poland: A forceful culmination of the court's Rule-Of-Law case law", 8 December 2023, *Strasbourg Observers* [Accessed on 26 July 2024, <https://strasbourgobservers.com/2023/12/08/walesa-v-poland-a-forcefulculmination-of-the-courts-rule-of-law-case-law/>].

Claire Bazy-Malaurie*

L'expérience de la Commission de Venise pour le rétablissement de la Démocratie dans les États d'Europe de l'Est

C'est un honneur et un réel plaisir pour moi d'être aujourd'hui à Athènes avec vous, en ce jour de célébration de la réintégration de la Grèce dans le Conseil de l'Europe.

Le rétablissement de la démocratie en Grèce a été un succès, parce qu'il a été fondé sur une constitution solide, consacrant les principes fondamentaux de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Il a été soutenu par l'adhésion générale des citoyens et conforté par une détermination claire de l'État grec à aller de l'avant dans une vie démocratique alignée sur les standards juridiques européens.

Vous m'avez demandé de vous parler aujourd'hui du rétablissement de la démocratie en Europe centrale et orientale, donc de pays dont l'histoire politique est différente de la vôtre et, par-delà leur souhait commun à l'époque d'intégrer au plus vite l'ordre démocratique européen, était aussi très diverse. Certains n'avaient, de fait, aucune tradition démocratique à retrouver.

---

* Ancienne Présidente de la Commission de Venise (2021-2025)

La demande de restauration de la démocratie dans ces pays a été, vous le savez, le déclencheur de la naissance en 1990 de la Commission de Venise, sous le nom complet de Commission européenne pour la démocratie par le droit, dont le mandat est très clair:

- renforcer la compréhension des systèmes juridiques des États participants, notamment en vue du rapprochement de ces systèmes;
- promouvoir l'État de droit et la démocratie;
- examiner les problèmes posés par le fonctionnement, le renforcement et le développement des institutions démocratiques.

La Commission de Venise est depuis lors devenue un partenaire influent de ces «nouvelles démocraties», les aidant à réinventer leurs systèmes constitutionnels et juridiques et à développer un ordre démocratique stable. Chacune a pu le faire, en choisissant sa propre manière de se confronter à son passé, en choisissant son modèle d'organisation constitutionnelle et son système juridique. Les choix ont été évidemment contraints par le cadre institutionnel international dans lequel les États se sont inscrits, Conseil de l'Europe ou plus encore Union européenne.

Force est de constater qu'aujourd'hui, la situation des États de l'Europe centrale et orientale est très diverse. Ajoutons cependant que nombre de ces pays sont aujourd'hui, au regard de la mise en oeuvre et du respect des standards européens, dans une situation très similaire à celle des États de l'autre partie de l'Europe, dont la

maturité démocratique ne l'exonère au demeurant pas nécessairement de toute critique.

La Commission de Venise a vu tout au long de cette période des évolutions remarquables vers plus de démocratie, plus de respect des droits de l'homme, plus de séparation des pouvoirs. Malheureusement, elle a aussi assisté à des dérives parfois graves et inquiétantes.

Certes, il n'est pas étonnant que l'évolution des systèmes et des règles dans les pays, qui ont connu une rupture fondamentale avec un régime non démocratique, n'ait pas été linéaire. Mais au-delà des inévitables « stop and go » accompagnant de tels bouleversements sur une période aussi courte (nous parlons de trente ans, c'est-à-dire à peine deux générations), des tendances très lourdes de résistance à la mise en oeuvre concrète des principes et valeurs démocratiques, voire leur remise en cause effective, sont apparues ici et là. C'est à de tels phénomènes, qui, à des degrés divers, n'épargnent aucune de nos démocraties, que se rapporte le Conseil de l'Europe, lorsqu'il constate la « régression démocratique ».

Créer des institutions démocratiques est une chose. Faire revenir en conformité avec les principes de l'État de droit des systèmes, qui s'en sont éloignés, est une tâche aujourd'hui d'autant plus ardue, que cela suppose bien souvent la remise en cause d'institutions, de procédures, voire de situations individuelles qui sont nées dans des cadres officiellement démocratiques. On parle aujourd'hui pour souligner l'ampleur des tâches à accomplir alors, de « transition 2.0. »

Laissons de côté aujourd'hui à ce sujet le cas des lois liberticides, telles celles qui empêchent la liberté d'expression, sans laquelle la démocratie ne peut vivre, de même que les manipulations de la législation électorale à des fins partisanes, pour nous concentrer sur les systèmes judiciaires (dans lesquels j'inclus le ministère public et la justice constitutionnelle), qui sont l'objet d'une des rubriques les plus volumineuses, et constamment nourrie, de l'activité de la Commission. Notre implication à ce sujet en accompagnement de la transition démocratique a été constante, c'est encore le cas aujourd'hui.

Pourquoi cette importance donnée à la justice ? Parce que c'est l'expression la plus connue et la plus emblématique de la séparation des pouvoirs. Parce que c'est elle qui assure in fine la promesse de l'exercice effectif des droits des hommes et des femmes vivant sur un territoire. Cette importance de la Justice est d'ailleurs attestée par la place qu'elle occupe dans les discussions menées avec les candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Mais parce que c'est aussi pour ceux qui détiennent le pouvoir une zone de risque particulière: pour retenir une expression désormais répandue, le pouvoir des juges est aussi celui d'être juge du pouvoir... et c'est bien ce qui explique souvent les difficultés que nous constatons tous!

L'expérience de la CV me permet d'insister sur trois points qui apparaissent comme les plus significatifs de la dérive ou du succès constatés dans ce domaine, mais

qui sont aussi l'objet de préoccupations pour tous les États démocratiques, y compris les plus anciens. Les compilations que nous avons publiées sur les cours et tribunaux, ainsi que sur les ministères publics, en donnent de très nombreux exemples.

L'indépendance de la justice, principe cardinal, signifie que le « pouvoir » judiciaire doit être à l'abri de toute pression extérieure. Or, le premier point qui appelle l'attention est le risque de « capture » des institutions judiciaires. Il y a eu, il y a encore, beaucoup à dire à ce titre sur les systèmes de nomination, sur les questions relatives à la discipline des juges et les procédures disciplinaires, et il faut ajouter sur les pouvoirs accordés à certains juges eux-mêmes sur l'organisation du système, tout ceci en évitant le corporatisme, qui est un autre danger pour l'indépendance et l'impartialité requises. Les Conseils judiciaires sous leurs dénominations diverses sont à cet égard des organes essentiels (il en va de même, toutes choses égales par ailleurs pour les procureurs). Ni par leur composition, ni par leurs pouvoirs sur l'organisation judiciaire et sur les magistrats, ils ne doivent être soumis aux impératifs de la politique dominante.

Aussi, chacun de ces éléments mérite une analyse détaillée, parce que l'expérience prouve qu'un système sophistiqué et en apparence satisfaisant peut recéler nombre de chausse-trapes, dans lesquels les principes et valeurs affichés se diluent efficacement. Les réformes se succèdent encore aujourd'hui, et elles peuvent être,

sous prétexte de meilleur respect des principes et de recherche d'efficacité, un signal de danger pour le fonctionnement de la justice.

Plus évidente pour les citoyens car directement liée à leur pratique ou leur ressenti de la justice est la question de la déontologie des juges.

Ce point, me direz-vous, est directement lié au précédent. Mais il a une importance particulière, parce qu'il est un des ressorts de la confiance que les citoyens peuvent avoir dans ceux qui vont traiter leur cas, in fine dans la promesse de justice que porte la démocratie. Car on ne peut ignorer que la constitutionnalisation des normes relatives à l'indépendance de la justice aboutit à un paradoxe: des garanties sont accordées à des juges, qui dans leur pratique et leur comportement ne se sont avérés ni indépendants, ni impartiaux, ce qui a pu aboutir à miner la confiance non seulement dans la justice, mais dans le principe même de son indépendance.

Ce sont, normalement, les procédures disciplinaires qui permettent de traiter les cas individuels d'absence d'efficacité, et surtout de défaut d'intégrité. Soit qu'elles n'aient pas été mises en place, soit qu'elles soient elles-mêmes victimes des défauts d'indépendance et d'impartialité, pour répondre à l'insuffisant professionnalisme des juges et souvent à la corruption endémique dans le système, plusieurs pays ont mis en place un système de « lustration », appelant un examen de la situation de tous les juges en place, pouvant déboucher sur le licenciement de certains. Clairement, un tel système est en

contradiction complète avec la garantie d'inamovibilité, dont bénéficient les juges. On utilise souvent aujourd'hui un terme en apparence plus neutre: la vérification («vetting») des juges.

La Commission n'a pu que prendre acte de la nécessité de mettre en place un tel système tout en alertant sur le risque d'accroître la méfiance du public à l'égard du pouvoir judiciaire. En effet, du fait du nombre de personnes susceptibles d'être soumises à cet examen, ce mécanisme crée d'énormes tensions au sein du système judiciaire, le déstabilise voire même le paralyse. La Commission souligne aussi le risque de capture du pouvoir judiciaire par le pouvoir politique, qui contrôle le processus. En tout cas, elle exige la possibilité d'un recours sur les décisions.

Certaines des critiques et recommandations que la Commission a pu énoncer sont au demeurant applicables, toutes choses égales d'ailleurs, aux procédures disciplinaires.

Prévoir la seule évaluation professionnelle et personnelle lors du recrutement et l'exercice d'un contrôle au fil de l'eau de la déontologie et de la discipline, qui garantissent une justice «juste» et assurent la confiance du public, reste pour certains États un objectif à atteindre.

Au croisement des questions relatives aux principes constitutionnels et à l'indépendance de la justice, figure la justice constitutionnelle, essentielle pour la sauvegarde de l'État de droit et notamment pour la prévention et

éventuellement la correction des abus de pouvoir. C'est d'ailleurs pour cela qu'elle est l'objet de toutes les attentions, voire aujourd'hui d'attaques ouvertes ou plus insidieuses de la part du monde politique. Ce sera mon troisième point.

Disons tout de suite que la justice constitutionnelle ne doit pas être au-dessus de toute critique: comme toute institution, elle est faillible. La Commission a d'ailleurs eu à connaître de quelques décisions malheureuses, dont on peut espérer qu'elles étaient dues à sa jeunesse. La fertilisation croisée à laquelle la Commission participe par ses amicus curiae est un apport heureux est certainement utile.

Mais pour exercer sa mission, la justice constitutionnelle peut, elle doit, s'opposer au législateur, auteur de la loi, lorsqu'il ne respecte pas les principes constitutionnels. Ce faisant, le juge constitutionnel peut générer de l'incompréhension, malheureusement aussi du rejet. Adoubés par l'élection, les détenteurs des pouvoirs législatif et exécutif n'admettent que leurs décisions soient dénoncées par un juge que s'ils admettent parallèlement que ce juge se prononce, en tout cas, au nom et en vertu de principes fondateurs de leur propre pouvoir. La synthèse indispensable à l'exercice par le juge constitutionnel de sa fonction, entre devoir d'ingratitude vis à vis de ceux qui l'ont nommé et devoir de retenue dans l'exercice de ses propres pouvoirs à l'égard du législateur, est très certainement subtile.

Or, la Commission a assisté au cours de ces der-

nières années à de nombreuses manifestations de ce qu'il faut qualifier de rejet plus ou moins explicite de l'État de droit. La plus simple, la plus claire, est de ne pas respecter une décision du juge constitutionnel. Une autre est d'utiliser les procédures de nomination dans l'espoir de soumettre le juge constitutionnel à des objectifs politiques, d'obtenir des décisions indulgentes ou déférentes. Le juge constitutionnel n'est d'ailleurs pas toujours ni le seul, ni le premier à subir cette volonté de prise de pouvoir illimité, d'autres institutions de garantie des droits des citoyens en sont aussi l'objet. Certains de ces pays d'Europe centrale et orientale ont offert l'illustration claire que, dans un régime apparemment démocratique, une fois qu'une forte position de pouvoir est atteinte par une majorité, le vainqueur peut tout prendre: la capacité à faire la loi, la captation des instruments de garantie des droits, le refus légal et pratique de toute forme de dialogue pour la prise de décision, la suppression de fait qui en résulte de toute pratique de mise en responsabilité des acteurs politiques, alors qu'il s'agit là du marqueur de la démocratie.

Doit-on y voir des exemples spécifiques de la jeunesse relative de certaines démocraties, ce qui voudrait dire que nos anciennes démocraties sont protégées de ces dérives? Il faut une grande foi dans les traditions et l'ancienneté de la culture juridique de ces États pour l'affirmer. L'actualité nous offre suffisamment d'exemples dans nos « vieilles » démocraties, pour que l'on puisse exprimer un certain scepticisme.

En tout cas, la CV reste un défenseur acharné de la justice constitutionnelle, quelle que soit son organisation et ses pratiques. A son sujet, la Commission est appelée aujourd'hui, dans certains États, à trouver une issue à une impasse juridique: comment réformer la justice constitutionnelle en la réintégrant dans l'État de droit sans bafouer l'État de droit? Cette interrogation vaut au demeurant pour de nombreux pans de l'action des États, qui ont connu ce que j'appellerai familièrement des sorties de route. Elle vaut aussi pour la justice en général.

De cette expérience dont vous m'avez demandé de parler, je pense qu'il faut retenir d'abord les succès rencontrés dans les efforts déployés durant toute la période de transition qu'ont vécue les États afin, de mettre leurs structures juridiques et institutionnelles pleinement en conformité avec des normes européennes dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Ne soyons pas modestes, la Commission y a contribué et ceci, et c'est remarquable, souvent à leur demande. Mais cette expérience s'est aussi révélée très intéressante pour toutes les démocraties, car la Commission a pu découvrir la fragilité de certaines situations, ainsi que ses origines, et constater des défis nouveaux auxquelles elles peuvent être toutes confrontées.

Bref, notre mandat qui concerne tous les pays membres du Conseil de l'Europe et s'étend aujourd'hui bien au-delà, ne risque pas d'être confronté au vide de son terrain d'exercice!

Χρήστος Γιακουμόπουλος*

Δέσμευση και αποδέσμευση από την ΕΣΔΑ. Ελπίδες, περιπλανήσεις και απογοητεύσεις ενός ταξιδιού στη Δημοκρατία

Η παρουσίαση που ακολουθεί αναφέρεται στη Ρωσική Ομοσπονδία και στην πρακτική των ρωσικών αρχών στην περίοδο 1998-2022, στην περίοδο δηλαδή που η Ρωσική Ομοσπονδία δεσμεύεται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Σήμερα, μετά την αποβολή της Ρωσίας από το Συμβούλιο της Ευρώπης ως συνέπεια της εισβολής στην Ουκρανία, φαίνεται να είναι γενική η παραδοχή ότι η Ρωσία εφάρμοσε πλημμελώς την ΕΣΔΑ, και ιδιαίτερα τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ), ότι ήταν απλά ένα πρόβλημα για το Συμβούλιο της Ευρώπης και τα κράτη μέλη του, στη διάρκεια των 25 περίπου ετών που υπήρξε μέλος του Οργανισμού. Ωστόσο, αυτό δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα η οποία, όπως συχνά συμβαίνει, είναι πολύ πιο σύνθετη.

Οι αποφάσεις του ΕΔΑΔ συχνά εφαρμόστηκαν και επέφεραν σημαντικές αλλαγές στο νομικό σύστημα της Ρωσίας. Θα αναφέρω μερικά παραδείγματα:

---

* τ. Επικεφαλής της Γενικής Διεύθυνσης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Κράτους Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (2018-2023)

- Υποδειγματική εκτέλεση της πιλοτικής απόφασης *Burdov 2* (15.1.2009) του ΕΔΑΔ, που διαπίστωνε παραβίαση του άρθρου 6 ΕΣΔΑ, λόγω μη εκτέλεσης, στην εσωτερική έννομη τάξη αποφάσεων των εθνικών ρωσικών δικαστηρίων.
- την απόφαση *Ryabikh* (24.7.2003), νομολογιακή ερμηνεία και στη συνέχεια νομοθετική παρέμβαση, για να καταργηθεί η δυνατότητα ανατροπής τελεσιδίκων αποφάσεων, δυνατότητα που προβλεπόταν από το ρωσικό δίκαιο μέσω εκτάκτου ενδίκου μέσου που μπορούσε να ασκεί ο Γενικός Εισαγγελέας χωρίς χρονικό περιορισμό. Πολλές αποφάσεις του ΕΔΑΔ διαπίστωναν εξ αυτού του λόγου παραβιάσεις της αρχής της ασφάλειας του δικαίου.
- Μετά την πιλοτική απόφαση *Ananiev και άλλων* (10.1.2012) θεσπίστηκε ένδικο βοήθημα για απαράδεκτες συνθήκες κράτησης.
- Προκειμένου να εκτελεστεί η απόφαση *Zadumov* (12.12.2017), θεσπίστηκαν νέες ρυθμίσεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, για να εξασφαλιστεί στην κυρίως δίκη η κατ'αντιμωλία εξέταση του αποδεικτικού υλικού που συνελέγη στην προανάκριση.
- Η απόφαση *Kormacheva* (6.5.2003) οδήγησε σε νομολογιακή καθιέρωση της δυνατότητας αποζημίωσης για δίκη, της οποίας η διάρκεια ξεπερνά τον εύλογο χρόνο του άρθρου 6 ΕΣΔΑ, και στη συνέχεια νομοθετική θέσπιση του σχετικού ενδίκου μέσου.
- Προκειμένου να συμμορφωθεί η Ρωσική έννομη τάξη με την απόφαση *Kiyutin* (10.3.2011), το Συ-

νταγματικό Δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματικές διατάξεις που προέβλεπαν την απέλαση αλλοδαπού που έπασχε από AIDS.

– Στο πλαίσιο της εκτέλεσης της απόφασης *Mikheyev* (26.1.2006), το Ανώτατο Δικαστήριο καθιέρωσε νομολογιακά την υποχρέωση ελέγχου από την Εισαγγελία περιστατικών κακομεταχείρισης από όργανα της διοίκησης και την υποχρέωση αποζημιώσεως των θυμάτων αστυνομικής βίας.
– Μετά την απόφαση *Posokhov* (4.3.2003) θεσπίστηκε υποχρέωση επανάληψης της δίκης, σε περίπτωση που το ΕΔΑΔ διαπιστώνει παραβίαση της ΕΣΔΑ και ο Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου κίνησε αυτεπάγγελτα εκατοντάδες επαναλήψεις δίκης μετά από αποφάσεις του ΕΔΑΔ που διαπίστωναν παραβιάσεις τόσο στην ποινική, όσο και στην πολιτική δίκη.

Θα διαπιστώσατε ίσως ότι πολλές από τις υποθέσεις που ανέφερα ως παραδείγματα εκτέλεσης αποφάσεων του ΕΔΑΔ από τη Ρωσία αφορούν ζητήματα εκτέλεσης που απασχόλησαν ή και απασχολούν την Ελλάδα μέχρι σήμερα.

Η ειλικρινής - τουλάχιστον αρχικά - διάθεση της Ρωσίας να δεσμευτεί από την ΕΣΔΑ και να ακολουθήσει τη νομολογία του ΕΔΑΔ, προκύπτει ακόμα περισσότερο από το γεγονός ότι, εν μέσω του πολέμου στην Τσετσενία, το 2002, η Ρωσία δέχτηκε την πρόταση του Επιτρόπου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Alvaro Gil Robles να εγκαταστήσει το Συμβούλιο της Ευρώπης στην Τσετσενία ένα

γραφείο, προκειμένου να διευκολυνθούν οι προσφυγές των θυμάτων παραβιάσεων ενώπιον του ΕΔΑΔ. Κανένα άλλο κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν προέβη σε τέτοια κίνηση στα 75 χρόνια ύπαρξης του Οργανισμού.

Η διάθεση αυτή, αν και εκπλήσσει, δεν είναι ανεξήγητη. Για την μεταψυχροπολεμική Ρωσία το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι το «κοινό σπίτι» των Ευρωπαϊκών λαών, όπως ανέφερε ο Mikhail Gorbachov στην ιστορική ομιλία του στο Στρασβούργο το 1991. Το Συμβούλιο της Ευρώπης, όπως διαμορφώθηκε στη μεταψυχροπολεμική περίοδο, δημιουργεί ένα κοινό δικαιικό χώρο από το Ρέικιαβικ ως το Βλαδιβοστόκ, που στηρίζεται σε κοινές υποχρεώσεις που παράγονται από συμβάσεις διεθνούς δικαίου. Όσον αφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα, ο κοινός αυτός χώρος είναι ο χώρος που διέπεται από την ΕΣΔΑ και την ατομική προσφυγή. Η Ευρώπη με τη Ρωσία είναι –για τη Ρωσία– ένας από τους πολλούς πόλους επιρροής που διαμορφώνονται μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, και που μπορεί ενδεχόμενα να αντιπαρατεθεί σε άλλους τέτοιους πόλους διεθνούς επιρροής (όπως π.χ. οι ΗΠΑ ή η Κίνα), που στηρίζονται όχι τόσο σε ένα σύστημα κοινά αποδεκτών κανόνων που προκύπτουν από συμβάσεις διεθνούς δικαίου, αλλά σε πολιτικούς, οικονομικούς και στρατηγικούς συσχετισμούς.

Η θέση αυτή κλονίζεται το 2004, όταν στη διευρυμένη, πλέον, Ευρωπαϊκή Ενωση αρχίζει να επιβάλλεται ο λόγος περί «Ευρω-ατλαντικής ολοκλήρωσης», που θέτει φυσικά τη Ρωσία στο περιθώριο. Το Συμβούλιο της Ευρώπης παραμένει βέβαια, αρχικά για τη Ρωσία, ένας οργανι-

σμός, όπου τα Ρωσικά συμφέροντα μπορούν ακόμα να προωθηθούν (π.χ. ρωσικές μειονότητες στις βαλτικές χώρες) με διαδικασίες διεθνούς δικαίου, ένα φόρουμ όπου η κριτική που τυχόν ασκεί η Δύση μπορεί να αποκρουσθεί ή να απαλυνθεί με νομικά επιχειρήματα. Ωστόσο, ο συσχετισμός των δυνάμεων στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης γίνεται όλο και πιο δυσμενής για τη Ρωσία, μετά τις Επαναστάσεις των Χρωμάτων στη Γεωργία και κυρίως στην Ουκρανία. Για τη Ρωσία, μια περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων συζήτηση και αντιπαράθεση σε διεθνές επίπεδο είναι πια προτιμότερο να γίνεται σε ένα πολιτικό φόρουμ, όπως ο ΟΑΣΕ, ή σε έναν «1 προς 1 διάλογο» μεταξύ Ρωσίας και Ευρωπαϊκής Ένωσης περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, παρά στο Συμβούλιο της Ευρώπης, όπου μόνο η Ρωσία – και όχι οι ΗΠΑ, ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση– δεσμεύεται από την ΕΣΔΑ. Η στάση της Ρωσίας γίνεται, συνεπώς, όλο και πιο επιφυλακτική απέναντι στο Συμβούλιο της Ευρώπης, γεγονός που αντανακλάται στην αντιμετώπιση του ΕΔΑΔ από τις ρωσικές αρχές.

Έτσι, η Ρωσική διοίκηση εξακολουθεί να πληρώνει τα ποσά που επιδικάζει το ΕΔΑΔ (με εξαίρεση την υπόθεση *Yukos*), αλλά ταυτόχρονα όλο και περισσότερο καθυστερεί ή αρνείται να λάβει τα απαιτούμενα γενικά ή ειδικά μέτρα εκτέλεσης, που είτε είναι, είτε μπορούν να εκληφθούν ως αποδοκιμασία της κυβερνητικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, η Ρωσία προσπαθεί να αντισταθεί σε κάθε τάση να γίνει το ΕΔΑΔ δικαστήριο διακρατικών προσφυγών που έχουν κάποια πολιτική διάσταση. Χαρακτηριστική είναι η Ρωσική απάντηση στις διακρατικές προσφυγές της Γεωργίας κατά

της Ρωσίας μετά την κρίση του 2008: η Ρωσία δεν έκανε καμιά διακρατική προσφυγή κατά της Γεωργίας, αλλά υποστήριξε πάμπολλες ατομικές προσφυγές κατοίκων της νότιας Οσετίας κατά της Γεωργίας.

Η επιφυλακτικότητα προς το ΕΔΑΔ συμβαδίζει και με τη σκλήρυνση του καθεστώτος που αποσκοπεί στο να αποκλείσει, με διάφορες συνταγματικές μεθόδους, αλλά και με τη μείωση των πολιτικών ελευθεριών, οποιαδήποτε δημοκρατική εναλλαγή. Φυσικά, η κατάσταση αυτή επηρεάζει τους εθνικούς δικαστές, που νιώθουν ότι οι αποφάσεις τους, ή τουλάχιστον κάποιες από αυτές, μπορεί να ελέγχονται από την κεντρική εξουσία. Τα τακτικά πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια δικαστήρια, παρόλο που επαναλαμβάνουν τις δίκες, όπου το ΕΔΑΔ διαπίστωσε παραβίαση, διστάζουν να επανορθώσουν τις παραβιάσεις, φοβούμενα ότι μια τέτοια κρίση ίσως εκληφθεί ως αποδοκιμασία της κυβερνητικής πολιτικής. Οι υποθέσεις *Navalnyye* (17.10.2017), *Politkovskaya* [*Mazepa and others*] (17.7.2018) ή *Estamirova* (17.4.2012) είναι χαρακτηριστικές. Το κλίμα αντιπαράθεσης που αναπτύσσεται αφήνει πλέον έκθετο τον δικαστή, που θα εξέδιδε μια απόφαση η οποία δέχεται ανενδοίαστα τα συμπεράσματα του ΕΔΑΔ. Η σχέση εμπιστοσύνης με το Στρασβούργο κλονίζεται.

Τα ανώτατα δικαστήρια, και ιδιαίτερα το Συνταγματικό Δικαστήριο, καταβάλλουν σοβαρές προσπάθειες να αποφύγουν την απευθείας σύγκρουση με το δικαστήριο του Στρασβούργου. Στην υπόθεση *Yukos,* το Συνταγματικό Δικαστήριο κρίνει μεν ότι η δίκαιη αποζημίωση (πλέον των 2 δις ευρώ) δεν μπορεί να πληρωθεί από τον κρατικό

προϋπολογισμό, δέχεται όμως ότι η αποζημίωση πρέπει να καταβληθεί, και καλεί τη διοίκηση να βρει άλλους πόρους για να καταβάλει την αποζημίωση αυτή. Επίσης, το Συνταγματικό Δικαστήριο ερμήνευσε σχεδόν *contra legem* το Ρωσικό Σύνταγμα, προκειμένου, να καταστεί συνταγματικά δυνατή η εκτέλεση της απόφασης του ΕΔΑΔ *Anchugov και Gladkov* (4.7.2013), που επέβαλε την ψήφο των κρατουμένων στις Ρωσικές βουλευτικές εκλογές.

Σταδιακά πάντως, η συμμόρφωση με τις αποφάσεις ΕΔΑΔ γίνεται εμφανώς επιλεκτική. Όποιες αποφάσεις έχουν επίδραση στην κυβερνητική πολιτική αγνοούνται: αποφάσεις που σχετίζονται με ΛΟΑΤΚΙ, μάρτυρες Ιεχωβά, διαδηλώσεις, κοινωνία των πολιτών, δεν εκτελούνται, ή εκτελούνται πλημμελώς, κυρίως όταν οι αποφάσεις αυτές αποτελούν το στίγμα της κριτικής που ασκεί πλέον ο οργανισμός στη Ρωσία. Έτσι, από την αντίληψη ότι η ΕΣΔΑ ενισχύει κι εκσυγχρονίζει το Ρωσικό δίκαιο, περνάμε σταδιακά στην αίσθηση απομόνωσης, «πολιορκίας», σε καχυποψία προς οιαδήποτε εξωτερική κριτική. Όποια κριτική ασκείται από το ΕΔΑΔ, εκλαμβάνεται ως παρέμβαση, που στοχεύει στην αποδυνάμωση της Ρωσίας. Δημιουργείται έτσι ένας φαύλος κύκλος: ο συγκεντρωτισμός του καθεστώτος οδηγεί σε περιορισμό των ατομικών ελευθεριών και δυσλειτουργία της διάκρισης των εξουσιών, στοιχεία που δίνουν έρεισμα για διαπίστωση περισσότερων παραβιάσεων από το ΕΔΑΔ, γεγονός που επιδεινώνει την επιφυλακτικότητα, αλλά και την αυταρχικότητα του καθεστώτος, που με τη σειρά του προωθεί νέους περιορισμούς που οδηγούν σε νέες παραβιάσεις κοκ, μέχρι την εισβολή

στην Ουκρανία και τον αναπόφευκτο αποκλεισμό της Ρωσίας από το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Η πλεύση της Ρωσίας στο χώρο της ΕΣΔΑ και το ναυάγιό της πρέπει να μας οδηγήσει σε κάποια συμπεράσματα:

Πρώτον, η συμμετοχή στο Συμβούλιο της Ευρώπης και η δέσμευση από την ΕΣΔΑ δεν νοείται, ούτε και ευδοκιμεί, αν δεν συνοδεύεται από τη διάθεση και την προοπτική μιας ευρύτερης πολιτικής ένωσης, όχι τόσο με τη μορφή της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά με την καλλιέργεια ενός κοινού αισθήματος ότι το κράτος ανήκει στην ευρωπαϊκή οικογένεια. Καθοριστικό στοιχείο αυτού του αισθήματος είναι η πεποίθηση ότι μια σύμβαση που εγγυάται τις βασικές ατομικές ελευθερίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο και ένα δικαστήριο που εκδίδει υποχρεωτικές αποφάσεις στο χώρο αυτό είναι σημαντικότερα, για κάθε ευρωπαϊκό κράτος και για την ευημερία των πολιτών του, από το αν και κατά πόσο το εκάστοτε κράτος συμφωνεί ή όχι με τις αποφάσεις του ΕΔΑΔ. Αυτό το στοιχείο διακρίνει άλλωστε την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση από κάθε άλλη ευκαιριακή οικονομική συμφωνία ή γεωπολιτική συμμαχία.

Η επιλεκτική εφαρμογή των αποφάσεων του ΕΔΑΔ είναι ένδειξη απομάκρυνσης από τον στόχο της στενότερης ένωσης των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, που προβλέπει το καταστατικό του, οδηγεί σε έλλειψη ευθύνης και σταδιακά σε αυθαιρεσίες που, όπως αποδείχθηκε, μπορεί να φτάνουν μέχρι και σε εισβολή σε γειτονική χώρα. Δικαιολογημένα συνεπώς επέμειναν οι αρχηγοί των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στη Σύνοδο Κορυφής

του Ρέικιαβικ, τον Μάιο του 2023, στην ανάγκη έγκαιρης και πλήρους συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις του ΕΔΑΔ.

Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων και δικαστηρίων είναι καθοριστικός. Η συμμόρφωση δεν είναι πάντα εύκολο εγχείρημα. Συχνά, πέρα από κάποια τεχνογνωσία, απαιτεί πολιτική βούληση, συντονισμένες ενέργειες και πολιτικό σθένος. Η πρόσφατη ίδρυση, στο Ελσίνκι, ενός δικτύου υπευθύνων για την εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΑΔ ίσως βοηθήσει, με την ανταλλαγή εθνικών εμπειριών, να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι δυσκολίες που προκύπτουν και αυτές που θα προκύψουν στο μέλλον.

Βασίλειος Σκουρής*

Ευρωπαϊκά δικαστήρια και διαφύλαξη της Δημοκρατίας

Η τελευταία συνεδρία της πολύ επιτυχημένης εκδήλωσης που παρακολουθήσαμε αυτό το διήμερο εντάσσεται στην ανεύρεση του ακριβούς ρόλου του δικαστή στην ενδυνάμωση της Δημοκρατίας και είναι αφιερωμένη ειδικότερα στη συμβολή των ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Εισηγητές είναι η Pauliine Koskelo, δικαστής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, και οι Δημήτριος Γρατσίας και Αθανάσιος Ράντος που υπηρετούν, ο πρώτος ως δικαστής και ο δεύτερος ως γενικός εισαγγελέας, στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντίστοιχα. Η δικαστής Koskelo εξετάζει στην πυκνή εισήγησή της τους μηχανισμούς ελέγχου της δημοκρατικής αρχής που έχει υιοθετήσει το Δικαστήριο του Στρασβούργου, ενώ ο δικαστής Γρατσίας εμβαθύνει στο περιεχόμενο του άρθρου 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, θέτοντας το ερώτημα, αν η διάταξη αυτή αποτελεί απλώς πολιτικό πρόταγμα ή επιτακτικό κανόνα δικαίου, και ο γενικός εισαγγελέας Ράντος ασχολείται με την ιδιαίτερη σημασία της διαδικασίας των προδικαστικών ερωτημάτων για τη συνεργασία των ευρωπαϊκών και εθνικών δικαστηρίων, ειδικά στο πλαίσιο της δημοκρατικής αρχής.

---

* τ. Πρόεδρος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2003-2015)

Οι τρεις εισηγήσεις δίδουν το περίγραμμα του ρόλου που μπορεί να διαδραματίσει ο ευρωπαίος δικαστής στον σεβασμό που οφείλουν στη δημοκρατική αρχή αφενός τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και αφετέρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εξέλιξη αυτή δεν πρέπει να εκπλήσσει, διότι με την προϊούσα διεθνοποίηση του εθνικού δικαίου έννοιες όπως η δημοκρατική αρχή ή το κράτος δικαίου εμφανίζονται όλο και περισσότερο σε διεθνή κείμενα, με αποτέλεσμα να αποσυνδέονται σταδιακά από την αποκλειστική εξάρτησή τους από τα εθνικά συντάγματα, δημιουργώντας κοινές υποχρεώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Για παράδειγμα, όταν οι δύο αυτές αξίες χαρακτηρίζονται «θεμελιώδεις» στο άρθρο 2 ΣΕΕ, επιφέρουν συνέπειες, τις οποίες οφείλουμε να εκτιμήσουμε και να τηρούμε. Έχει λοιπόν σημασία να διευκρινίσουμε και να αξιολογήσουμε την ακριβή αποστολή που είναι σε θέση να αναλάβουν οι ευρωπαίοι δικαστές στη διαφύλαξη της Δημοκρατίας.

Δημήτρης Γρατσίας*

Άρθρο 2 ΣΕΕ: Πολιτικό πρόταγμα ή δεσμευτικός κανόνας δικαίου;

1. Θα μου επιτραπεί, ελπίζω, να ξεκινήσω, θυμίζοντας ότι το άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ορίζει τα εξής: «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της Δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών*».

2. Τούτου λεχθέντος, θα πρέπει να παραδεχθώ ότι το ερώτημα που θέτω με τον τίτλο της παρέμβασής μου θα μπορούσε να θεωρηθεί, ως ένα βαθμό τουλάχιστον, ρητορικό. Θυμίζω ότι με δυο από τις σημαντικότερες αποφάσεις του των τελευταίων ετών[1], το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εν Ολομελεία, απέρριψε, το Φεβρουάριο του 2022, τις δυο προσφυγές που είχαν ασκήσει η Ουγγαρία και η Πολωνία, ζητώντας την ακύρωση του κανονισμού με τον οποίον εισήχθη ένα μηχανισμός προστασίας του προ-

---

* Δικαστής του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2021-)

ϋπολογισμού της Ένωσης έναντι των παραβιάσεων, από τα κράτη μέλη, των αρχών του κράτους δικαίου. Ενός μηχανισμού, με άλλα λόγια, δυνάμει του οποίου ο σεβασμός των αρχών του κράτους δικαίου από ένα κράτος μέλος αποτελεί όρο για τη χρηματοδότησή του με πόρους προερχόμενους από τον ενωσιακό προϋπολογισμό. Ενός μηχανισμού, λοιπόν, αιρεσιμότητας. Η προσφεύγουσα Ουγγαρία είχε, μεταξύ άλλων, προβάλει, υποστηριζόμενη από την Πολωνία, ότι ο κανονισμός έπρεπε να ακυρωθεί, διότι το σύστημα που εισήγαγε παρεβίαζε την αρχή της ασφαλείας δικαίου. Προέβαλε, εν συνόψει, ότι η αρχή του κράτους δικαίου (παραβίαση της οποίας από κράτος μέλος έθετε σε κίνηση τον μηχανισμό που εισήγαγε ο κανονισμός, με δυνατή κατάληξη τη διακοπή της χρηματοδότησης από ενωσιακούς πόρους) δεν είναι δεκτική ακριβούς οριοθέτησης και δεν είναι, ως εκ τούτου, δυνατόν να γίνει αντικείμενο ομοιόμορφης ερμηνείας στα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο απέρριψε τον λόγο ακυρώσεως με σειρά σκέψεων, από τις οποίες, ας μου επιτραπεί να παραθέσω την εξής: «*[Τ]ο άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστά απλή διατύπωση κατευθύνσεων ή προθέσεων πολιτικής φύσεως, αλλά περιέχει αξίες οι οποίες [...] αποτελούν μέρος της ίδιας της ταυτότητας της Ένωσης ως κοινής έννομης τάξης, αξίες οι οποίες συγκεκριμενοποιούνται μέσω αρχών που συνεπάγονται νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη*»[2].

3. Τρία είναι, κυρίως, τα στοιχεία στα οποία στήριξε το Δικαστήριο τη θέση του αυτήν: Το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν αποτελεί απλή εξαγγελία προθέσεων πολιτικού χαρακτήρα, επειδή, πρώτον, με την προσχώρησή του στην Ένωση κάθε

κράτος μέλος ανέλαβε τη νομική δέσμευση να σέβεται τις αξίες του άρθρου 2, και μάλιστα στο διηνεκές, επειδή, δεύτερον, οι αξίες αυτές καθορίζουν την ίδια την ταυτότητα της Ένωσης ως κοινής έννομης τάξης και δεν μπορούν, ως εκ τούτου, παρά να έχουν κοινό για όλα τα κράτη μέλη εννοιολογικό περιεχόμενο και, επειδή, τρίτον, το περιεχόμενό τους είναι δυνατόν να οριοθετηθεί μέσω, προεχόντως, διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου, όπως αυτές ερμηνεύονται από το Δικαστήριο.

4. Με δεδομένη τη θέση αυτή του Δικαστηρίου, δεν έχει, άραγε, κλείσει οριστικά το θέμα που θέτει ο τίτλος της παρέμβασής μου; Νομίζω, όχι. Διότι μένει να διερευνηθούν ποιες μπορεί να είναι, δυνάμει, οι συνέπειες αυτής της θέσης. Το Δικαστήριο έκρινε βέβαια (σαφέστερα δεν γίνεται) ότι ορθώς θεώρησε ο ενωσιακός νομοθέτης ότι το άρθρο 2 ΣΕΕ γεννά νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη και ότι, επομένως, τυχόν παράβασή τους και, ειδικότερα, της υποχρέωσης του σεβασμού της αρχής του κράτους δικαίου, μπορεί να οδηγήσει στη λήψη επιτακτικών μέτρων για την προστασία του ενωσιακού προϋπολογισμού. Αν, όμως, δεν έχει μεσολαβήσει η παρέμβαση του νομοθέτη, τυχόν παράβαση των υποχρεώσεων που κράτος μέλος υπέχει -δυνάμει του άρθρου 2- είναι δυνατόν να προβληθεί ενώπιον του δικαστή της Ένωσης και του εθνικού δικαστή; Αν ναι, από ποιόν και υπό ποιες προϋποθέσεις; Καθώς ορισμένα από τα ζητήματα αυτά έχουν ήδη τεθεί στο πλαίσιο υποθέσεων που εκκρεμούν στο Δικαστήριο, και άλλα δεν αποκλείεται, αργά ή γρήγορα, να το απασχολήσουν, η εισήγησή μου δεν μπορεί παρά να αρκε-

σθεί στην επισήμανσή τους, καθώς και στην επισήμανση του τρόπου με τον οποίον τα ζητήματα αυτά διασταυρώνονται με ορισμένες, κεντρικής σημασίας, θεματικές του ενωσιακού δικαίου. Θα επιμείνω κάπως περισσότερο (αλλά υπό τη μορφή, και πάλι, ερωτημάτων) στο ειδικό βάρος που μπορούν να προσλάβουν τα ζητήματα αυτά, όταν τίθενται εν αναφορά προς την αξία της Δημοκρατίας, στην οποία, θυμίζω, αναφέρεται ρητώς το άρθρο 2 ΣΕΕ.

5. Ζήτημα πρώτο, λοιπόν: Με απόφασή του, εκδοθείσα από το Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως μερικούς μήνες μετά τις αποφάσεις της Ολομέλειας για τον κανονισμό αιρεσιμότητας, το Δικαστήριο επελήφθη μιας από τις προσφυγές επί παραβάσει, με τις οποίες η Επιτροπή προσήπτε στην Πολωνία παράβαση, μεταξύ άλλων, του άρθρου 19 ΣΕΕ. Διάταξης καίριας σημασίας, θυμίζω, μεταξύ άλλων και διότι εισάγει θεσμική εγγύηση συνιστάμενη στην υποχρέωση των κρατών μελών να προβλέπουν, στην εσωτερική τους έννομη τάξη, τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων, που αντλούν οι πολίτες από το ενωσιακό δίκαιο. Απορρίπτοντας έναν από τους ισχυρισμούς που είχε προβάλει, αμυνόμενο, το καθού κράτος μέλος, το Δικαστήριο διατύπωσε, μεταξύ άλλων, την εξής σκέψη: «[Ο] *έλεγχος του σεβασμού, από τα κράτη μέλη, των απαιτήσεων που απορρέουν από το άρθρο 2 και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ εμπίπτει πλήρως στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, ιδίως όταν, όπως εν προκειμένω, το Δικαστήριο επιλαμβάνεται προσφυγής λόγω παραβάσεως ασκηθείσας από την Επιτροπή*

δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ [...]»[3]. Η Επιτροπή μπορεί, λοιπόν, στο πλαίσιο προσφυγής επί παραβάσει να επιδιώξει τη διαπίστωση, από το Δικαστήριο, ότι το καθού κράτος μέλος παρεβίασε το άρθρο 2 ΣΕΕ και το άρθρο 19 ΣΕΕ, το οποίο, όπως έχει επανειλημμένα κρίνει το Δικαστήριο, συνιστά συγκεκριμένη εκδήλωση της μνημονευόμενης στο άρθρο 2 ΣΕΕ αρχής του κράτους δικαίου. Ερώτημα: Θα ήταν δυνατόν να ζητήσει η Επιτροπή, με προσφυγή επί παραβάσει, να διαπιστώσει το Δικαστήριο ότι το καθού κράτος μέλος παρέβη το άρθρο 2 ΣΕΕ, χωρίς ταυτοχρόνως να ζητήσει να διαπιστωθεί ότι στοιχειοθετείται παραβίαση άλλων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, και δη του πρωτογενούς, με τις οποίες εξειδικεύονται οι αρχές που μνημονεύει το άρθρο 2; Θα μπορούσε να ασκήσει τέτοια προσφυγή κατά κράτους μέλους άλλο κράτος μέλος, βάσει του άρθρου 259 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ); Και αν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις; Και πώς θα οριοθετείτο μια τέτοια αρμοδιότητα του Δικαστηρίου έναντι της εφαρμογής άλλων διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου, όπως εκείνης του άρθρου 7 ΣΕΕ, με την οποία καταστρώνεται διαδικασία, πολιτικού κατά βάση χαρακτήρα, που σκοπεί στην αντιμετώπιση, για να χρησιμοποιήσω τις διατυπώσεις της διάταξης, «*σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης, από κράτος μέλος, των αξιών του άρθρου 2*» ή, και περαιτέρω, «*σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2*»; Ερωτήματα, τα οποία, ας το ξαναπώ, αρκούμαι να θέσω.

6. Ζήτημα δεύτερο: Θα ήταν δυνατή η αυτοτελής επίκληση, από ιδιώτη, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, ενώπιον

του δικαστή της Ένωσης της παραβίασης, από θεσμικό ή άλλο όργανο της Ένωσης, του άρθρου 2 ΣΕΕ; Θα ήταν δυνατή η επίκληση από ιδιώτη, ενώπιον εθνικού δικαστηρίου και στο πλαίσιο διαφοράς που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, αυτοτελούς ισχυρισμού, σύμφωνα με τον οποίον η νομοθεσία ή η πρακτική του οικείου κράτους μέλους συνιστά παραβίαση του άρθρου 2 ΣΕΕ; Το ζήτημα συνάπτεται, βέβαια, με το ερώτημα αν το άρθρο 2 είναι διάταξη σε τέτοιο βαθμό επιτακτική και, επί πλέον, ανεπιφύλακτη, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί προικισμένη με άμεσο αποτέλεσμα. Έχει σημασία, από την άποψη αυτήν, το ότι το άρθρο 2 επιβάλλει υποχρέωση αποτελέσματος, όπως έκρινε, εν σχέσει προς την αξία του κράτους δικαίου, το Δικαστήριο στις υποθέσεις του κανονισμού αιρεσιμότητας; Μήπως η απάντηση στο ερώτημα αυτό εξαρτάται από την απάντηση που θα δινόταν στο ερώτημα, αν οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, με τις οποίες συγκεκριμενοποιούνται οι επί μέρους αξίες του άρθρου 2, πληρούν τις προϋποθέσεις ανάπτυξης αμέσου αποτελέσματος; Και αν ναι, ποια θα ήταν η τυχόν προστιθέμενη αξία που θα είχε η αυτοτελής επίκληση του άρθρου 2;

7. Ζήτημα τρίτο και τελευταίο: Μπορεί να θεωρηθεί ότι η αξία *Δημοκρατία*, όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, έχει σαφές νοηματικό περίγραμμα, ώστε να είναι δυνατόν να ζητηθεί από το δικαστή η διαπίστωση της προσβολής της;

8. Την πρώτη πηγή ενδείξεων για το περιεχόμενο της αξίας *Δημοκρατία* συνιστούν, αναμφίβολα, οι διατάξεις του Τίτλου ΙΙ της ΣΕΕ, ο οποίος, ευγλώττως, επιγράφεται

«Διατάξεις περί Δημοκρατικών αρχών». Από τις διατάξεις αυτές, κεντρική σημασία έχει το άρθρο 10 ΣΕΕ, στην παράγραφο 1 του οποίου ορίζεται ότι θεμέλιο της λειτουργίας της Ένωσης αποτελεί η αρχή της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας. Αρχή, η οποία, όπως έχει ήδη επισημάνει το Δικαστήριο, συγκεκριμενοποιεί την αξία της Δημοκρατίας, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 2 ΣΕΕ[4]. Έτσι, βέβαια, το ερώτημα μετατοπίζεται: μπορεί να οριοθετηθεί με ακρίβεια το νοηματικό περιεχόμενο της αρχής της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας, έτσι ώστε η προσβολή της από τα όργανα της ίδιας της Ένωσης ή από τα κράτη μέλη να μπορεί να διαγνωσθεί από τον δικαστή; Καθ' ο μέρος αφορά τη λειτουργία του θεσμικού συστήματος της ίδιας της Ένωσης, μια πρώτη ένδειξη δίνει η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 10 ΣΕΕ: σύμφωνα με τη διάταξη αυτήν, η αντιπροσωπευτική αρχή λειτουργεί σε δυο επίπεδα. Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης διά της εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενώ τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο μέσω προσώπων (αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων ή μελών των τελευταίων) τα οποία νομιμοποιούνται δημοκρατικά είτε δια της ευθείας εκλογής από τους πολίτες, είτε δια της εμπιστοσύνης που τους παρέχουν τα εθνικά κοινοβούλια.

9. Δυο παρατηρήσεις ως προς την τελευταία αυτή διάταξη. Παρατήρηση πρώτη: Η διάταξη αυτή εξαρτά ρητώς τη δημοκρατική αντιπροσωπευτικότητα δυο θεσμικών οργάνων της Ένωσης, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου, από τη δημοκρατική νομιμο-

ποίηση ενός εκάστου των μελών τους στο εσωτερικό του κράτους μέλους που εκπροσωπούν. Σημαίνει αυτό, άνευ ετέρου, ότι το ζήτημα του σεβασμού της αρχής της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας στο εσωτερικό των κρατών μελών ανάγεται σε ζήτημα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου; Παρατήρηση δεύτερη: Η διάταξη αυτή, όσο σημαντική και να είναι, δεν μπορεί, νομίζω, να θεωρηθεί παρά απλή αφετηρία στην προσπάθεια οριοθετήσεως της έννοιας της Δημοκρατίας, όπως κατοχυρώνεται ως αξία στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Πράγματι, αν η παράγραφος 2 του άρθρου 10 ΣΕΕ θα μπορούσε να δώσει την εντύπωση ότι αντανακλά μια στενή αντίληψη της έννοιας *αντιπροσωπευτική Δημοκρατία*, στενή υπό την έννοια ότι φαίνεται να αναφέρεται μόνον στην εκλογική διαδικασία καθ' εαυτήν, η εικόνα μεταβάλλεται αν η διάταξη διαβαστεί εν συσχετισμώ, αφενός μεν με το άρθρο 9 ΣΕΕ, το οποίο εξαγγέλλει ως πρώτη δημοκρατική αρχή την αρχή της ισότητας των πολιτών της Ένωσης, αφετέρου δε με τα προβλεπόμενα στις λοιπές παραγράφους του άρθρου 10 ΣΕΕ. Αυτές οι τελευταίες αναφέρονται, εν συνόψει, στο δικαίωμα κάθε πολίτη να συμμετέχει στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης (δικαίωμα που αντανακλάται στις διατάξεις της ΣΛΕΕ και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που κατοχυρώνουν το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης στο εκλέγειν και στο εκλέγεσθαι κατά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τις δημοτικές εκλογές στα κράτη μέλη), καθώς και στη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων «*σε ευρωπαϊκό επίπεδο*». Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, η σχετική διάταξη του άρθρου 10, παράγραφος 4, ΣΕΕ απηχεί

ευθέως, νομίζω, τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 2 ΣΕΕ, κατά την οποία η αξία της Δημοκρατίας νοείται ως κατοχυρούμενη στο πλαίσιο κοινωνίας χαρακτηριζόμενης, μεταξύ άλλων, από πλουραλισμό.

10. Αναδύονται έτσι, ως στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της Δημοκρατίας, εγγυήσεις που ανάγονται όχι μόνον στην εκλογική διαδικασία καθ' εαυτήν, αλλά και εγγυήσεις που αφορούν τα πριν και τα μετά την εκλογική διαδικασία. Εγγυήσεις που σκοπούν στη διασφάλιση της επί ίσοις όροις συμμετοχής των πολιτών στον δημόσιο βίο, καθώς και στη διασφάλιση της ελεύθερης διαμόρφωσης της πολιτικής τους βούλησης μέσω της διαρκούς προστασίας της πολιτικής πολυφωνίας. Πρέπει, όμως, να υπογραμμισθεί ότι οι εγγυήσεις αυτές αφορούν, κατά το γράμμα των σχετικών διατάξεων των άρθρων 9 και 10 ΣΕΕ, τη λειτουργία του θεσμικού συστήματος της ίδιας της Ένωσης. Ερωτήματα, λοιπόν: Μπορεί, άραγε, να γίνει δεκτό ότι, παρά ταύτα, οι διατάξεις αυτές τροφοδοτούν, εν τέλει, με περιεχόμενο και την έννοια της Δημοκρατίας ως αξίας που οφείλουν, κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ, να σέβονται τα κράτη μέλη κατά τις εσωτερικές θεσμικές τους διευθετήσεις; Μπορεί να ασκήσει επιρροή στην απάντηση το ότι, όπως είπα ήδη, η παράγραφος 2 του άρθρου 10 ΣΕΕ φαίνεται να θεωρεί ως υπόβαθρο της δημοκρατικής νομιμοποίησης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου τη δημοκρατική νομιμοποίηση ενός εκάστου των μελών τους στο εσωτερικό του κράτους μέλους που εκπροσωπούν; Μήπως μπορεί, με άλλα λόγια, να θεωρηθεί ότι το υπόβαθρο αυτό κλονίζεται αν προσβληθεί η αρχή της αντιπροσωπευτικής

Δημοκρατίας, έστω σε ένα και μόνο κράτος μέλος; Και, τελευταίο ερώτημα: πώς θα μπορούσε ο δικαστής να οριοθετήσει την έννοια *Δημοκρατία*, όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, διασφαλίζοντας, ταυτοχρόνως, αφενός μεν ότι τηρείται η υποχρέωση της Ένωσης, επιβαλλόμενη από το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, να σέβεται τις θεμελιώδεις πολιτικές και συνταγματικές δομές των κρατών μελών, αφετέρου δε ότι οι συνέπειες της δικαστικής κρίσης δεν θίγουν το πεδίο εφαρμογής της πολιτικού χαρακτήρα διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ;

11. Δεν πρέπει, για τους λόγους που επανειλημμένα επικαλέσθηκα, να αποπειραθώ να προβώ σε υποθέσεις για τις πιθανές απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά. Θα μπορούσα, όμως, να κάνω, τουλάχιστον, μια ευχή. Θυμίζω ότι σε μια από τις ιδιοφυέστερες παρατηρήσεις του, ο Θουκυδίδης επεσήμανε ότι, στις εποχές ακραίας κρίσης, το νόημα των λέξεων (η «*ειωθυία αξίωσις των ονομάτων*») διαστρεβλώνεται. Και, όπως επιβεβαιώνει η εμπειρία των τελευταίων δέκα-δεκαπέντε ετών, ζητήματα οριοθέτησης των θεμελιωδών εννοιών άγονται, ακριβώς, ενώπιον του δικαστή σε στιγμές μεγάλης κρίσης, όταν το περιεχόμενό τους έχει φθάσει να τίθεται υπό αμφισβήτηση. Από την άποψη αυτή, θα ευχόμουν να μην χρειαστεί ποτέ να τεθεί ευθέως υπό τη δικαστική βάσανο το ζήτημα αν έχει προσβληθεί η αξία *Δημοκρατία*, όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Οι πιο απαισιόδοξοι θα έλεγαν, μάλιστα, ότι αν ποτέ ανέκυπτε τέτοια ανάγκη θα ήταν, ίσως, πολύ αργά ήδη για την υπεράσπισή της.

[1] Αποφάσεις της 16ης Φεβρουαρίου 2022, *Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97) και *Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98).

[2] Απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022, *Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, σκέψη 232) και Απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2022, *Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, σκέψη 264).

[3] Απόφαση της 5ης Ιουνίου 2023, *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-204/21, EU:C:2023:442, σκέψη 62).

[4] Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, *Junqueras Vies* (C-502/19, EU:C:2019:1115, σκέψη 63).

Pauliine Koskelo*

The reviewability of democratic principles by the European Court of Human Rights

The past events in Greece which we are gathered to commemorate are a dramatic and extreme example of how democracy may fall, but also of how it may become restored and sustained for the long haul. In the ancient cradle of democracy, the spirit of that history presumably played a part in the fact that the military regime did not get a chance of prevailing more than some years and that democratic rule could be re-established. We all pay tribute to that crucial achievement by the Greek people.

In the following, my plan is not to use the short time available for any dogmatic overview of the Court's vast case-law relating to democratic principles. Instead, I will take a more personal view to highlight a few points which in today's perspective appear relevant.

The Convention both requires democracy, and seeks to protect it, the latter by enforcing the Convention rights that are key components of democratic freedoms.

According to the Preamble to the Convention,

* Former Judge, European Court of Human Rights (2016-2024)

"*the fundamental freedoms enshrined in the Convention are best maintained by an effective political democracy*". Later on, the Court has expressed matters in more categorical terms: In *Zdanoka* (§ 98), it highlighted democracy as a fundamental element of the "European Public Order" and stated that democracy is the only political model contemplated by the Convention and the only one compatible with it. The fact remains, however, that his language, underscoring democracy as an underpinning for the Convention, is programmatic in the sense that lack of democracy per se is not a violation of the Convention. Only specific rights enshrined in it can be enforced through the Court.

In that regard, the Convention does contain a series of electoral rights, guaranteeing the right to vote and to stand for election in fair and free elections, as well as key political freedoms, notably those of the freedom of expression and the freedom of association and assembly, which are essential for the maintenance of democracy.

It seems fair to say that throughout its history of action, the Court has promoted and safeguarded the paradigm of a *homo democraticus*, an interested and well-informed citizen who is an active and critical participant in public life and democratic processes. Both individually and collectively, these people are the bearers of democracy. The core of this is that they want their country to be well-governed, and act accordingly in the exercise of their civic rights and freedoms.

At the same time, phenomena such as hate speech,

racism or intolerance are condemned to ensure inclusiveness and pluralism both in society at large and in democratic life. In sum, the classic ideas, principles and values of a liberal democracy have been embedded into the interpretation of the relevant Convention rights.

The system of protection under the Convention does, however, have several inherent limitations.

Firstly, the system guarantees individual rights, not institutions. Thus, it protects the exercise of electoral and political rights, but it cannot directly ensure the existence of good and robust institutional structures. For instance, it cannot ensure that the domestic authorities are able and willing to prevent electoral fraud or manipulation, or that the media landscape is pluralistic and not under domination from prevailing government interests.

Secondly, the system needs an individual victim whose rights have allegedly been violated. Diffused problems not specifically affecting the situation of given individuals may fail to be caught by the system of individual complaints. For instance, falsehoods might be spread on a large scale and harm democracy, even if no identifiable persons are, or can claim to be, targeted.

Thirdly, the system is very slow in comparison to the vast volume and high speed of modern communication. The standards are largely in place, but the enforcement mechanisms both domestically and internationally are overwhelmed by the sheer volumes of communication accumulating on a daily basis. Primary

oversight functions have shifted to private actors which operate the various social media platforms and are expected to exercise content moderation. In practice, the jungle is largely out of control.

Early on, the expectation was that widespread access to digital communications would enhance democratic participation and exchange. Today, the reality is much more sombre. Most observers around the continent would agree that in recent times, there has been a significant, even dramatic, deterioration in the overall quality of public discourse, especially in the various social media. There are three elements to this problem: tone, content, and split perceptions of reality.

In terms of tone, uncivilized, crude and aggressive styles of communication abound. Insults, smear campaigns, even hate speech are far too common. All this feeds into growing polarisation, at the expense of rational, thoughtful conversation. Even political debates may easily degrade from a genuine exchange of views into pointless shouting matches. The consequence is a weakening of the capacity to look for, and to find, reasonable compromise and real solutions.

The second aspect of the problem is a growing disrespect for the distinction between fact and fiction, between tested truths and disinformation. The cultivation of a search for tested knowledge is a fundamental, classic feature of democratic societies and their institutions, including the serious media. Today, however, there appears to be an industry in the digital sphere of spreading

and exploiting outright falsehoods. At worst, these are deliberate strategies for undermining public trust in democratic institutions and processes. "*Flooding the zone with nonsense*", in the words of one Steve Bannon, is the aim.

These problems are exacerbated by the third element, which is the growing disintegration and shrinking of genuinely "common" public fora for exchange and debate. Steered by obscure algorithms, people are increasingly driven to isolated "bubbles" or "echo chambers", which feed division and polarisation, instead of offering a basis for critical reflection and enabling a search for sustainable solutions to common problems. Split perceptions of reality make it harder to maintain the capacity of democratic processes to produce good outcomes. This in turn risks creating a vicious circle of crises, creating further distrust of democracy itself.

Rational and constructively oriented debate is a bedrock of democracy. It is simply a precondition for decision-making processes by which sustainable outcomes can be reached, both for nations and mankind in general. That bedrock is eroded, if there is no longer a sufficient degree of common ground in the acceptance of basic facts or the respect for shared fundamental values. This is a poison which can be exploited, and is exploited, by those who fear or detest democracy and therefore wish to destroy it.

In today's world, the main threats to democracy do not come from military men but from the erosion

of democratic virtues in practice. Yet we desperately need the true *homo democraticus* to prevail as the key protagonist in society – faithful to the pursuit of truth and good and sustainable governance in the interest of all. Unless we manage to preserve that archetype as the active, dominant force in our societies, democracy may be lost.

The European Court will no doubt continue to do its part in upholding democratic standards, but the challenge is much bigger. It concerns and obliges us all as European citizens.

Αθανάσιος Ράντος*

Συνεργασία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων και εθνικών δικαστηρίων για τη Δημοκρατία (Η σημασία των προδικαστικών ερωτημάτων)

Αν θεωρήσουμε ως δεδομένο ότι φυσικός εγγυητής των θεμελιωδών αξιών της Ελευθερίας και της Δημοκρατίας σε μία ευρωπαϊκή κοινωνία είναι, στο θεσμικό επίπεδο, ο δικαστής, πρέπει, εν συνεχεία, να εξετάσουμε αν αρκεί προς τούτο ο εθνικός δικαστής κάθε χώρας.

Διορίστηκα ως δικαστής τη μακρινή εκείνη εποχή κατά την οποία η εθνική νομική αυτάρκεια εθεωρείτο δεδομένη, που ο εκάστοτε αρμόδιος εθνικός δικαστής ήταν ο αποκλειστικώς αρμόδιος για την επίλυση των διαφορών σε εθνικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων και των διαφορών των οποίων, άμεσα ή έμμεσα, διακύβευμα ήταν η προστασία των θεμελιωδών δημοκρατικών αρχών, και που δεν υπήρχε δικαστήριο άλλης έννομης τάξης δυνάμενο να επηρεάσει την παροχή σχετικής έννομης προστασίας.

Ευτυχώς, για τη Δημοκρατία και τον πολίτη, η εποχή αυτή έχει, πλέον, αμετάκλητα παρέλθει. Η διαδοχική παρεμβολή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1981) και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (αναγνώριση δικαιώματος ατομικής προσφυγής

---

* Γενικός Εισαγγελέας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020-)

το 1986) άλλαξαν τα δεδομένα. Ήδη, η έννοια της προστατευτέας Δημοκρατίας δεν είναι αμιγώς εθνική, απέκτησε και ενιαία ευρωπαϊκή διάσταση, αλλά και δικαιοδοτικά όργανα, αρμόδια και ικανά να την προστατεύσουν κατά τον αυτό τρόπο σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Δεν υπάρχει, πλέον, η «εθνική» έννοια της Δημοκρατίας, κατά το δοκούν ερμηνευτέα και εφαρμοστέα. Η Δημοκρατία έχει ενιαίο ευρωπαϊκό ορισμό, ενιαία ερμηνευόμενο και εφαρμοζόμενο. Τα υπερεθνικά δικαστήρια, όργανα εν τούτοις και αυτά του εθνικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, έχουν τον τελευταίο λόγο στα θεμελιώδη αυτά ζητήματα.

Πώς μπορεί να ασκήσουν τον ρόλο αυτό; Ποιος είναι ο μηχανισμός πρόσβασης; Διάφοροι εκάστοτε, και όντως είναι, θεσμικά και στην πράξη, σημαντικός ο ρόλος των προσφυγών παραβάσεως κατά κρατών μελών. Αλλά ο βασικός, κυρίως για το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβάλλονται από τα εθνικά δικαστήρια.

Γιατί έχει τόση σημασία η διαδικασία αυτή; Προφανώς, ο καθένας, και κυρίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μπορεί να έχουν μια εποπτεία για τον τρόπο που λειτουργούν οι θεμελιώδεις θεσμοί της Δημοκρατίας σε κάθε κράτος μέλος. Όμως, μη γελιόμαστε. Ο πιο ευαίσθητος δείκτης είναι η αντίδραση του κάθε πολίτη, που προσφεύγει στο εθνικό του δικαστήριο, όταν αισθάνεται ότι τίθεται υπό διακινδύνευση κάποια σημαντική έκφανση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Τη σκυτάλη τότε παίρνει ο ευαισθητοποιημένος εθνικός δικαστής, ο οποίος, αντιδρώντας στο ερέθισμα, μπορεί να χρησιμοποιήσει κάθε μέσον που η δικονομική

έννομη τάξη, εθνική και ευρωπαϊκή, του παρέχει. Ο εθνικός δικαστής είναι το φίλτρο στις περιπτώσεις αυτές και το βασικό μέσον που του παρέχεται είναι η δυνατότητα –ή και υποχρέωση– υποβολής προδικαστικού ερωτήματος.

Συνήθως η διαδικασία του προδικαστικού ερωτήματος περιγράφεται ως ένας διάλογος δικαστών, κατά τον οποίο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο απαντά στο ερώτημα που τίθεται παρεμπιπτόντως στην κύρια δίκη από τον εθνικό δικαστή, δίδοντας μία δεσμευτική απάντηση για την έννοια του ενωσιακού κανόνα, με τον εθνικό δικαστή να ξαναπαίρνει τη σκυτάλη και να επιλύει, εφαρμόζοντας τη δοθείσα απάντηση, την εκκρεμή ενώπιόν του διαφορά. Αυτό είναι, όμως, ένα μέρος μόνο της αλήθειας. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν είναι μόνον μια «θυρίδα παροχής πληροφοριών» προς τον συγκεκριμένο εκάστοτε εθνικό δικαστή, που υποβάλλει το προδικαστικό ερώτημα. Διότι, η διδόμενη απάντηση αποτελεί συνάμα και δεσμευτικό ερμηνευτικό κανόνα για τις εθνικές έννομες τάξεις σε όλο τον χώρο της Ένωσης. Όταν, μάλιστα, η απάντηση εμπεριέχει και διατύπωση δεσμευτικών αρχών για τις σημαντικότερες αρχές και αξίες της Ένωσης–και η Δημοκρατία είναι η θεμελιωδέστερη από αυτές–τότε η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά όχι απλώς οδοδείκτη, αλλά χάραξη πλήρους οδού για την ενδυνάμωση της Δημοκρατίας.

Αν είναι αληθές ότι η, πιθανόν μέχρι τη στιγμή αυτή, σημαντικότερη από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου για τις αξίες του άρθρου 2 της Συνθήκης ΕΕ, δηλαδή η σχετική με τον ορισμό του κράτους δικαίου, έχει εκδοθεί επί προσφυγής παραβάσεως, πολλές ιδιαίτερα σημαντικές απο-

φάσεις του Δικαστηρίου, σχετικές με τις επί μέρους αξίες που συγκροτούν την έννοια της Δημοκρατίας, έχουν ήδη εκδοθεί κατόπιν προδικαστικών παραπομπών εθνικών δικαστηρίων.

Να διευκρινισθεί εδώ το εξής: Προφανώς, η Δημοκρατία, ως έννοια συγκεκριμένου τρόπου πολιτειακής οργάνωσης μιας κοινωνίας και συλλογικού αυτοπροσδιορισμού των μελών της, προϋπάρχει αιώνες ολόκληρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δε Ένωση απλώς συμπληρώνει το δημοκρατικό σύστημα των κρατών μελών. Αυτό, όμως, δεν εμποδίζει την προσθήκη, στη διαρκώς εξελισσόμενη αυτή έννοια, πρόσφατων συμπληρωμάτων στην έννοια της Δημοκρατίας. Και στον τομέα αυτό, η συμβολή της Ένωσης είναι ουσιώδης.

Ας απαριθμήσουμε μερικούς τομείς, χωρίς, φυσικά, να μπορεί να παρατεθεί εδώ, λόγω χρόνου, και η πλήρης νομολογία.

Δεν αμφισβητείται ότι η ανεξαρτησία των δικαστών είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη λειτουργία της Δημοκρατίας. Ξεκινώντας από μια ταπεινή συνδικαλιστική οικονομική διεκδίκηση πορτογάλων δικαστών, το Δικαστήριο δέχθηκε, κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος πορτογαλικού δικαστηρίου, ότι κάθε εθνικός δικαστής κράτους μέλους της Ένωσης είναι και Ευρωπαίος δικαστής και ότι, συνεπώς, πρέπει να απολαμβάνει παντού του αυτού καθεστώτος ανεξαρτησίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται στα ευρωπαϊκά standards. Η νομολογία αυτή αξιοποιήθηκε στη συνέχεια σε πολύ σημαντικές, και οδυνηρές, περιπτώσεις, που αφορούσαν δικαστές τριών τουλάχιστον ακόμη κρατών μελών.

Πρόσφατο ουσιώδες συμπλήρωμα της έννοιας της Δημοκρατίας είναι η απρόσκοπτη λειτουργία ευρωπαϊκά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών. Και εδώ, κατόπιν προδικαστικών ερωτημάτων εθνικών δικαστηρίων, το Δικαστήριο διατύπωσε δεσμευτικούς κανόνες προάσπισης της ανεξαρτησίας των αρχών αυτών.

Σχετικά πρόσφατος, συμπληρωματικός της έννοιας της Δημοκρατίας, τομέας είναι η προστασία των προσωπικών δεδομένων και η αλληλεπίδρασή του με την αρχή της διαφάνειας. Και εδώ, πολλά προδικαστικά ερωτήματα και σημαντική νομολογία.

Αλλά και μόνη της η αρχή της διαφάνειας, ως στοιχείο δημοκρατικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, έχει αποτελέσει αντικείμενο προδικαστικών ερωτημάτων και απαντήσεων, που συντείνουν στη διαφανέστερη δημοκρατικά λειτουργία των δημόσιων αρχών.

Παραδοσιακός τομέας αιχμής για τη λειτουργία της Δημοκρατίας είναι η ελευθερία του τύπου και η πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης, όταν αυτές απειλούνται από εξουσίες που επιδιώκουν τον περιορισμό αντίθετων προς αυτές φωνών. Και εδώ, προδικαστικά ερωτήματα και προστατευτικές για τα σχετικά δικαιώματα απαντήσεις.

Ουσιώδης, επίσης, συνιστώσα για την εύρυθμη λειτουργία ενός δημοκρατικού πολιτεύματος είναι η προστασία κατηγοριών πολιτών κατά των διακρίσεων και, γενικότερα, η προστασία μειοψηφικών ομάδων του πληθυσμού.

Πολλά προδικαστικά ερωτήματα στον τομέα αυτό και ποικίλες απαντήσεις.

Θα μπορούσα να τερματίσω αυτή τη μη εξαντλητική

απαρίθμηση με ένα τομέα που είναι ακόμη πιο κοντά στον παραδοσιακό πυρήνα της έννοιας της Δημοκρατίας. Είναι το δικαίωμα της ψήφου στις ευρωπαϊκές εκλογές, ως απόρροια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, αλλά και τα ζητήματα άρσης ασυλίας βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ζητήματα που έχουν, επίσης, αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου με προδικαστικά ερωτήματα, στα οποία έχουν δοθεί αντίστοιχες απαντήσεις.

Σε τί συμπεράσματα θα μας οδηγούσε η πλοήγηση αυτή σε διάφορα ζητήματα, που έχουν ως κοινό παρονομαστή την καλύτερη λειτουργία της Δημοκρατίας;

Ναι, η Δημοκρατία είναι η σημαντικότερη ιδέα και όλοι μας, για να παραφράσω τον Καβάφη (παρακαλώ τους μη ελληνόφωνους να με συγχωρήσουν, είναι ένας μεγάλος Έλληνας ποιητής), θέλουμε να είμαστε πολίτες εις των ιδεών την πόλη. Για να γίνουν, όμως, οι ιδέες ζωντανές και πραγματωμένες αλήθειες, χρειάζονται, για να συνεχίσω την παράφραση, και δικαστές που δεν γελά κανένας τυχοδιώκτης. Και αυτή η συλλειτουργία εθνικών και ευρωπαίων δικαστών, όπως διαμορφώνεται με τον θεσμό της προδικαστικής παραπομπής, αποτελεί την καλύτερη εγγύηση για την κατοχύρωση και την εμβάθυνση της Δημοκρατίας.

ΤΟ ΒΙΒΛΙΟ «ΕΝΔΥΝΑΜΩΝΟΝΤΑΣ ΤΗ ΔΗ
ΜΟΚΡΑΤΙΑ. 50 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗ
ΝΙΚΗ ΕΠΑΝΕΠΙΚΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΣΔΑ ΚΑΙ
75 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜ
ΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΑΘΗΝΑ -
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2024», ΣΕ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ
ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΤΟΥ ΙΩΑΝΝΗ ΚΤΙΣΤΑΚΙ,
ΣΤΟΙΧΕΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ, ΣΧΕΔΙΑΣΤΗΚΕ ΚΑΙ
ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΑ ΑΠΟ
ΤΟΝ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΤΖΟΑΝΑΚΗ, ΕΚΤΥΠΩ
ΘΗΚΕ ΚΑΙ ΒΙΒΛΙΟΔΕΤΗΘΗΚΕ ΜΕ ΤΥΠΟ
ΓΡΑΦΙΚΗ ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΤΗΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗΣ
ΕΚΔΟΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΚΤΥΠΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΒΟΥ
ΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΓΡΑΦΗΣ
140 ΓΡΑΜΜΑΡΙΩΝ, ΤΟΝ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟ
ΤΟΥ 2026, ΣΕ 1.200 ΑΝΤΙΤΥΠΑ, ΓΙΑ ΛΟΓΑ
ΡΙΑΣΜΟ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ



ΑΘΗΝΑ 2026