

Η καθιέρωση καθεστώτος αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης*

Η μελέτη προσεγγίζει και αξιολογεί τις ρυθμίσεις του Κανονισμού 2020/2092 με τον οποίο καθιερώνεται καθεστώς αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη. Ο νέος μηχανισμός επιχειρεί να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη, συμπληρώνοντας τους προβλεπόμενους μηχανισμούς από τις Συνθήκες, που σε μεγάλο βαθμό αποδείχθηκαν ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Εκτός από την εξαντλητική παρουσίαση της λειτουργίας του μηχανισμού (προϋποθέσεις ενεργοποίησης, απειλούμενα μέτρα, διαδικασία επιβολής και άρσης των μέτρων κα), η μελέτη εξετάζει τη μακρόσυρτη διαδικασία διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών που χρειάστηκαν για να γίνει εφικτή η θέσπιση του Κανονισμού και ασκεί κριτική στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2020, με τις οποίες αντιμετωπίστηκε ο εκβιασμός της Ουγγαρίας και της Πολωνίας και επέτρεψαν την ψήφιση του Κανονισμού 2020/2092 δύο χρόνια μετά την εκδήλωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Τέλος, παρουσιάζονται και σχολιάζονται οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης του Φεβρουαρίου 2022, με τις οποίες απορρίφθηκαν οι προσφυγές ακυρώσεως του Κανονισμού που άσκησαν η Ουγγαρία και η Πολωνία προσβάλλοντας τη νομιμότητα του Κανονισμού.

κράτος δικαίου – αιρεσιμότητα – προϋπολογισμός ΕΕ

1. Εισαγωγικά: Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου στην ΕΕ και η αντιμετώπισή της

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ, βασιζεται «στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες». Μεταξύ των παραπάνω «συνταγματικών θεμελίων», που συγκροτούν τη φιλελεύθερη αξιακή ταυτότητα της Ένωσης, κεντρική θέση κατέχει η αρχή του Κράτους Δικαίου¹. Ωστόσο, από τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας παρουσιάστηκαν σε κράτη μέλη της ΕΕ, όπως στην Ουγγαρία (2011), στη Ρουμανία (2012) και στην Πολωνία (2015), σοβαρές αποκλίσεις από τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδιαίτερα αυτής του Κράτους Δικαίου². Έτσι, γίνεται λόγος για «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» (*rule of law backsliding*)³ με σκοπό να περιγράψει το γενικότερο

φαινόμενο, με παγκόσμιο χαρακτήρα, της συστηματικής αποδυνάμωσης των συνταγματικών μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης από μια νέα γενιά εκλεγμένων αλλά αυταρχικών ηγετών. Εξάλλου, ο όρος αποτυπώνει, ιδιαίτερα για τον χώρο της ΕΕ, μια κατάσταση «διολίσθησης» χωρών από το φιλελεύθερο και δημοκρατικό πρότυπο διακυβέρνησης, το οποίο ίσχυε σε αυτές και αποτέλεσε προϋπόθεση για την προσχώρησή τους στην Ένωση⁴, σε αυταρχικές μορφές διακυβέρνησης (illiberalism). Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των κυβερνητικών σχεδίων για την αποδυνάμωση του Κράτους Δικαίου, που εκδηλώθηκαν σε κράτη μέλη της ΕΕ την τελευταία δεκαετία, είναι οι παρεμβάσεις στη δικαστική εξουσία, με σκοπό την επιβολή περιορισμών στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, στην αμεροληψία του δικαστικού σώματος, στο σύστημα του δικαστικού ελέγχου, ιδιαίτερα των συνταγματικών δικαστηρίων, όπου αυτά υφίστανται⁵. Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου εγκυμονεί σοβαρούς πολιτικούς και νομικούς κινδύνους για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ενωσιακής έννομης τάξης ειδικότερα⁶. Παρά την αυξανόμενη σημασία

* Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ

1. Βλ. αναλυτικά, Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, στο: Μ. Χρυσομάλλης (επιμ.), Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σσ. 21-38, όπου και πλούσια βιβλιογραφία.

2. A. VON BOGDANDY ... [et al.], A potential constitutional moment for the European rule of law – The importance of red lines, CML Rev., 2018, σσ. 983-996.

3. A. JAKAB / D. KOCHENOV (eds), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance, OUP, Oxford, 2017 · L. PECH / K.L. SCHEPPELE, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 19, December

2017, σσ. 3-47 · T.T. KONCEWICZ, *The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?*, VerfBlog, 18.12.2018, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/the-democratic-backsliding-and-the-european-constitutional-design-in-error-when-how-meets-why/>.

4. Άρθρο 49 ΣΕΕ.

5. Βλ. σχ. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας, ηλεκτρονικό περιοδικό DIGESTA, 2016, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202016/chrisb16.pdf>.

6. D. KOCHENOV / P. BÅRD, Rule of Law Crisis in the New Member

της αρχής του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης, τα διαθέσιμα μέσα ελέγχου του σεβασμού της αρχής, ιδιαίτερα οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ, παρουσιάστηκαν αρκετά ανεπαρκή για να αντιμετωπίσουν «*συστηματικές απειλές*» του Κράτους Δικαίου σ' ένα κράτος μέλος⁷. Η διαπίστωση αυτή έδωσε το έναυσμα για μια εκτεταμένη συζήτηση σχετικά με τους τρόπους ενίσχυσης των μηχανισμών διασφάλισης, με την αναζήτηση λύσεων ιδιαίτερα στο πλαίσιο των Συνθηκών, αφού η τροποποίησή τους φάνταζε αδύνατη. Μια από αυτές τις λύσεις, που δημιούργησε υψηλές προσδοκίες, αποτέλεσε η υιοθέτηση ενός καθεστώτος «*αιρεσιμότητας κράτους δικαίου*» με τον Κανονισμό 2020/2092 της 16ης Δεκεμβρίου 2020 με αντικείμενο την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη⁸.

Στις γραμμές που ακολουθούν επιχειρούμε να προσεγγίσουμε τον νέο μηχανισμό και να αξιολογήσουμε τις ρυθμίσεις του Κανονισμού 2020/2092 υπό το φως των σχετικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2020. Έτσι, μετά από αυτήν την Εισαγωγή (1), παρακολουθούμε τη μακρόσυρτη κυοφορία του μηχανισμού αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου (2), κατόπιν προσεγγίζουμε τη λειτουργία του μηχανισμού, συγκρίνοντας αυτόν με την αρχική πρόταση της Επιτροπής (3), καταγράφουμε συνοπτικά τα νομικά και πολιτικά προβλήματα που δημιουργεί η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2020 στην εφαρμογή του μηχανισμού (4), παρουσιάζουμε τις εξελίξεις μετά την ψήφιση του Κανονισμού (5) και ακολουθούν οι Συμπερασματικές Παρατηρήσεις (6).

2. Η κυοφορία του Κανονισμού αιρεσιμότητας

Ο όρος αιρεσιμότητα (conditionality) «*αναφέρεται στην υιοθέτηση μιας καθορισμένης συμπεριφοράς από τις κυβερνήσεις ή τους ιδιωτικούς φορείς, επειδή η εν λόγω συμπεριφορά αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση σε ένα υποσχόμενο όφελος από την ΕΕ*»⁹. Η αιρεσιμότητα από τα

τέλη της δεκαετίας του '80 χρησιμοποιήθηκε αποκλειστικά στις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας¹⁰. Μορφή αιρεσιμότητας αποτέλεσαν αργότερα τα Κριτήρια της Κοπεγχάγης (1993), που λειτούργησαν ως άτυπη προϋπόθεση για την προσχώρηση στην Ένωση ως το 1999 και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οπότε η προϋπόθεση σεβασμού των αξιών της ΕΕ αποτυπώθηκε στο άρθρο 49 ΣΕΕ¹¹. Εξάλλου, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης κατά τη διαχείριση της κρίσης χρέους (2010), κινούμενα εκτός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ένωσης, επέλεξαν να εξαρτήσουν τη συνδρομή στα κράτη μέλη, που αντιμετώπισαν χρηματοδοτικά προβλήματα, από «*αυστηρούς όρους πολιτικής*» (Euro crisis conditionality)¹². Τέλος, ένας νέος τύπος αιρεσιμότητας, που συνδέεται με τη διαχείριση των κονδυλίων που παρέχει η ΕΕ στα κράτη μέλη μέσω των αναδιανεμητικών πολιτικών της (Transfer Union) και του προϋπολογισμού της (spending conditionality), εισήχθη το 2013 ενόψει της υιοθέτησης του προηγούμενου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) 2014-2020¹³.

Η ιδέα της σύνδεσης του σεβασμού των απαιτήσεων του Κράτους Δικαίου με τα Ευρωπαϊκά Ταμεία διατυπώθηκε για πρώτη φορά το 2017, όταν έγινε φανερό ότι δεν μπορούσε να ανακοπεί η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου με τα προβλεπόμενα από τη Συνθήκη μέσα¹⁴. Η

States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement, Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law (RECONNECT), Working Paper No. 1, Ιούλιος 2018, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://reconnect-europe.eu/wpcontent/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf.

7. Βλ. σχ. Π. ΑΡΓΑΛΙΑ, Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ, στο: Μ. Χρυσομάλλης (επιμ.), Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π., σσ. 80-100, όπου και πλούσια βιβλιογραφία.

8. Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ 2020 L 433 I/6.

9. V. VITA, Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality, CYELS 2017, σσ. 1-28.

10. Βλ. ενδεικτικά Ε. FIERRO, European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice, Martinus Nijhoff Publ., The Hague, 2003· L. BARTELS, Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements, OUP, Oxford, 2005· K.E. SMITH, The evolution and application of EU membership conditionality, στο: Μ. Cremona (ed.), The Enlargement of the European Union, OUP, Oxford, 2003, σσ. 105-140.

11. Κ. ΤΣΙΩΝΑ, Άρθρο 49, στο: Β. Χριστιανός (επιμ.), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ: Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 168· Μ. CREMONA, EU Enlargement: Solidarity and Conditionality, ELR, 2005, σσ. 3-22.

12. Βλ. αναλυτικά Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Οικοδόμηση, εμβάθυνση, ζητήματα δημοκρατίας και κράτους δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σ. 183 επ.

13. Κανονισμός (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 (Γενικός Κανονισμός), Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ 2013 L 347/320.

14. Στις 31.10.2017, η Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, αρμόδια για τις αξίες και τη διαφάνεια, Vera Jourova, σε ομιλία της στο Ελσίνκι, υπογράμμισε ότι «η ΕΕ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο δημιουργίας ισχυρότερης αιρεσιμότητας μεταξύ του κράτους δικαίου

ιδέα αναπτύχθηκε περαιτέρω και υποστηρίχθηκε από θεωρητικές συμβολές, που τόνισαν την ανάγκη υιοθέτησης ισχυρής αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου στον ενωσιακό προϋπολογισμό¹⁵. Μια τέτοια αιρεσιμότητα δικαιολογείται από το γεγονός ότι η ενωσιακή (οικονομική) αλληλεγγύη¹⁶, που εκδηλώνεται μέσα από τον προϋπολογισμό, βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, που με τη σειρά της οικοδομείται πάνω στον σεβασμό των αξιών της Ένωσης. Έτσι, κάθε φορά που η αμοιβαία εμπιστοσύνη αμφισβητείται, λόγω παραβιάσεων της αξιακής ταυτότητας της Ένωσης από κράτη μέλη, δικαιολογείται η διακοπή της εκδήλωσης της αλληλεγγύης προς το υπεύθυνο κράτος μέλος. Η θέση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι οι αυταρχικές κυβερνήσεις στην ΕΕ, όπως αυτές της Πολωνίας και της Ουγγαρίας, είναι από τους κύριους αποδέκτες των κονδυλίων της ΕΕ, με αποτέλεσμα η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση να καθίσταται ένα από τα βασικά εργαλεία που χρησιμοποιούν οι κυβερνήσεις αυτές για τη διαίωνιση της εξουσίας τους. Παράλληλα, ελλείψεις στους μηχανισμούς του Κράτους Δικαίου κάνουν δύσκολη την ανάκτηση κονδυλίων της Ένωσης, όταν διαπιστώνονται παρατυπίες από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα της Ένωσης (OLAF, Ελεγκτικό Συνέδριο)¹⁷.

Κατά την έναρξη των διαπραγματεύσεων για το νέο ΠΔΠ 2021-2027, η Επιτροπή, στις 2 Μαΐου 2018, με σχετική της Ανακοίνωση¹⁸, έθεσε το ζήτημα τονίζοντας την ανάγκη «προστασίας του προϋπολογισμού της ΕΕ από χρηματοοικονομικούς κινδύνους που συνδέονται με γενικευμένες

ελλείψεις όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη»¹⁹. Την ίδια ημέρα, η Επιτροπή κατέθεσε πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη»²⁰. Η πρόταση με νομική βάση το άρθρο 322 παρ. 1 στοιχείο α' ΣΛΕΕ και το άρθρο 106α Συνθ. ΕΚΑΕ αποσκοπούσε στην ενίσχυση της προστασίας του προϋπολογισμού της ΕΕ από χρηματοοικονομικούς κινδύνους που συνδέονται με «γενικευμένες ελλείψεις» του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη. Αν οι ελλείψεις αυτές θίγουν ή απειλούν να θίξουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, θα πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα να καθοριστούν οι συνέπειες για την ενωσιακή χρηματοδότηση. Τα μέτρα που λαμβάνονται θα πρέπει να είναι αναλογικά προς τη φύση, τη σοβαρότητα και την έκταση των γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το Κράτος Δικαίου και δεν θίγουν τις υποχρεώσεις των κρατών μελών ως προς τους τελικούς δικαιούχους. Η λήψη της απόφασης ως προς το εάν μια γενικευμένη έλλειψη Κράτους Δικαίου εγκυμονεί κινδύνους επηρεασμού των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ προτείνεται από την Επιτροπή και εγκρίνεται από το Συμβούλιο με αντίστροφη ειδική πλειοψηφία²¹. Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να εκθέσει τη συλλογιστική του πριν από τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης²².

Ακολουθώντας τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μετά τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου²³, υιοθέτησε, στις 4 Απριλίου 2019, Ψή-

και των ταμείων συνοχής της ΕΕ, που προορίζονται για φτωχότερα κράτη μέλη». Βλ. σχ. E. ZALAN, Justice Commissioner links EU funds to 'rule of law' (31.10.2017), EU Observer, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://euobserver.com/political/139720>.

15. Βλ. Ενδεικτικά G. HALMAI, The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality, HJRL, 2019, σσ. 171-188· F. HEINEMANN, Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework, Intereconomics, 2018, σσ. 297-301· D. KELEMEN / K.L. SCHEPPELE, How to Stop Funding Autocracy in the EU, VerfBlog, 10.09.2018, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>.
16. Σχ. βλ. M. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 52 επ.
17. R. UITZ, Funding Illiberal Democracy: The Case for Credible Budgetary Conditionality in the EU, BRIDGE Network – Working Paper, 07.11.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3722936.
18. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της, Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, Βρυξέλλες, 02.05.2018, COM(2018) 321 final.

19. Βλ. A. VON BOGDANDY, Principles of a systemic deficiencies doctrine: How to protect checks and balances in the Member States, CML Rev., 2020, σσ. 705-740.

20. COM/2018/324 final – 2018/0136 (COD).

21. Για την αντίστροφη ειδική πλειοψηφία βλ. αναλυτικά M. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Οικοδόμηση, εμβάθυνση, ζητήματα δημοκρατίας και κράτους δικαίου, ό.π., σσ. 89-92.

22. Αναλυτικά για την πρόταση Κανονισμού βλ. A. BARAGGIA / M. BONELL, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.· A. VON BOGDANDY / J. ŁACNY, Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed?, SIEPS, June 2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_7epa.pdf?· I. GOLDNER LANG, The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU, Croatian Yearbook of European Law and Policy (CYELP), 2019, σσ. 1-26.

23. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ, ΓΝΩΜΗ 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ 2018, C 291/1.

φισμα νομοθετικού περιεχομένου σε πρώτη ανάγνωση, που τροποποιούσε την πρόταση της Επιτροπής ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τον προσδιορισμό των περιπτώσεων που συνιστούν «γενικευμένες ελλείψεις» του Κράτους Δικαίου και επηρεάζουν ή κινδυνεύουν να επηρεάσουν τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ή της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης²⁴. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια του 2019, η νομοθετική διαδικασία λήμνασε, αφού το Συμβούλιο εμφανίστηκε διστακτικό στην ψήφιση του Κανονισμού. Σημείο καμπής αποτέλεσε η έκρηξη της πανδημίας COVID-19 και η ανάγκη μιας «ολοκληρωμένης, τολμηρής και διατηρήσιμης» αντίδρασης της Ένωσης στην κρίση. Έτσι, στο ιστορικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 επήλθε πολιτική συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών για την υιοθέτηση του ΠΔΠ 2021-2027, τη δημιουργία του Ταμείου Ανάκαμψης (γνωστού ως New Generation EU – NGEU) και την αύξηση των ιδίων πόρων της ΕΕ. Το «πακέτο» που αποφασίστηκε ανήλθε σε 1.824,3 δισεκατομμύρια ευρώ και συνδυάζει το ΠΔΠ (1.074,3 δισεκατομμύρια ευρώ) και το Ταμείο Ανάκαμψης (NGEU) ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ²⁵. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, πιεζόμενο από την ομάδα κρατών μελών γνωστή ως «Frugal Four» (την Αυστρία, την Ολλανδία, τη Σουηδία και τη Δανία)²⁶, τοποθετήθηκε υπέρ της ταυτόχρονης θέσπισης ενός καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού και του NGEU και προδιέγραψε και τη λειτουργία του, τονίζοντας ότι η Επιτροπή θα μπορεί να προτείνει μέτρα σε περίπτωση παραβάσεων του Κράτους Δικαίου, που θα εγκρίνονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία²⁷. Αν και το «πακέτο» συμφωνήθηκε πολιτικά τον Ιούλιο, η θέσπιση

των αναγκαίων νομικών πράξεων καθυστέρησε λόγω της εκκρεμότητας στη διαμόρφωση του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα του Κράτους Δικαίου, που θεωρήθηκε προϋπόθεση για την έγκριση των υπολοίπων πράξεων²⁸. Έχοντας την πολιτική ώθηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Γερμανική Προεδρία, από τον Σεπτέμβριο 2020, ξεκίνησε εντατικές διαβουλεύσεις αρχικά στο Συμβούλιο και κατόπιν μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής, που κατέληξαν σε ένα οριστικό νομοθετικό σχέδιο στις 5 Νοεμβρίου 2020²⁹.

Όταν έγινε φανερό ότι επίκειται η υιοθέτηση ενός μηχανισμού αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου, η Πολωνία και η Ουγγαρία απείλησαν με Κοινή τους Δήλωση να «μπλοκάρουν» την υιοθέτηση του νέου ΠΔΠ και της Απόφασης για τους ίδιους πόρους σε περίπτωση θέσπισης του Κανονισμού αιρεσιμότητας³⁰. Η διαπραγματευτική θέση των δύο χωρών παρουσιαζόταν ισχυρή, αφού, ενώ ο μεν Κανονισμός αιρεσιμότητας μπορούσε να ψηφιστεί από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, ο δε Κανονισμός για το νέο ΠΔΠ θα έπρεπε, κατά το άρθρο 312 ΣΛΕΕ, να ψηφιστεί με ομοφωνία και η Απόφαση για τους ίδιους πόρους για να τεθεί σε ισχύ θα έπρεπε να επικυρωθεί από τα κράτη μέλη κατά τους συνταγματικούς τους κανόνες³¹. Χρειάστηκε μια νέα σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που, στις 10-11 Δεκεμβρίου, για να αρθεί το αδιέξοδο, κατέληξε σε μια «ερμηνευτική δήλωση σχετικά με τον νέο μηχανισμό κράτους δικαίου»³², που στην ουσία ανέστειλε την εφαρμογή του Κανονισμού αιρεσιμότητας πριν καν αυτός θεσπιστεί (!). Η λύση αυτή, που δέχτηκε έντονη κριτική, επέτρεψε την άρση του veto των δύο χωρών και την υιοθέτηση του Κανονισμού 2020/2092 από το Συμβούλιο (14.12.2020) με μειοψηφία της Πολωνίας και της Ουγγαρίας και από το Κοινοβούλιο (16.12.2020). Το κείμενο του

24. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Νομοθετικό Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 4ης Απριλίου 2019 σχετικά με την πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD).

25. Βλ. C. CLOSA / D. KOCHENOV / J.H. WEILE, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union (March 4, 2014), R. Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2014/25, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://ssrn.com/abstract=2404260>. M. KÖLLING, The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget, JCES, 2022, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>. T. TRIDIMAS, Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?, CYELP, 2020, σ. VII.

26. S. PLATON, Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act, VerfBlog, 11.06.2021, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>.

27. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα, Βρυξέλλες, 21 Ιουλίου 2020, EUCO 10/20.

28. Το «πακέτο της ανάκαμψης» βασίστηκε σε τέσσερις πυλώνες: τον Κανονισμό του Συμβουλίου για το ΠΔΠ 2021-2027, την Απόφαση του Συμβουλίου για την αύξηση των ιδίων πόρων της ΕΕ, τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το γενικό καθεστώς αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης και τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (NGEU).

29. N. WUNSCH, Protecting the Rule of Law in the EU: Germany's Council Presidency must secure both the EU's budget and its credibility, Berlin Perspectives No. 4, September 2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2020/09/BerlinPerspectives-4.pdf>.

30. Βλ. Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, 26.11.2020, διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>.

31. Άρθρο 311 ΣΛΕΕ.

32. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα της Συνόδου 10-11/12/2020, σσ. 1-4, Βρυξέλλες, 11 Δεκεμβρίου 2020, EUCO 22/20.

Κανονισμού διαφέρει ουσιωδώς από την αρχική πρόταση της Επιτροπής τόσο ως προς τις προϋποθέσεις ενεργοποίησης του μηχανισμού όσο και ως προς την ακολουθητέα διαδικασία για τη λήψη μέτρων.

Ο Κανονισμός 2020/2092 έχει ως νομική βάση το άρθρο 322 παρ. 1 στοιχείο α' της ΣΛΕΕ, που περιλαμβάνεται στις κοινές και δημοσιονομικές διατάξεις και εξουσιοδοτεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να θεσπίζουν Κανονισμούς ιδίως για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης³³. Η επιλογή αυτή υποδηλώνει ότι πρωταρχικός στόχος του Κανονισμού 2020/2092 είναι η προστασία του ενωσιακού προϋπολογισμού ενώ οι παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου «υποδεικνύουν την κλίμακα της προστασίας που πρέπει να εξασφαλιστεί»³⁴. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται, αφενός, από το γεγονός ότι προϋπόθεση ενεργοποίησης του μηχανισμού αιρεσιμότητας είναι οι παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου να «επηρεάζουν ή να απειλούν σοβαρά να επηρεάσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης κατά τρόπο επαρκώς άμεσο» και, αφετέρου, από τον ρόλο που επιφυλάσσεται στην Επιτροπή. Οι εξουσίες που προβλέπει ο Κανονισμός της επιτρέπουν να λειτουργεί τόσο ως θεματοφύλακας του ενωσιακού δικαίου όσο και ως αρμόδιο όργανο για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης³⁵.

3. Η λειτουργία του μηχανισμού αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου

3.1. Εισαγωγικά: Ο μηχανισμός στις συμπληγάδες της διοργανικής διαπραγμάτευσης

Όπως προαναφέρθηκε, το κείμενο που τελικά υιοθετήθηκε αποτέλεσε το προϊόν συμβιβασμού μεταξύ των θεσμικών οργάνων (κυρίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) στο πλαίσιο της τριμερούς διαπραγμάτευσης που διοργανώθηκε από τη Γερμανική Προεδρία το φθινόπωρο του 2020. Για να φωτιστούν καλύτερα τα λειτουργικά στοιχεία του μηχανισμού, τα οποία θα αναλυθούν παρακάτω, θα πρέπει στο σημείο αυτό να

αναφερθούμε συνοπτικά στις στοχεύσεις και στις διαπραγματευτικές θέσεις των συν-νομοθετών της ΕΕ αλλά και στον βαθμό που αυτές ικανοποιήθηκαν.

Από την πλευρά του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριξε ένα διευρυμένο πεδίο εφαρμογής, ενώ το Συμβούλιο είχε μια περισσότερο περιοριστική προσέγγιση. Οι δύο διαφορετικές προσεγγίσεις συνοψίζονται στο εξής δίλημμα: ο στόχος του Κανονισμού θα πρέπει να είναι η προστασία της αρχής του Κράτους Δικαίου μέσω της προστασίας του προϋπολογισμού της ΕΕ (Κοινοβούλιο), όπως ήθελε η πρόταση της Επιτροπής³⁶, ή η προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ μέσω της προστασίας του Κράτους Δικαίου (Συμβούλιο)³⁷. Πίσω από τις θέσεις του Συμβουλίου, πέραν της γενικόλογης και αμφίσημης σχετικά με τους σκοπούς και τη φύση του μηχανισμού θέσης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουλίου 2020³⁸, υπήρχε η γνώμη της Νομικής του Υπηρεσίας (μη δημοσιευθείσα), που εξ αρχής τοποθετήθηκε αρνητικά στην πρόταση Κανονισμού για τον μηχανισμό αιρεσιμότητας, υποστηρίζοντας ότι αυτός δεν πρέπει να επιδιώκει τον ίδιο στόχο με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ³⁹. Περαιτέρω, η ΝΥΣ έλεγξε εάν υπήρχε «επαρκής σχέση» των «γενικευμένων ελλείψεων του Κράτους Δικαίου» και της «απώλειας δικαιώματος», δηλαδή, της αναστολής της χρηματοδότησης. Σύμφωνα με τη ΝΥΣ, η πρόταση της Επιτροπής αποτύγχανε σε αυτό το τεστ, αφού δεν μπορούσε να αποδείξει ότι ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου συνδέεται με την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Η ΝΥΣ θεώρησε την αναφορά στην έννοια των «γενικευμένων ελλείψεων» πολύ ασαφή και ανεπαρκή για να καταδείξει την απαιτούμενη σύνδεση, ενώ επίσης η διαδικασία δεν απαιτούσε από την Επιτροπή να αποδείξει πραγματικά ότι τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης διατρέχουν κίνδυνο. Τέλος, η ΝΥΣ διέκρινε ότι τελικά ο μηχανισμός αιρεσιμότητας και το άρθρο 7 ΣΕΕ οδηγούνταν στο ίδιο αποτέλεσμα, δηλαδή τη διαπίστωση συστημικής αποτυχίας Κράτους Δικαίου είτε ως «γενικευμένη έλλειψη» βάσει του Κανονισμού είτε ως «σοβαρή και διαρκής παραβίαση» σύμφωνα με το αρ-

33. Ερωτήματα δημιουργούνται από τη μη επιλογή ως νομικής βάσης του άρθρου 325 ΣΛΕΕ, που είναι η κύρια διάταξη της ΣΛΕΕ για την προστασία οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Λαμβάνοντας υπόψη ότι και οι δύο διατάξεις προβλέπουν την ίδια διαδικασία για τη λήψη μέτρων (συνήθης νομοθετική διαδικασία), ο λόγος που δικαιολογεί την επιλογή της νομικής βάσης θα πρέπει να αναζητηθεί στο πεδίο εφαρμογής των δύο άρθρων της Συνθήκης. Το άρθρο 322 παρ. 1 στοιχείο α' της ΣΛΕΕ έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής αφού σχετίζεται με όλες τις πτυχές της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ.

34. J. ŁACNY, The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?, HJRL, 2021, σσ. 79-105.

35. Άρθρο 17 παρ. 1 ΣΕΕ.

36. I. GOLDNER LANG, The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU, CYELP, 2020, σσ. 1-26.

37. A. DIMITROVS, Rule of law conditionality for the EU budget: agreement is there, EU Law Live, 05.11.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://eulawlive.com/analysis-rule-of-law-conditionality-for-the-eu-budget-agreement-is-there-by-aleksejs-dimitrovs/>.

38. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα, Βρυξέλλες, 21 Ιουλίου 2020, EUCO 10/20, σημεία 22 και 23.

39. Opinion of the Legal Service 13593/18, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States (Oct. 25, 2018).

θρο 7 ΣΕΕ, αλλά και στις ίδιες συνέπειες. Σύμφωνα με τη ΝΥΣ, το άρθρο 7 ΣΕΕ είναι ο μόνος διαθέσιμος μηχανισμός βάσει των Συνθηκών για την επιβολή των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ (*lex specialis*). Επιπλέον, το άρθρο 7 ΣΕΕ είναι μια πλήρης και περιεκτική διαδικασία στην οποία δεν μπορεί να προστεθεί τίποτα. Χρησιμοποιώντας το επιχείρημα ότι η επίκληση του άρθρου 7 ΣΕΕ δεν περιορίζεται στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, κατέληξε στο ότι δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί άλλος μηχανισμός επιβολής κυρώσεων για να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη συμμορφώνονται με το άρθρο 2 ΣΕΕ. Έτσι, η ΝΥΣ κατέληγε στο συμπέρασμα ότι «*Το παράγωγο δίκαιο δεν μπορεί να τροποποιεί, να συμπληρώνει ή να έχει ως αποτέλεσμα την παράκαμψη της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ*»⁴⁰. Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η βασική θέση της ΝΥΣ ήρθε να ενισχύσει την επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας και της Πολωνίας κατά της υιοθέτησης μηχανισμού αιρεσιμότητας. Έτσι, τη συναντά κανείς τόσο στην κοινή δήλωση των Πρωθυπουργών της Πολωνίας και της Ουγγαρίας⁴¹ με την οποία εκβίασαν να «*μπλοκάρουν*» την υιοθέτηση του νέου ΠΔΠ και της Απόφασης για τους ίδιους πόρους σε περίπτωση θέσπισης του Κανονισμού, όσο και στις προσφυγές ακυρώσεων που άσκησαν ενώπιον του ΔΕΕ, προσβάλλοντας το κύρος του Κανονισμού 2020/2092 (βλ. παρακάτω 5). Οι ανωτέρω θέσεις της ΝΥΣ, που έχουν χαρακτηριστεί «*επιφανειακή και επιλεκτική ανάγνωση των Συνθηκών*»⁴², έχουν εγείρει ισχυρό νομικό αντίλογο από τη θεωρία⁴³. Σε αυτόν τον αντίλογο βασίστηκε η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που έθεσε υπό αμφισβήτηση τη συλλογιστική της ΝΥΣ του Συμβουλίου, ιδίως όσον αφορά το δόγμα περί *lex specialis* του άρθρου 7 ΣΕΕ. Ειδικότερα, στηρίχθηκε στο γεγονός ότι η Επιτροπή στην περίπτωση της Πολωνίας εξέτασε τα ίδια γεγονότα μέσα από το πρίσμα της πρότασης ενεργοποίησης του άρθρου 7 ΣΕΕ και

της διαδικασίας για παράβαση (258 ΣΛΕΕ), υπογραμμίζοντας έτσι τον μη αποκλειστικό χαρακτήρα του άρθρου 7 ΣΕΕ. Εξάλλου, υπέρ των θέσεων του Κοινοβουλίου συνηγορούσε η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αρχή της αποτελεσματικότητας (*effet utile principle*), σύμφωνα με την οποία το γεγονός ότι η Συνθήκη προβλέπει ένα μέσο για τη διασφάλιση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και της συμμόρφωσης των κρατών μελών δεν σημαίνει ότι αποκλείεται η ανάπτυξη άλλων μέσων, αν αυτά κατατείνουν στην αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης⁴⁴.

Οι κύριες πτυχές του συμβιβασμού, στον οποίο τελικά κατέληξαν το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁴⁵, είναι οι εξής:

Πρώτον, επιτυγχάνεται ο συνδυασμός της μέγιστης δυνατής νομικής σαφήνειας που επεδίωκε το Συμβούλιο με τη φιλόδοξη προσέγγιση του Κοινοβουλίου. Έτσι, ο Κανονισμός δεν αναφέρεται πλέον σε «*γενικευμένες ελλείψεις*», όπως είχε προταθεί αρχικά από την Επιτροπή. Τελικά, υιοθετήθηκε η χρήση του όρου «*παραβιάσεις*», που υποστηρίχθηκε από το Συμβούλιο και αποτελούσε επιλογή ενός νομικού όρου με ευρύτερη χρήση στο ενωσιακό δίκαιο αλλά και σε πολλούς άλλους τομείς του δικαίου. Η νέα ορολογία υποστηρίζεται και εξειδικεύεται από έναν μη εξαντλητικό κατάλογο πιθανών παραβιάσεων των αρχών του Κράτους Δικαίου, αυξάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ασφάλεια δικαίου⁴⁶.

Δεύτερον, η βασική διαπραγματευτική θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για ένα ευρύτερο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού φαίνεται ότι ικανοποιήθηκε ως έναν βαθμό, αφού διασφαλίστηκε ότι αυτός δεν θα εφαρμόζεται μόνο σε περιπτώσεις διαφθοράς και απάτης, αλλά θα καλύπτει επίσης παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου⁴⁷, υπό την προϋπόθεση, βέβαια, ότι αυτές επηρεάζουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.

Τρίτον, ικανοποιήθηκε η βασική θέση του Συμβουλίου για την αναγκαία στενή σύνδεση των παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου με τις επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της Ένωσης για την επιβολή μέτρων. Δεν είναι τυχαίο ότι

40. A. BARAGGIA / M. BONELL, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.· A. DIMITROVS / H. DROSTE, Conditionality Mechanism: What's In It?, *VerfBlog*, 30.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

41. Βλ. Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>.

42. D. KOCHENOV / L. PECH, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, ό.π., σ. 13.

43. K.L. SCHEPPELE / L. PECH / R.D. KELEMEN, Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism, *VerfBlog*, 12.11.2018, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>.

44. Βλ. ο.χ. A. VON BOGDANDY / J. ŁACNY, Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed?, ό.π., σσ. 6-7.

45. A. BARAGGIA / M. BONELL, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.

46. A. DIMITROVS / H. DROSTE, Conditionality Mechanism: What's In It?, ό.π.

47. L. SANZ, The new agreement on the rule of law conditionality: a possible solution?, *Eyes on Europe*, 13.11.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.eyes-on-europe.eu/the-new-agreement-on-rule-of-law-conditionality-a-possible-solution/>.

στον τίτλο του Κανονισμού απουσιάζει κάθε αναφορά στο Κράτος Δικαίου. Αν και το Κοινοβούλιο υποστήριξε τη διατύπωση που είχε επιλέξει η Επιτροπή («επηρεάζει ή απειλεί να επηρεάσει»), υπογραμμίζοντας τον προληπτικό χαρακτήρα του μηχανισμού, τελικά συμβιβάστηκε στην περισσότερο σαφή και ταυτόχρονα περιοριστική διατύπωση ως προς την αναγκαία προϋπόθεση της ενεργοποίησης του μηχανισμού, αυτής των επιπτώσεων στον προϋπολογισμό («επηρεάζουν ή απειλούν σοβαρά να επηρεάσουν ... κατά τρόπο επαρκώς άμεσο»). Το υιοθετηθέν κείμενο περιλαμβάνει και τα δύο στοιχεία: η υιοθέτηση προληπτικών μέτρων για την αποφυγή αρνητικών δημοσιονομικών επιπτώσεων, που είναι ένας καθιερωμένος μηχανισμός στον Δημοσιονομικό Κανονισμό, αφενός, συμβάλλει στην ασφάλεια του δικαίου και, αφετέρου, αντιμετωπίζει τις ενστάσεις της ΝΥΣ σύμφωνα με την οποία ο Κανονισμός, όπως προτάθηκε από την Επιτροπή, επιχειρεί να παρακάμψει τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ. Εξάλλου, η επιδίωξη μέσω του Κανονισμού πρωτίστως δημοσιονομικών στόχων δεν δημιουργεί προβλήματα σε σχέση με τη νομική βάση που επελέγη (άρθρο 322 ΣΛΕΕ). Ταυτόχρονα, με την προσθήκη της απαίτησης ο επηρεασμός να γίνεται «κατά τρόπο επαρκώς άμεσο» (δεν υπήρχε στην πρόταση της Επιτροπής) ενισχύει το επίπεδο αποδείξεων που πρέπει να παρέχει η Επιτροπή, όταν προτείνει μέτρα σύμφωνα με τον Κανονισμό⁴⁸.

Τέταρτον, από το τελικά υιοθετηθέν συμβιβαστικό κείμενο καθίσταται σαφές ότι η αναλογικότητα των μέτρων που προτείνει η Επιτροπή αρχικά καθορίζεται «με βάση τον πραγματικό ή δυνητικό αντίκτυπο των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης» και μόνο τότε «η φύση, η διάρκεια, η σοβαρότητα και η έκταση των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου λαμβάνονται δεόντως υπόψη». Η επιλογή των ανωτέρω διατυπώσεων αντανάκλα εμμέσως πλην σαφώς ότι ο πρωταρχικός στόχος του Κανονισμού είναι η προστασία της χρηστής οικονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού και των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω της προστασίας της αρχής του Κράτους Δικαίου (βασική διαπραγματευτική θέση του Συμβουλίου)⁴⁹.

3.2. Πεδίο εφαρμογής και προϋποθέσεις ενεργοποίησης του μηχανισμού

Δύο είναι οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται σωρευτικά για την ενεργοποίηση του μηχανισμού αιρεσιμότητας, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Κανονισμού 2020/2092:

(α) Παραβιάσεις των αρχών του Κράτους Δικαίου σε ένα

κράτος μέλος. Ο Κανονισμός ήδη στο άρθρο 2 έχει οριοθετήσει εννοιολογικά το Κράτος Δικαίου. Είναι η πρώτη φορά που σε μια νομική πράξη της Ένωσης επιχειρείται μια τέτοια οριοθέτηση και συγκεκριμενοποίηση μιας εξ αντικειμένου ανοικτής και δυναμικής έννοιας, όπως αυτή του Κράτους Δικαίου⁵⁰. Αυτό κρίθηκε αναγκαίο σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των επιχειρημάτων περί ασφούς έννοιας και ανασφάλειας του δικαίου αυτών που αντιδρούσαν στην υιοθέτηση του μηχανισμού αιρεσιμότητας. Έτσι, ως Κράτος Δικαίου «νοείται η αξία της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας, που υποδηλώνει διαφανή, υποκείμενη σε λογοδοσία, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία· ασφάλεια δικαίου· απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης εκτελεστικών εξουσιών· αποτελεσματική δικαστική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, και όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα· διάκριση των εξουσιών· απαγόρευση των διακρίσεων και ισότητα ενώπιον του νόμου. Το κράτος δικαίου νοείται σε σχέση με τις άλλες αξίες και αρχές της Ένωσης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ». Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Κανονισμός ορθώς σημειώνει την κεντρική θέση που κατέχει το Κράτος Δικαίου μεταξύ των υπολοίπων αξιών τονίζοντας ότι «παρόλο που δεν υπάρχει ιεράρχηση των αξιών της Ένωσης, ο σεβασμός του κράτους δικαίου έχει ζωτική σημασία για την προστασία των άλλων θεμελιωδών αξιών στις οποίες εδράζεται η Ένωση»⁵¹. Περαιτέρω, το άρθρο 3 απαριθμεί ενδεικτικά, για τους σκοπούς του Κανονισμού, τις συμπεριφορές εκείνες που λογίζονται ως παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου. Τέτοιες είναι:

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

Είναι λογικό οι παραβιάσεις στις οποίες επικεντρώνεται ο νομοθέτης να αφορούν κυρίως τη λειτουργία της δικαιο-

48. A. DIMITROVS / H. DROSTE, Conditionality Mechanism: What's In It?, ό.π.

49. Ibid.

50. Για τα χαρακτηριστικά της έννοιας του Κράτους Δικαίου βλ. αναλυτικά, Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, ό.π., σ. 32 επ.

51. 6^ο αιτιολογική σκ. του Κανονισμού 2020/2092.

σύνης, αφού η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε κράτη μέλη εκδηλώνεται πρωτίστως με ποικίλες παρεμβάσεις στη λειτουργία της δικαιοσύνης που κατατείνουν στον περιορισμό της ανεξαρτησίας της και του δικαστικού ελέγχου⁵².

Όπως προαναφέρθηκε, ο Κανονισμός αντικαθιστά με τον όρο «παραβιάσεις» τον όρο «γενικευμένη έλλειψη όσον αφορά το κράτος δικαίου», που είχε επιλέξει η Επιτροπή με την πρότασή της και κρίθηκε ότι δεν παρείχε ασφάλεια δικαίου σε ό,τι αφορά τόσο την απαιτούμενη διάρκεια και το εύρος (γενικευμένη) όσο και την αναγκαία επίπτωση στο Κράτος Δικαίου, αφού μια διοικητική πρακτική ή η έλλειψη των κατάλληλων προτύπων μπορεί και να μην υπερβαίνει τα όρια της παρανομίας. Αντίθετα, ο όρος «παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου» ενισχύει τη νομική βεβαιότητα σε συνδυασμό με την προηγούμενη εννοιολογική οριοθέτηση του Κράτους Δικαίου. Ωστόσο, αυτό γίνεται σε βάρος ενός ευρύτερου πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού στον βαθμό που η ύπαρξη παραβίασης αποτελεί αυστηρότερη προϋπόθεση της γενικευμένης έλλειψης, αφού απαιτεί την ύπαρξη παρανομίας⁵³. Η θέση αυτή φαίνεται να ενισχύεται από το γεγονός ότι ο Κανονισμός, στο κείμενό του, κατ'επανάληψη χρησιμοποιεί πληθυντικό (παραβιάσεις), οπότε δημιουργείται η εντύπωση ότι απαιτούνται περισσότερες από μία παραβιάσεις για να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός αιρεσιμότητας. Αν ισχύει κάτι τέτοιο, προστίθεται ένας ακόμη περιορισμός στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού. Ωστόσο, ο ίδιος ο νομοθέτης φροντίζει να διασκεδάσει αυτήν την εντύπωση με την αιτιολογική σκ. 15 του Κανονισμού, που αναφέρει ότι «*Τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης μπορούν να πληγούν σοβαρά από παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου, ιδίως εκείνες που επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων αρχών και τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο. Αυτό ισχύει για μεμονωμένες παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου και έτι μάλλον για παραβιάσεις που είναι διαδεδομένες ή οφείλονται σε επαναλαμβανόμενες πρακτικές ή παραλείψεις των δημόσιων αρχών ή σε γενικά μέτρα που λαμβάνονται από τις εν λόγω αρχές*». Συνεπώς, κατά τον νομοθέτη, το ζήτημα δεν είναι ποσοτικό αλλά ποιοτικό⁵⁴, αφού αρκεί και μια μεμονωμένη παραβίαση για τη λήψη μέτρων στον βαθμό που αυτή είναι σοβαρή. Με βάση τη σοβαρότητα θα κριθεί αν μια μεμονωμένη παραβίαση, που είναι περιστασιακή,

θα εκφύγει του πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού. Εδώ ρόλο μπορούν να παίξουν και η συχνότητα αλλά και η αντίδραση των αρχών στη διόρθωση σφαλμάτων.

(β) Επηρεασμός ή απειλή σοβαρού επηρεασμού της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της Ένωσης ή της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης κατά τρόπο επαρκώς άμεσο. Στον βαθμό που σκοπός του Κανονισμού είναι η προστασία του ενωσιακού προϋπολογισμού, δεν αρκεί η παραβίαση των αρχών του Κράτους Δικαίου αλλά αυτή θα πρέπει να επηρεάζει ή να απειλεί να επηρεάσει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και μάλιστα «*κατά τρόπο επαρκώς άμεσο*» αλλά όχι απαραίτητα πραγματικό. Έτσι, σοβαρές παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου και ειδικότερα προσβολές δικαιωμάτων που προστατεύονται από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως για παράδειγμα ο περιορισμός της ακαδημαϊκής ελευθερίας⁵⁵, δύσκολα μπορούν να θεμελιώσουν τον αναγκαίο σύνδεσμο με τον προϋπολογισμό της Ένωσης, με αποτέλεσμα να εκφεύγουν από το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού, και θα πρέπει να αναζητηθούν άλλα από τα διαθέσιμα μέσα για την αντιμετώπισή τους. Η διαπίστωση αυτή συνδέεται άμεσα με το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού, που περιορίζεται εξ αντικειμένου, αφού δεν εκτείνεται σε όλες τις παραβιάσεις των αρχών του Κράτους Δικαίου αλλά μόνο σε αυτές που επηρεάζουν σοβαρά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ο περιορισμός αυτός, που προκάλεσε κριτική⁵⁶, προσδίδει συμπληρωματικό χαρακτήρα στον μηχανισμό αιρεσιμότητας σε σχέση με τους άλλους μηχανισμούς για τη διασφάλιση των αξιών της ΕΕ, όπως είναι αυτοί του άρθρου 7 ΣΕΕ. Αυτό, άλλωστε, τονίζεται και στο Προοίμιο του Κανονισμού (σημείο 14) που ανα-

52. Βλ. σχ. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Η «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, στο: Λ. Παπαδοπούλου / Δ. Αναγνωστοπούλου (επιμ.), Προς μια Συμπεριληπτική Ευρωπαϊκή Πολιτικότητα, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2019, σσ. 77-102 και ειδικά σσ. 78-79.

53. T. TRIDIMAS, Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?, ό.π., σ. XIII.

54. Ibid.

55. ΔΕΕ C-66/18, Επιτροπή/Ουγγαρία, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792. Αναλυτικό σχολιασμό της απόφασης βλ. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Αυταρχισμός και ακαδημαϊκή ελευθερία: μια αδύνατη συμβίωση. Η υπόθεση του Πανεπιστημίου της Κεντρικής Ευρώπης ενώπιον του ΔΕΕ, ηλεκτρονικό περιοδικό DIGESTA, 2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202020/chris2.pdf>.

56. Βλ. ενδ. D. GROS, The European Council's compromise on the Rule of Law Regulation. Capitulation to illiberal states or misplaced expectations?, CEPS, 17.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.ceps.eu/the-european-councils-compromise-on-the-rule-of-law-regulation-capitulation-to-the-forces-of-evil-or-misplaced-expectations/>. N. KIRST, Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, European Papers, 22.04.2021, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/rule-law-conditionality-long-awaited-step-towards-solution-rule-law-crisis#_ftn13. J. ŁACNY, The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?, ό.π.: E. RUBIO, Rule of Law conditionality. What could an acceptable compromise look like?, Notre Europe, October 2020, σ. 3.

φέρει ότι «ο μηχανισμός που προβλέπεται στον παρόντα κανονισμό συμπληρώνει τα μέσα αυτά προστατεύοντας τον προϋπολογισμό της Ένωσης από παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου που θίγουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείρισή του ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης».

Πότε, όμως, μια παραβίαση του Κράτους Δικαίου επηρεάζει «κατά τρόπο επαρκώς άμεσο» τη χρηστή οικονομική διαχείριση και τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης; Κατά τον Τ. Τριδίμα, η έννοια της αμεσότητας θα πρέπει να προσδιοριστεί υπό το φως των στόχων του Κανονισμού. Έτσι, η βασική ιδέα θα πρέπει να είναι ότι υπάρχει ισχυρός δεσμός μεταξύ, αφενός, του σεβασμού του Κράτους Δικαίου και, αφετέρου, της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών⁵⁷. Όσο πιο θεμελιώδης ή συστημική είναι η παραβίαση τόσο πιο εύκολο είναι να ικανοποιηθεί η απαίτηση της αμεσότητας. Ένας νόμος που θίγει τη δικαστική ανεξαρτησία⁵⁸ θα πληρούσε αυτές τις προϋποθέσεις; Ένα συνταγματικό δικαστήριο ή ένα ανώτατο δικαστήριο ασκεί γενική δικαιοδοσία και, δεδομένης της θέσης του στην κορυφή της δικαστικής ιεραρχίας, έχει ειδικό ρόλο ως θεματοφύλακας της δικαιοσύνης, με αποτέλεσμα κάθε περιορισμός της ανεξαρτησίας του να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού.

Υποστηρίζεται, πάντως, ότι στην πράξη θα είναι εξαιρετικά δύσκολη η απόδειξη του αναγκαίου συνδέσμου μιας παραβίασης του Κράτους Δικαίου με τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Πρόκειται, δηλαδή, για μια *probatio diabolica* που επέβαλε το Συμβούλιο στο Κοινοβούλιο κατά την τριμερή διαπραγμάτευση⁵⁹. Η δυσκολία απόδειξης αυξάνεται και εξαιτίας των διαπιστωμένων από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁶⁰ αδυναμιών του συστήματος αναφορών απάτης (fraud reporting system) που εφαρμόζει η Επιτροπή κατά τη διαχείριση από τα κράτη μέλη των κονδυλίων της Πολιτικής Συνοχής⁶¹.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 317 ΣΛΕΕ, «η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης ... σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης». Ο ισχύον Δημοσιονομικός Κανονισμός 2018/1046 ορίζει ότι, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ο προϋπολογισμός της Ένωσης πρέπει να εκτελείται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας⁶². Το ΔΕΕ, εξάλλου, έκρινε επανειλημμένως ότι η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αντιστοιχεί στην αρχή της καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ⁶³. Ο Κανονισμός 2020/2092 αναπτύσσει περαιτέρω την έννοια της αρχής της χρηστής οικονομικής διαχείρισης, αναφέροντας ότι αυτή μπορεί να διασφαλιστεί στα κράτη μέλη μόνο αν οι δημόσιες αρχές ενεργούν σύμφωνα με τον νόμο, αν οι περιπτώσεις απάτης, συμπεριλαμβανομένης της φορολογικής απάτης, φοροδιαφυγής, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων ή άλλων παραβάσεων του νόμου διώκονται αποτελεσματικά από τις ανακριτικές και εισαγγελικές αρχές και αν οι αυθαίρετες ή παράνομες αποφάσεις των δημόσιων αρχών, συμπεριλαμβανομένων των αρχών επιβολής του νόμου, υπόκεινται σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο από ανεξάρτητα δικαστήρια και από το ΔΕΕ⁶⁴.

Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης προβλέπεται στα άρθρα 310 και 325 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 εδάφιο α' της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371⁶⁵, ως «οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης» νοείται το σύνολο των εσόδων, δαπανών και στοιχείων ενεργητικού που καλύπτονται, αποκτώνται μέσω ή οφείλονται: στον προϋπολογισμό της Ένωσης και στους προϋπολογισμούς των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης που έχουν ιδρυθεί δυνάμει των Συνθηκών ή στους προϋπολογισμούς των οποίων αυτά ασκούν άμεσα ή έμμεσα τη διαχείριση και εποπτεία». Το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ υποχρεώνει τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να καταπολεμούν την

57. T. TRIDIMAS, Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?, ό.π., σ. XIII.

58. ΔΕΕ C-619/18, *Επιτροπή/Πολωνία*, 24.06.2019, ECLI:EU:C:2019:531.

59. European Papers, Editorial, Neither Representation nor Values? Or, "Europe's Moment" – Part II, European Papers, Vol. 5, 2020, No 3, σσ. 1101-1104. K.L. SCHEPPELE / L. PECH / S. PLATON, Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law, *VerfBlog*, 13.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>.

60. European Court of Auditors, Special Report: Fighting fraud in EU spending: action needed, No 1/2019, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_01/SR_FRAUD_RISKS_EN.pdf.

61. E. RUBIO, Rule of Law conditionality. What could an acceptable

compromise look like?, ό.π., σ. 3.

62. Άρθρα 2 παρ. 59, 6 και 33 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 2018/1046.

63. ΔΕΚ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-138/03, C-324/03 και C-431/03, *Ιταλία/Επιτροπή*, 24.11.2005, ECLI:EU:C:2005:714, σκ. 44. ΓεΔΕΕ T-549/08, *Λουξεμβούργο/Επιτροπή*, 18.06.2010, ECLI:EU:T:2010:244, σκ. 47. ΔΕΚ C-500/99 P, *Conserve Italia/Επιτροπή*, 24.01.2002, ECLI:EU:C:2002:45, σκ. 88. ΓεΔΕΕ T-265/08, *Γερμανία/Επιτροπή*, 19.09.2012, ECLI:EU:T:2012:434, σκ. 40.

64. 8^η αιτιολογική σκ. του Κανονισμού 2020/2092.

65. Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2017 σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ΕΕ 2017 L 198/29.

απάτη και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα που επηρεάζει αυτά τα συμφέροντα μέσω αποτρεπτικών μέτρων και ότι τα μέτρα αυτά θα πρέπει να διασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Με τη σειρά τους, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λάβουν μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης που επηρεάζει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης με τον ίδιο τρόπο που αντιμετωπίζουν την απάτη που πλήττει τα δικά τους οικονομικά συμφέροντα (αρχή της ισοδυναμίας). Ο Κανονισμός 2020/2092 παρέχει περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με τις υποχρεώσεις προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Έτσι, «η ανεξαρτησία και η αμεροληψία του δικαστικού συστήματος θα πρέπει πάντα να διασφαλίζονται, οι δε ανακριτικές και εισαγγελικές υπηρεσίες θα πρέπει να είναι σε θέση να εκτελούν προσηκόντως τα καθήκοντά τους. Θα πρέπει να διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους και διαδικασίες ώστε να ενεργούν αποτελεσματικά και με πλήρη σεβασμό του δικαιώματος αμερόληπτου δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των δικαιωμάτων υπεράσπισης. Οι τελεσίδικες αποφάσεις θα πρέπει να τυγχάνουν αποτελεσματικής εκτέλεσης». Οι προϋποθέσεις αυτές απαιτούνται ως ελάχιστη εγγύηση έναντι παράνομων και αυθαίρετων αποφάσεων δημόσιων αρχών που θα μπορούσαν να βλάψουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης⁶⁶. Περαιτέρω, ο Κανονισμός 2020/2092, στο άρθρο 4 παρ. 2, απαριθμεί τις περιπτώσεις στις οποίες εκδηλώνεται ο σύνδεσμος των δύο ανωτέρω προϋποθέσεων ενεργοποίησης του μηχανισμού. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν:

α) την εύρυθμη λειτουργία των αρχών που εκτελούν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων δανείων και λοιπών μέσων με την εγγύηση του προϋπολογισμού της Ένωσης, ιδίως στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων ή επιδοτήσεων·

β) την εύρυθμη λειτουργία των αρχών που διενεργούν οικονομικούς ελέγχους, παρακολούθηση και λογιστικό έλεγχο, καθώς και την ορθή λειτουργία αποτελεσματικών και διαφανών συστημάτων δημοσιονομικής διαχείρισης και λογοδοσίας·

γ) την εύρυθμη λειτουργία των ανακριτικών και εισαγγελικών αρχών σε σχέση με τη διερεύνηση και τη δίωξη της απάτης, συμπεριλαμβανομένης της φορολογικής απάτης, της διαφθοράς ή άλλων παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης·

δ) τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, από ανεξάρτητα δικαστήρια, των πράξεων ή παραλείψεων των αρχών που αναφέρονται στα στοιχεία α), β) και γ)·

ε) την πρόληψη και τον κολασμό της απάτης, συμπεριλαμβανομένης της φορολογικής απάτης, της διαφθοράς

ή άλλων παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και την επιβολή αποτελεσματικών και αποτρεπτικών κυρώσεων στους αποδέκτες από εθνικά δικαστήρια ή από διοικητικές αρχές·

στ) την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών· ζ) την αποτελεσματική και έγκαιρη συνεργασία με τον OLAF και, με την επιφύλαξη της συμμετοχής του οικείου κράτους μέλους, με την ΕΠΠΟ στις έρευνες ή διώξεις σύμφωνα με την εφαρμοστέα ενωσιακή νομοθεσία, τηρώντας την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας·

η) άλλες καταστάσεις ή πρακτικές των αρχών που άπτονται της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της Ένωσης ή της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Η τελευταία αυτή περίπτωση (η) παραπέμπει εμμέσως πλην σαφώς σε μια ενδεικτική απαρίθμηση. Ωστόσο, η «ερμηνευτική δήλωση» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 10-11.12.2020 προβλέπει ότι «οι παράγοντες ενεργοποίησης που καθορίζονται στον κανονισμό πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται ως ένας κλειστός κατάλογος ομοιογενών στοιχείων και να μην είναι ανοικτοί σε παράγοντες ή γεγονότα διαφορετικής φύσης. Ο κανονισμός δεν αφορά «γενικευμένες ελλείψεις» (σημείο 2 εδάφιο στ')». Έτσι, όμως, η απαρίθμηση από ενδεικτική γίνεται περιοριστική⁶⁷ και στην ουσία διαγράφεται ή εξουδετερώνεται το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 4 παρ. 2 του Κανονισμού.

3.3. Μέτρα για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης

Το άρθρο 6 του Κανονισμού προβλέπει έναν ευρύ κατάλογο μέτρων που τα διακρίνει ανάλογα με τον τρόπο εκτέλεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού. Έτσι,

(α) όταν η Επιτροπή εκτελεί (αμέσως ή εμμέσως) τον προϋπολογισμό της Ένωσης, κατ'εφαρμογή του άρθρου 62 παρ. 1 στοιχεία α' και γ' του Δημοσιονομικού Κανονισμού⁶⁸, και όταν ο αποδέκτης είναι κρατικός φορέας⁶⁹,

67. T. TRIDIMAS, Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?, ό.π., σ. XIII.

68. Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 2018 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012, ΕΕ 2018 L 193/1.

69. Κατά το άρθρο 2 παρ. 42 του Δημοσιονομικού Κανονισμού, «οργανισμός κράτους μέλους» είναι «οντότητα που συγκροτείται σε κράτος μέλος ως οργανισμός δημοσίου δικαίου ή ως οργανισμός

66. 9^η αιτιολογική σκ. του Κανονισμού 2020/2092.

προβλέπονται:

i) η αναστολή πληρωμών ή της εκτέλεσης της νομικής δέσμευσης ή καταγγελία της νομικής δέσμευσης, σύμφωνα με το άρθρο 131 παρ. 3 του Δημοσιονομικού Κανονισμού·

ii) η απαγόρευση ανάληψης νέων νομικών δεσμεύσεων·

iii) η αναστολή της εκταμίευσης δόσεων εν όλω ή εν μέρει ή πρόωρη αποπληρωμή δανείων με την εγγύηση του προϋπολογισμού της Ένωσης·

iv) η αναστολή ή μείωση του οικονομικού πλεονεκτήματος δυνάμει μέσου με την εγγύηση του προϋπολογισμού της Ένωσης·

v) η απαγόρευση σύναψης νέων συμφωνιών για δάνεια ή άλλα μέσα με την εγγύηση του προϋπολογισμού της Ένωσης.

(β) όταν η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή του άρθρου 62 παρ. 1 στοιχείο β' του Δημοσιονομικού Κανονισμού, προβλέπονται:

i) η αναστολή της έγκρισης ενός ή περισσότερων προγραμμάτων ή τροποποίησής τους·

ii) η αναστολή δεσμεύσεων·

iii) η μείωση δεσμεύσεων, μεταξύ άλλων μέσω δημοσιονομικών διορθώσεων ή μεταφορών σε άλλα προγράμματα δαπανών·

iv) η μείωση της προχρηματοδότησης·

v) η διακοπή των προθεσμιών πληρωμής·

vi) η αναστολή πληρωμών.

Τα παραπάνω μέτρα μπορούν να ληφθούν σε διάφορα στάδια της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ. Ο Κανονισμός, όμως, 2020/2092 δεν καθορίζει τα χαρακτηριστικά των παραπάνω μέτρων ούτε καθορίζει τον τρόπο λειτουργίας τους στην πράξη. Αυτό γίνεται με παραπομπή στις ειδικές διατάξεις των ειδικών τομεακών Κανονισμών που προβλέπουν κανόνες για τις δαπάνες των ΕΔΕΤ για συγκεκριμένες πολιτικές της ΕΕ. Εξάλλου, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να προσδώσει συμπληρωματικό χαρακτήρα στα προβλεπόμενα από τον Κανονισμό μέτρα, αφού αυτά «είναι αναγκαία ιδίως σε περιπτώσεις όπου άλλες διαδικασίες που προβλέπονται στην ενωσιακή νομοθεσία δεν θα επέτρεπαν την αποτελεσματικότερη προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης»⁷⁰.

Ο Κανονισμός επιχειρεί να θέσει κριτήρια κατά την επι-

διεπόμενος από το ιδιωτικό δίκαιο στον οποίο ανατίθεται αποστολή δημόσιας υπηρεσίας και στην οποία παρέχονται επαρκείς οικονομικές εγγυήσεις από το κράτος μέλος».

70. Αιτιολογική σκ. 17 του Κανονισμού 2020/2092.

λογή των μέτρων. Έτσι, ορίζεται ότι αυτά πρέπει να είναι αναλογικά ιδίως όσον αφορά τη σοβαρότητα της κατάστασης που σχετίζεται με τη διαπιστωθείσα παραβίαση. Ειδικότερα, ορίζεται ότι αυτά «καθορίζονται με βάση τον πραγματικό ή δυνητικό αντίκτυπο των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Η φύση, η διάρκεια, η σοβαρότητα και η έκταση των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου λαμβάνονται δεόντως υπόψη. Τα μέτρα στοχεύουν, στο μέτρο του δυνατού, τις δράσεις της Ένωσης που επηρεάζονται από τις παραβιάσεις»⁷¹. Τα επιβαλλόμενα μέτρα θα πρέπει, κατά το δυνατόν, να στοχεύουν τις δράσεις της Ένωσης που επηρεάζονται από τις παραβιάσεις. Ως εκ τούτου, τα κριτήρια για την εφαρμογή των μέτρων βάσει του Κανονισμού αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου σχετίζονται τόσο με την παραβίασή του (σοβαρότητα, διάρκεια, επανάληψη) όσο και με τη διάθεση συμμόρφωσης του κράτους μέλους (βαθμός συνεργασίας και προθέσεις).

Κατά την εκδήλωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής, η πρότασή της δέχτηκε κριτική για την έλλειψη κανόνων προστασίας των πάσης φύσεως ωφελούμενων (τελικών δικαιούχων) από τα χρηματοδοτικά μέσα της Ένωσης⁷². Το πρόβλημα παρουσιαζόταν έντονο και σχετικά πολύπλοκο ιδιαίτερα στις περιπτώσεις λήψης μέτρων που εφαρμόζονται υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης⁷³, αφού δεν αρκούσε μόνο μια διάταξη για τη διατήρηση της υποχρέωσης καταβολών εκ μέρους των κρατών μελών προς τους τελικούς δικαιούχους σε περίπτωση διακοπής ή αναστολής της ενωσιακής χρηματοδότησης αλλά θα έπρεπε να δημιουργηθεί και ένας μηχανισμός επαλήθευσης του σεβασμού της υποχρέωσης αυτής των κρατών μελών⁷⁴. Τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίζονται διεξοδικά από το άρθρο 5 του Κανονισμού 2020/2092 σε δύο επίπεδα:

Στο πρώτο επίπεδο και στην παρ. 2 του άρθρου 5 ορίζεται ότι «Εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά στην απόφαση για τη θέσπιση των μέτρων, η επιβολή των κατάλληλων μέ-

71. Άρθρο 5 παρ. 3 του Κανονισμού 2020/2092.

72. Βλ. ενδ. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ, ΓΝΩΜΗ 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, ό.π., σημείο 27.

73. Το ζήτημα δεν αφορά την εκτέλεση (άμεση ή έμμεση) του προϋπολογισμού από την Επιτροπή, αφού στην περίπτωση αυτή οι καταβολές στους τελικούς δικαιούχους γίνονται απευθείας από την Επιτροπή και χωρίς τη μεσολάβηση των κρατών μελών.

74. J. ŁACNY, The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?, ό.π.

των δεν θίγει τις υποχρεώσεις των κρατικών φορέων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 στοιχείο α) ή των κρατών μελών που αναφέρονται στην παράγραφο 1 στοιχείο β) να εκτελέσουν το πρόγραμμα ή το κονδύλιο που επηρεάζεται από το μέτρο, και ιδίως τις υποχρεώσεις που υπέχουν έναντι των τελικών αποδεκτών ή των δικαιούχων, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης καταβολής πληρωμών βάσει του παρόντος κανονισμού και των εφαρμοστέων τομεακών ή δημοσιονομικών κανόνων». Για την επαλήθευση της τήρησης της ανωτέρω υποχρέωσης, τα κράτη μέλη τα οποία αφορούν μέτρα που θεσπίζονται δυνάμει του Κανονισμού υποβάλλουν στην Επιτροπή έκθεση σχετικά με τη συμμόρφωσή τους προς τις υποχρεώσεις αυτές κάθε τρεις μήνες από τη θέσπιση των εν λόγω μέτρων. Σε περίπτωση παραβίασης της υποχρέωσης εκτέλεσης του προγράμματος και των υποχρεώσεων έναντι των τελικών δικαιούχων, «η Επιτροπή λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, σύμφωνα με τους τομεακούς και δημοσιονομικούς κανόνες».

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 5 του Κανονισμού, η Επιτροπή υποχρεώνεται να «παρέχει πληροφορίες και καθοδήγηση προς όφελος των τελικών αποδεκτών ή των δικαιούχων σχετικά με τις υποχρεώσεις των κρατών μελών ... μέσω ιστότοπου ή διαδικτυακής πύλης». Η Επιτροπή, εξάλλου, πρέπει να παρέχει στον ίδιο ιστότοπο ή διαδικτυακή πύλη επαρκή εργαλεία ώστε οι τελικοί αποδέκτες ή οι δικαιούχοι να ενημερώνουν την Επιτροπή για τυχόν παραβίαση των υποχρεώσεων της παρ. 2 εκ μέρους των κρατών μελών.

Οι ανωτέρω διατάξεις κρίνονται θετικά, αφού επιτελούν έναν διπλό σκοπό: πρώτον, αυξάνουν την πίεση συμμόρφωσης στα κράτη μέλη που είναι υποχρεωμένα να εκτελέσουν το πρόγραμμα με ίδιους πόρους που πιθανόν δεν έχουν και, δεύτερον, αφαιρούν ένα παραδοσιακό επιχείρημα κατά των διαφόρων τύπων αιρεσιμότητας και κυρώσεων, σύμφωνα με το οποίο επηρεάζονται δυσανάλογα οι πολίτες και οι περιφερειακές αρχές⁷⁵.

3.4. Διαδικασία επιβολής - άρσης των μέτρων

Η διαδικασία επιβολής των μέτρων αποτέλεσε κρίσιμο ζήτημα κατά την τριμερή διαπραγματεύσει του Κανονισμού. Το κείμενο που τελικά υιοθετήθηκε απέχει αρκετά από την αρχική πρόταση της Επιτροπής αλλά και από την αρχική θέση του Κοινοβουλίου. Η διαδικασία του άρθρου 6 του Κανονισμού 2020/2092 δανείζεται στοιχεία από τη διαδικασία της προσφυγής για παράβαση (258 ΣΛΕΕ) και

των διαδικασιών που ακολουθούνται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης. Σε γενικές γραμμές, και λαμβάνοντας υπόψη ότι η επιβολή των μέτρων γίνεται με εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου, ακολουθείται το γενικό σχήμα της ενωσιακής διαδικασίας λήψης αποφάσεων με την Επιτροπή να προτείνει, το Συμβούλιο να αποφασίζει και το Κοινοβούλιο να ενημερώνεται, ενώ αναγνωρίζεται ευρύτατο δικαίωμα διατύπωσης παρατηρήσεων στο κράτος μέλος κατά του οποίου απειλούνται μέτρα κατά την τήρηση της αρχής *audi alteram partem*.

3.4.1. Προδικασία

Όταν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι έχει βάσιμους λόγους να θεωρεί ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης του μηχανισμού αιρεσιμότητας (άρθρο 4 του Κανονισμού), αποστέλλει γραπτή κοινοποίηση στο κράτος μέλος, «εκθέτοντας τα πραγματικά στοιχεία και τους συγκεκριμένους λόγους στους οποίους στήριξε τη διαπίστωσή της». Για να καταλήξει στη θέση της, η Επιτροπή καλείται να λάβει υπόψη «σχετικές πληροφορίες από διαθέσιμες πηγές, μεταξύ των οποίων αποφάσεις, συμπεράσματα και συστάσεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και άλλων συναφών διεθνών οργανισμών και άλλων αναγνωρισμένων θεσμικών φορέων»⁷⁶. Η Επιτροπή, πάντως, διατηρεί το δικαίωμα να μην κινήσει τη διαδικασία του Κανονισμού «εάν κρίνει ότι άλλες διαδικασίες που προβλέπονται στη νομοθεσία της Ένωσης θα της επιτρέψουν να προστατεύσει αποτελεσματικότερα τον προϋπολογισμό της Ένωσης».

Όταν η Επιτροπή καταλήξει σε γραπτή κοινοποίηση, ενημερώνει, χωρίς καθυστέρηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εν λόγω κοινοποίηση και το περιεχόμενό της. Το Κοινοβούλιο μπορεί να καλέσει την Επιτροπή σε διαρθρωμένο διάλογο σχετικά με τις διαπιστώσεις της. Η Επιτροπή μπορεί να ζητεί από το κράτος μέλος οποιαδήποτε συμπληρωματική πληροφορία, που είναι αναγκαία για να διενεργήσει την αξιολόγησή της, τόσο πριν όσο και μετά την αποστολή της γραπτής κοινοποίησης. Το κράτος μέλος, με τη σειρά του, παρέχει τις απαιτούμενες πληροφορίες, υποβάλλει τις παρατηρήσεις του σχετικά με τις διαπιστώσεις που περιλαμβάνονται στη γραπτή κοινοποίηση, ενώ μπορεί να προτείνει τη λήψη διορθωτικών μέτρων ανταποκρινόμενων στις διαπιστώσεις της Επιτροπής. Η προθεσμία που έχει το κράτος μέλος για να απαντήσει στη γραπτή κοινοποίηση ορίζεται από την Επιτροπή και δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός (1) μηνός και μεγαλύτερη των τριών (3) μηνών από την ημερομηνία κοινοποίησης της διαπίστωσης.

Λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις του κράτους μέλους καθώς και την επάρκεια τυχόν προτεινόμενων διορθωτικών μέτρων, η Επιτροπή προβαίνει σε αξιολόγηση

75. F. HEINEMANN, Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework, *Intereconomics*, 2018, σσ. 297-301 και ειδικά 299, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2018/number/6/article/going-for-the-wallet-rule-of-law-conditionality-in-the-next-eu-multiannual-financial-framework.html>.

76. Αναλυτικά βλ. 16η αιτιολογική σκ. του Κανονισμού 2020/2092.

της κατάστασης και κρίνει αν θα υποβάλλει πρόταση για τη λήψη μέτρων. Η Επιτροπή θα πρέπει να ενεργήσει εντός ενδεικτικής προθεσμίας ενός (1) μηνός από την παραλαβή πληροφοριών από το κράτος μέλος, ή από την παραλαβή των παρατηρήσεων του, ή, αν δεν ληφθούν πληροφορίες ή παρατηρήσεις, από τη λήξη της τεθείσας στο κράτος μέλος προθεσμίας και, σε κάθε περίπτωση, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Στην περίπτωση που η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει πρόταση για τη λήψη μέτρων, δίνει προηγουμένως τη δυνατότητα στο κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, ιδίως όσον αφορά την αναλογικότητα των σχεδιαζόμενων μέτρων εντός ενός (1) μηνός.

3.4.2. Λήψη απόφασης επιβολής των μέτρων

Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη λήψη μέτρων κατά το άρθρο 4 και ότι τα τυχόν προταθέντα διορθωτικά μέτρα δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στη διαπίστωση που περιέχεται στην κοινοποίηση της Επιτροπής, υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση εκτελεστικής πράξης σχετικά με τα κατάλληλα μέτρα εντός ενός (1) μηνός από την παραλαβή των παρατηρήσεων του κράτους μέλους ή, σε περίπτωση που δεν έχουν υποβληθεί παρατηρήσεις, χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και, σε κάθε περίπτωση, εντός ενός (1) μηνός από την προθεσμία που είχε το κράτος μέλος για να τοποθετηθεί ως προς την αναλογικότητα των σχεδιαζόμενων μέτρων, μνημονεύοντας τους συγκεκριμένους λόγους και τα αποδεικτικά στοιχεία στα οποία στηρίχθηκε η διαπίστωσή της.

Το Συμβούλιο αποφασίζει επί της προτάσεως της Επιτροπής και θεσπίζει τα μέτρα με ειδική πλειοψηφία εκδίδοντας εκτελεστική απόφαση⁷⁷ εντός ενός (1) μηνός από την παραλαβή της πρότασης της Επιτροπής. Η προθεσμία μπορεί να παραταθεί δύο (2) μήνες κατά ανώτατο όριο σε εξαιρετικές περιστάσεις. Το Συμβούλιο, ακόμη, μπορεί με ειδική πλειοψηφία να τροποποιήσει την πρόταση της Επιτροπής και να εκδώσει το τροποποιημένο κείμενο με εκτελεστική απόφαση. Εξάλλου, για να διασφαλιστεί η έγκαιρη λήψη απόφασης, η Επιτροπή μπορεί, όταν το κρίνει σκόπιμο, να συγκαλεί το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 237 ΣΛΕΕ.

Η πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε τη λήψη της απόφασης από το Συμβούλιο για την επιβολή των μέτρων με *αντίστροφη ειδική πλειοψηφία* (reverse qualified majority)⁷⁸. Κατά την Επιτροπή, η εισαγωγή της αντίστρο-

φης ειδικής πλειοψηφίας υπαγορευόταν από την ανάγκη προστασίας των ενωσιακών πόρων⁷⁹. Η αντίστροφη ειδική πλειοψηφία, που δεν προβλέπεται από τις Συνθήκες, θεωρείται ότι διευκολύνει ή και εξασφαλίζει τη λήψη της απόφασης επιβολής των μέτρων με την υιοθέτηση της σχετικής πρότασης της Επιτροπής⁸⁰. Υπέρ της πρότασης της Επιτροπής τάχθηκε αρχικά το Κοινοβούλιο, που όμως υποχώρησε μπροστά στην επιμονή του Συμβουλίου υπέρ της ειδικής πλειοψηφίας κατά τη διάρκεια της τριμερούς διαπραγματεύσεως. Η εμμονή του Συμβουλίου υπαγορεύτηκε από δύο λόγους:

Πρώτον, η Γερμανική Προεδρία έχει μικρά περιθώρια ελιγμών σε σχέση με αυτό το θέμα⁸¹. Σε αντίθεση με μια ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση, η αντίθεση στην αντίστροφη ειδική πλειοψηφία δεν περιοριζόταν μόνο στην Ουγγαρία και την Πολωνία. Πολλές άλλες κυβερνήσεις, ιδιαίτερα αυτές με προβλήματα Κράτους Δικαίου, που ήταν αρχικά αντίθετες στην ιδέα της υιοθέτησης μηχανισμού αιρεσιμότητας και στην πάροδο του χρόνου άλλαξαν στάση, αντιτάσσονταν στην ισχυροποίηση του ρόλου της Επιτροπής και στην αναγνώριση μεγάλης διακριτικής ευχέρειας υπέρ της⁸².

Δεύτερον, υπήρχαν και αυτοί που υποστηρίζουν ότι η αντίστροφη ειδική πλειοψηφία δεν είναι απαραίτητη για να προσδώσει αποτελεσματικότητα στον μηχανισμό, που από τον τύπο αντιμετωπίζεται ως πανάκεια. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπενθυμίσουμε τις επιφυλάξεις που είχαμε εκφράσει κατά την υιοθέτηση της αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας⁸³: μια απόφαση που βασίζεται στη μειοψηφία (blocking minority) στερείται δημοκρατικής νομιμοποίησης και δύσκολα γίνεται πολιτικά αποδεκτή, οπότε αυξάνονται τα περιθώρια μη συμμόρφωσης· η Επιτροπή θα γίνει πιο προσεκτική, κάτι που μπορεί να οδηγήσει σε λιγότερες προτάσεις προς το Συμβούλιο ακόμη

Επιτροπή. Το Συμβούλιο, ενεργώντας με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να τροποποιήσει την πρόταση της Επιτροπής και να εγκρίνει το τροποποιημένο κείμενο ως απόφαση του Συμβουλίου».

79. 15^η αιτιολογική σκ. της Πρότασης Κανονισμού.

80. Βλ. ενδ. N. KIRST, Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step towards a solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, ό.π. J. ŁACNY, The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?, ό.π.

81. E. RUBIO, Rule of Law conditionality: What could an acceptable compromise look like?, Notre Europe, Policy Brief, October 2020, σ. 2, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PB_20101_Lawconditionality_Rubio_EN-1.pdf.

82. D. KELEMEN, The European Union's Authoritarian Equilibrium, Journal of European Public Policy, 2020, σσ. 481-499.

83. M. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Οικοδόμηση, εμβάθυνση, ζητήματα δημοκρατίας και κράτους δικαίου, ό.π., σσ. 91-92.

77. Άρθρο 291 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

78. «Όπου η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει αποδειχθεί η γενικευμένη έλλειψη όσον αφορά το κράτος δικαίου, υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση εκτελεστικής πράξης σχετικά με τα κατάλληλα μέτρα. Η απόφαση θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο, εκτός εάν αυτό αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, να απορρίψει την πρόταση της Επιτροπής εντός ενός μήνα από την έγκρισή της από την

και εκεί που δεν δικαιολογείται μια επιφυλακτική στάση-αν και γίνεται δυσκολότερο, δεν εκλείπει εντελώς το περιθώριο του «πολιτικού παζαρέματος» στο Συμβούλιο.

3.4.3. Εφεδρική τροχοπέδη (emergency brake)

Με την αιτιολογική σκ. 26 του Κανονισμού αναγνωρίζεται η δυνατότητα του κράτους μέλους κατά του οποίου απειλείται η λήψη μέτρων, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να παραπέμψει το θέμα στο επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αν πιστεύει ότι κατά τη διαδικασία λήψης των μέτρων παραβιάστηκαν οι αρχές της αντικειμενικότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών καθώς και η υποχρέωση να διεξάγεται η διαδικασία αμερόληπτα και τεκμηριωμένα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει να συζητήσει το θέμα κατά κανόνα εντός τριών (3) μηνών από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής στο Συμβούλιο. Στο διάστημα αυτό δεν λαμβάνεται καμία απόφαση από το Συμβούλιο σχετικά με τα μέτρα. Η «ρήτρα εφεδρικής τροχοπέδης» (γνωστή και ως “Orbán loop”), που δεν υπήρχε στην πρόταση της Επιτροπής, εισήχθη στο κείμενο του Κανονισμού μετά από πίεση του Συμβουλίου με ευθύνη της Γερμανικής Προεδρίας κατά τη διάρκεια της τριμερούς διαπραγματεύσεως⁸⁴ και αποτελεί άλλη μια πηγή ασάφειας⁸⁵. Όπως προαναφέρθηκε, η ρήτρα δεν εντάχθηκε σε άρθρο του Κανονισμού αλλά τοποθετήθηκε στο Προοίμιό του. Η δικαιολογία που προβάλλεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν είναι νομοθετικό όργανο⁸⁶ και συνεπώς δεν μπορεί ούτε να αντικαταστήσει ούτε να αναστείλει την ψηφοφορία στο Συμβούλιο⁸⁷, αν και βασίζεται σε μια ορθή διαπίστωση για τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δεν μπορεί να αποτελέσει πειστική δικαιολογία για την υιοθέτηση της ρήτρας. Και αυτό γιατί οι αρμοδιότητες αυτές δεν εμπόδισαν την ένταξη στο κείμενο της Συνθήκης (άρθρα 82 παρ. 3, 93 παρ. 3 και 86 παρ. 1 ΣΛΕΕ) παρόμοιων ρητρών. Ίσως αυτή η νομοτεχνική επιλογή υποκρύπτει τη διάθεση των κρατών μελών για μια πολιτική διαχείριση της κατάστασης πριν από τη λήψη μέτρων, όπως, επίσης, ότι έτσι μπόρεσε να παρακαμφθεί η αντίρρηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ερωτηματικά γεννά, ακόμη, η αναφορά στη δυνατότητα επίκλησης της ρήτρας «σε εξαιρετικές περιπτώσεις». Αν σκοπός της ανα-

φοράς είναι ο περιορισμός των περιπτώσεων επίκλησης της ρήτρας, δεν αρκεί η πρόβλεψη ότι σε αυτή μπορεί να καταφύγει ένα κράτος μέλος αν η Επιτροπή παραβίασε τις αρχές της αντικειμενικότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών καθώς και της υποχρέωσης να διεξάγει τη διαδικασία αμερόληπτα και τεκμηριωμένα; Εξάλλου, θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί πόσες φορές ένα κράτος μέλος μπορεί να ασκήσει δικαίωμα επίκλησης της ρήτρας; μόνο μία φορά ή επανειλημμένα στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας και στα διάφορα στάδιά της; Η ανάγκη για ταχεία ολοκλήρωση της διαδικασίας, που αντικατοπτρίζεται στον καθορισμό σύντομων προθεσμιών στον Κανονισμό, θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι το δικαίωμα αυτό μπορεί να ασκηθεί άπαξ⁸⁸ αλλά και αυτό δεν είναι βέβαιο. Τέλος, ζήτημα τίθεται σχετικά με την ύπαρξη ή μη υποχρέωσης του Προέδρου για την εγγραφή του θέματος στην ημερήσια διάταξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 3 του Εσωτερικού Κανονισμού του οργάνου αλλά και τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2020⁸⁹, όπου διαφαίνεται μια πολιτική αυτοδέσμευση του Προέδρου να εγγράψει το θέμα, καταλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι το θέμα θα συζητηθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με σκοπό «τη διατύπωση κοινής θέσης επί του θέματος»⁹⁰. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι από νομικής απόψεως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν μπορεί να εμποδίσει τη θέσπιση μέτρων αλλά να την καθυστερήσει το πολύ για τρεις μήνες, όπως υποδηλώνει η ονομασία «τροχοπέδη»⁹¹. Αυτή βέβαια η καθυστέρηση, σε συνδυασμό με τη λήψη των αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο για τη λήψη των μέτρων, μπορεί να αποβεί εξαιρετικά χρήσιμη για τα ενδιαφερόμενα κράτη στην προσπείρασή τους να συγκροτήσουν το απαιτούμενο blocking minority για να αποφύγουν τη λήψη μιας απόφασης σε βάρος τους. Ίσως, λοιπόν, είναι κάτι παραπάνω από «μια συμβολική νίκη για εκείνα τα κράτη μέλη που συγκεντρώνουν πολλές πιθανότητες να είναι τα πρώτα επί των οποίων θα εφαρμοσθεί ο Κανονισμός»⁹².

Λαμβάνοντας υπόψη τις ανωτέρω ασάφειες αλλά και το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει με

84. A. DIMITROVS / H. DROSTE, Conditionality Mechanism: What's In It?, Verfblog, 30.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

85. R. COMAN, Rule of law conditionality in the framework of the MMF 2021-2027 and Next Generation EU, Institute for European Studies ULB (IEE-ULB), 07.10.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.iee-ulb.eu/en/blog/news/rule-of-law-conditionality-mmf-2021-2027-next-generation-eu/0>.

86. Άρθρο 15 παρ. 1 ΣΕΕ.

87. A. DIMITROVS / H. DROSTE, ό.π.

88. J. ŁACNY, The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?, ό.π.

89. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα της Συνόδου 10-11/12/2020, σσ. 1-4, Βρυξέλλες, 11 Δεκεμβρίου 2020, EUCO 22/20, σημείο I.2. παρ. ι.

90. Ibid.

91. Η διαπίστωση αυτή είναι σύμφωνη με τη νομολογία του Δικαστηρίου. Βλ. σχ. ΔΕΕ C-5/16, Πολωνία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 21.06.2018, ECLI:EU:C:2018:483, σκ. 85.

92. Ibid.

συναίνεση⁹³, διερωτάται κανείς τι μπορεί να συνεισφέρει η ρήτρα εφεδρικής τροχοπέδης, πέρα από καθυστέρηση, περισσότερο από το άρθρο 7 παρ. 2 ΣΕΕ, όπου η απαιτούμενη ομοφωνία αποδείχθηκε παραλυτική. Ίσως η εισαγωγή της ρήτρας, στην οποία επέμενε η Γερμανική Προεδρία, αποτελεί ένα ακόμη δείγμα της διαρκούς ενδυνάμωσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που, αν και δημιουργήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 15 ΣΕΕ για να «παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξη της ώθηση», καταλήγει να εμπλέκεται στη διαχείριση διοικητικών θεμάτων, όπως είναι αυτά της προστασίας των οικονομικών της συμφερόντων, που, αν και ευαίσθητα, μπορεί να αντιμετωπισθούν από άλλα όργανα της ΕΕ⁹⁴.

3.4.4. Άρση και προσαρμογή των μέτρων

Σκοπός του Κανονισμού 2020/2092 είναι να οδηγήσει το κράτος μέλος κατά του οποίου διατάσσονται τα μέτρα σε συμμόρφωση σε σύντομο χρονικό διάστημα προς τις απαιτήσεις του Κράτους Δικαίου και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των πόρων της Ένωσης. Αν ο σκοπός αυτός επιτευχθεί, τα μέτρα πρέπει να αίρονται. Αυτό μπορεί να συμβεί με πρωτοβουλία είτε του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους είτε της Επιτροπής. Στην πρώτη περίπτωση, το κράτος μέλος μπορεί ανά πάσα στιγμή να θεσπίσει νέα διορθωτικά μέτρα και να υποβάλει στην Επιτροπή γραπτή κοινοποίηση, που περιλαμβάνει αποδεικτικά στοιχεία προκειμένου να καταδείξει ότι δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις επιβολής των μέτρων. Η Επιτροπή, είτε κατόπιν αιτήματος του κράτους μέλους και εντός ενός (1) μηνός από την κοινοποίηση είτε με δική της πρωτοβουλία το αργότερο μετά την παρέλευση ενός (1) έτους κατ' ανώτατο όριο από τη θέσπιση μέτρων, αξιολογεί την κατάσταση λαμβάνοντας υπόψη τυχόν υποβληθέντα αποδεικτικά στοιχεία καθώς και την επάρκεια τυχόν νέων διορθωτικών μέτρων που θεσπίζονται από το κράτος μέλος. Ανάλογα με το αποτέλεσμα της αξιολόγησης, η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση εκτελεστικής απόφασης στο Συμβούλιο είτε για την άρση των μέτρων, αν το κράτος μέλος συμμορφώθηκε πλήρως, είτε για την προσαρμογή τους, αν η κατάσταση που οδήγησε στη θέσπιση των μέτρων έχει διορθωθεί εν μέρει. Στις περιπτώσεις αυτές, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Τέλος, αν η Επιτροπή κρίνει ότι η κατάσταση που οδήγησε στη θέσπιση των μέτρων δεν έχει διορθωθεί, απευθύνει αιτιολογημένη απόφαση στο κράτος μέλος και ενημερώνει σχετικά το Συμβούλιο.

Οι επιπτώσεις των μέτρων που επιβάλλονται στα κράτη μέλη κατ' εφαρμογή του μηχανισμού αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου εξαρτώνται από τον τύπο των μέτρων που εγκρίνονται κάθε φορά. Ειδική μέριμνα καταβάλλεται για

την άρση των επιπτώσεων μέτρων που έχουν ανασταλτικό χαρακτήρα. Έτσι, ο Κανονισμός 2020/2092 αναφέρεται ρητά στην άρση των επιπτώσεων δύο μέτρων που επιβάλλονται υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης και αφορούν την αναστολή της έγκρισης προγραμμάτων ή τροποποιήσεων τους και την αναστολή των δεσμεύσεων⁹⁵. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι οι δεσμεύσεις που έχουν ανασταλεί εντός ενός έτους «n» δεν μπορούν να εγγραφούν στον προϋπολογισμό της Ένωσης πέραν του έτους «n»+ 2. Ως εκ τούτου, κατ' αρχήν, η αναστολή των δεσμεύσεων θα πρέπει να οδηγεί μόνο σε προσωρινή αναστολή, παρακινώντας έτσι τα κράτη μέλη να εξαλείψουν αμέσως τις παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου που οδήγησαν στην αναστολή. Εάν βελτιωθεί η κατάσταση, οι αναλήψεις υποχρεώσεων που έχουν ανασταλεί σε ένα συγκεκριμένο έτος («n») από το Συμβούλιο μπορούν να αναληφθούν εκ νέου από το Συμβούλιο και στη συνέχεια να εγγραφούν εκ νέου στον προϋπολογισμό της Ένωσης από την Επιτροπή εντός δύο επόμενων ετών (κανόνας «n»+ 2). Έτσι, τα ποσά των κεφαλαίων της Ένωσης που αντιστοιχούν στις ανασταλείσες δεσμεύσεις επιστρέφονται στο κράτος μέλος και μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν από αυτό. Ωστόσο, μετά την πάροδο αυτών των 2 ετών, η Επιτροπή δεν θα έχει πλέον νομική βάση για να εγγράψει αυτά τα ποσά στον προϋπολογισμό της Ένωσης, όπως αυτά προορίζονται για το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος στο ΠΔΠ.

3.5. Η σχέση του Κανονισμού 2020/2092 με τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ

Η προβλεπόμενη από τον Κανονισμό 2020/2092 λήψη μέτρων, που συνίστανται στην αναστολή του δικαιώματος άντλησης πόρων από τα χρηματοδοτικά ταμεία της ΕΕ από κράτος μέλος στην περίπτωση παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου εκ μέρους του, αυτόματα θέτει το ζήτημα των σχέσεων του νέου μηχανισμού με τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ, που είναι προβλεπόμενη από τη Συνθήκη διαδικασία για την αναστολή δικαιωμάτων των κρατών μελών, όταν αυτά παραβιάζουν τις αξίες της Ένωσης. Επί του ζητήματος αυτού μπορούν να υποστηριχθούν δύο απόψεις:

(α) σύμφωνα με την πρώτη, η αναστολή του δικαιώματος ανάληψης πόρων μπορεί να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 ΣΕΕ, οπότε ο Κανονισμός δεν αποτελεί παρά μια παράνομη παράκαμψη της προβλεπόμενης από Συνθήκη διαδικασίας, στον βαθμό που αυτή τροποποιείται με πράξη του παραγωγού δικαίου.

(β) σύμφωνα με τη δεύτερη, το άρθρο 7 ΣΕΕ και ο Κανονισμός αιρεσιμότητας είναι παράλληλες διαδικασίες και ανεξάρτητες η μια από την άλλη, έχοντας διαφορετική νομική φύση, διαφορετικούς σκοπούς, ενώ διαφέρουν και ως προς τη διαδικασία επιβολής.

93. Άρθρο 15 παρ. 4 ΣΕΕ.

94. R. COMAN, Rule of law conditionality in the framework of the MMF 2021-2027 and Next Generation EU, ό.π.

95. Άρθρο 5 παρ. 1 στοιχείο β' σημεία i και ii Κανονισμού 2020/2092.

Η συζήτηση των παραπάνω επιλογών και το γενικότερο ζήτημα της σχέσης του Κανονισμού 2020/2093 με το άρθρο 7 ΣΕΕ, που αποτέλεσε ένα από τα κεντρικά ερωτήματα που κλήθηκε να απαντήσει το Δικαστήριο κατόπιν των προσφυγών της Ουγγαρίας και της Πολωνίας με τις οποίες προσέβαλαν το κύρος του Κανονισμού, θα μας απασχολήσει παρακάτω (βλ. 5).

4. Η «ερμηνευτική δήλωση» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2020

Η οριστικοποίηση του κειμένου του συμβιβασμού, που προέκυψε από την τριμερή διαπραγμάτευση στις 5 Νοεμβρίου, προκάλεσε την αντίδραση της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, που με την από 26 Νοεμβρίου 2020 Κοινή Δήλωση των Πρωθυπουργών τους απείλησαν να «μπλοκάρουν», σε περίπτωση θέσπισης του Κανονισμού αιρεσιμότητας, την υιοθέτηση του νέου ΠΔΠ 2021-2027 και της Απόφασης για την αύξηση των ιδίων πόρων, που ήταν αναγκαία για την ίδρυση του Ταμείου Ανάκαμψης (NGEU). Χρειάστηκε ένας νέος κύκλος διαπραγμάτευσης, προϊόν της οποίας ήταν η «Ερμηνευτική Δήλωση», όπως χαρακτηρίστηκε, που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10-11 Δεκεμβρίου 2020. Το κείμενο της Δήλωσης, που συντάχθηκε από τη Γερμανική Προεδρία σε στενή επαφή με τη Βουδαπέστη και τη Βαρσοβία και ενσωματώθηκε στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έδωσε τη δυνατότητα στην ΕΕ των 25 να ξεπεράσει το βέτο που έθεσαν η Ουγγαρία και η Πολωνία για την έγκριση ολόκληρης της δέσμης μέτρων, καταλήγοντας έτσι σε μια «αμοιβαία ικανοποιητική λύση». Στην ουσία, πρόκειται για συμβιβασμό επί του συμβιβασμού, που είχε προκύψει στις 5 Νοεμβρίου⁹⁶. Η εξέλιξη αυτή επέτρεψε την υιοθέτηση του Κανονισμού 2020/2092 για την αιρεσιμότητα από το Συμβούλιο (14.12.2020) με μειοψηφία της Πολωνίας και της Ουγγαρίας και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (16.12.2020)⁹⁷. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Κανονισμού, αυτός «αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2021». Η ασυνήθιστη δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αποτελούμενη από τέσσερα (4) σημεία, δημιουργεί σοβαρά νομικά και πολιτικά ζητήματα ενώ θέτει σε αμφιβολία και την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αιρεσιμότητας τόσο ως προς την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης όσο και ως προς τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη⁹⁸.

96. A. BARAGGIA / M. BONELL, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.

97. M. KÖLLING, The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget, ό.π.

98. V. KAZAI, The devil lies in the procedural details: the Con-

4.1. Νομικά ζητήματα

Αναμφίβολα, τα μεγαλύτερα νομικά προβλήματα δημιουργούνται από τα σημεία 2 (γ) και 3 της «ερμηνευτική δήλωσης», σύμφωνα με τα οποία «η Επιτροπή προτίθεται να αναπτύξει και να θεσπίσει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμόσει τον κανονισμό, συμπεριλαμβανομένης μεθοδολογίας για τη διενέργεια της αξιολόγησής του. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές θα αναπτυχθούν σε στενή διαβούλευση με τα κράτη μέλη. Σε περίπτωση που ασκηθεί προσφυγή ακύρωσης όσον αφορά τον κανονισμό, οι κατευθυντήριες γραμμές θα οριστικοποιηθούν μετά την απόφαση του Δικαστηρίου, ώστε να ενσωματωθούν όλα τα σχετικά στοιχεία που θα προκύψουν από την εν λόγω απόφαση. Η Πρόεδρος της Επιτροπής θα ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Έως ότου οριστικοποιηθούν οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, η Επιτροπή δεν θα προτείνει μέτρα στο πλαίσιο του κανονισμού», ενώ στη συνέχεια «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαιρετίζει την πρόθεση της Επιτροπής να εγκρίνει δήλωση, προς καταχώρηση στα πρακτικά του Συμβουλίου που θα λάβει την απόφαση σχετικά με τον κανονισμό, στην οποία θα εκφράζεται η δέσμευσή της να εφαρμόζει τα στοιχεία που αναφέρονται στην παράγραφο 2 ανωτέρω, τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της κατά την εφαρμογή του κανονισμού». Τα παραπάνω, προβλέποντας μια πρόσθετη προϋπόθεση ενεργοποίησης και ένα επιπλέον διαδικαστικό στάδιο, ενώ αναστέλλουν στην ουσία την εφαρμογή του Κανονισμού, συνιστούν, κατά τη γνώμη μας, μια πρωτοφανή και μαζική παραβίαση των Συνθηκών εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αφού αυτό ενήργησε *ultra vires* παραβιάζοντας το άρθρο 15 παρ. 1 ΣΕΕ⁹⁹ και παραβίασε πολλαπλώς την αρχή της θεσμικής ισορροπίας (άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ)¹⁰⁰.

ditionality Regulation saga, EUblog, 04.03.2022, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.eublog.eu/articolo/34946/The-devil-lies-in-the-procedural-details-the-Conditionality-Regulation-saga/Kazai>.

99. Βλ. κατ' αναλογία ΓεΔΕΕ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις T-339/16, T-352/16 και T-391/16, *Ville de Paris/Επιτροπή*, 13.12.2018, ECLI:ECLI:EU:T:2018:927, σκ. 127-128.

100. A. ALEMANNI / M. CHAMON, To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It, *VerfBlog*, 11.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>. A. DIMITROVS, Rule of law-conditionality as interpreted by EU leaders, *EU Law Live*, 11.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://eulawlive.com/op-ed-rule-of-law-conditionality-as-interpreted-by-eu-leaders-by-aleksejs-dimitrovs/#>. P. JENEY, The EU Conditionality Regulation – Variations on Procrastination, *EIPA Briefing 2021/4*, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2021/09/EIPA-Briefing-2021-4-The-EU-Conditionality-Regulation-%E2%80%93-Variations-on-Procrastination-.pdf>.

4.2. Πολιτικά ζητήματα

Κατά την τριμερή διαπραγμάτευση ήταν έκδηλη η προσπάθεια από την πλευρά του Συμβουλίου να περιορισθεί το πεδίο εφαρμογής του μηχανισμού αιρεσιμότητας, να επιμηκυνθούν οι προθεσμίες μεταξύ των διαδοχικών διαδικαστικών φάσεων, να γίνει δυσκολότερη η επιβολή των μέτρων και, κυρίως, να μετατοπιστεί το κέντρο βάρους της ρύθμισης από την προστασία του Κράτους Δικαίου στην προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης. Με την «ερμηνευτική δήλωση» η προσπάθεια συστηματικής αποδυνάμωσης του Κανονισμού αιρεσιμότητας συνεχίστηκε, με αποτέλεσμα να γεννάται το ερώτημα μήπως αυτός τελικά αποδειχθεί πρακτικά άχρηστος, ενώ ταυτόχρονα τίθενται εν αμφιβόλω και άλλοι μηχανισμοί ελέγχου των κρατών μελών της Ένωσης που δεν σέβονται το Κράτος Δικαίου. Δεν είναι μόνο τα σοβαρά νομικά ζητήματα που εγείρει ο συμβιβασμός του Δεκεμβρίου 2020, αφού αν σταχυολογήσει κανείς αρκετά σημεία της «ερμηνευτικής δήλωσης» μπορεί να διακρίνει την παράλληλη πολιτική αποδυνάμωση του μηχανισμού αιρεσιμότητας μέσω ανακριβών διατυπώσεων, ενοχλητικών επαναλήψεων του αυτονόητου και ψηγγμάτων αμφισβήτησης της αξιοπιστίας των Θεσμικών Οργάνων της ΕΕ. Διερωτάται κανείς αν η «ερμηνευτική δήλωση» γράφτηκε από το χέρι του V. Orbán.

4.3. Οι αντιδράσεις στην «ερμηνευτική δήλωση» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Όπως ήταν αναμενόμενο, η «ερμηνευτική δήλωση» προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις. Σε θεωρητικό επίπεδο, μπορεί κανείς να διακρίνει δύο προσεγγίσεις:

Η πρώτη, αν και διακρίνει κάποια στοιχεία «αντικανονικότητας» στη διαδικασία που ακολουθήθηκε αλλά και στο αποτέλεσμα της, είναι έτοιμη να τα δικαιολογήσει ή να τα ανεχθεί για διάφορους λόγους¹⁰¹. Είτε ως τμήμα ενός αναγκαίου συμβιβασμού για να υπάρξει μια ταχεία απάντηση στην πανδημία¹⁰² είτε γιατί η υποχρέωση της Επιτροπής να υιοθετήσει «κατευθυντήριες οδηγίες» πριν εφαρμόσει τον Κανονισμό συμβάλλουν στη διαφάνεια, στην προβλεψιμότητα της δράσης της και στην ασφάλεια του δικαίου¹⁰³. Κατά κανόνα, οι προσεγγίσεις αυτές αντιμετωπίζουν την «ερμηνευτική δήλωση» ως ένα πολιτικό κείμενο

και αμφισβητούν την ύπαρξη νομικών αποτελεσμάτων εξ αυτής, ενώ εξίσου αμφισβητούν τη νομική δεσμευτικότητα της δήλωσης της Επιτροπής για την αποδοχή των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου¹⁰⁴. Θεωρούν ότι οι οξείες αντιδράσεις, που παρατηρήθηκαν, οφείλονται στο γεγονός ότι αυτοί που τις προκαλούν δεν μπορούν να αποδεχθούν την πραγματικότητα, σύμφωνα με την οποία ο μηχανισμός του Κανονισμού 2020/2092 περιορίστηκε στην «υπεράσπιση των οικονομικών συμφερόντων» της Ένωσης και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ένα χρήσιμο μέσο για την υπεράσπιση των αρχών του Κράτους Δικαίου γενικά¹⁰⁵. Εν κατακλείδι, θεωρούν ότι η αποτρεπτική λειτουργία του Κανονισμού είναι αδιαμφισβήτητη, ενώ το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι ελεύθερα να τροποποιήσουν τον Κανονισμό ανά πάσα στιγμή τα επόμενα χρόνια με ειδική πλειοψηφία για να κάνουν αυστηρότερες τις κυρώσεις, να μειώσουν ή να χαλαρώσουν τις προϋποθέσεις και να διευρύνουν το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού. Το πρώτο βήμα προς έναν στόχο είναι μερικές φορές το πιο σημαντικό και αυτό έγινε με την έγκριση του Κανονισμού 2020/2092¹⁰⁶.

Η δεύτερη θεωρεί, για τους λόγους που αναριθμήσαμε παραπάνω, ότι ο τρόπος με τον οποίο διαχειρίστηκε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον εκβιασμό από την Πολωνία και την Ουγγαρία και αποτυπώθηκε στην «ερμηνευτική του δήλωση» είναι παράνομος και πολιτικά απαράδεκτος και δεν μπορεί να δικαιολογηθεί για κανέναν λόγο. Η θέση τους αυτή βασίζεται στους εξής λόγους: Η σωστή και έγκαιρη εφαρμογή του Κανονισμού αιρεσιμότητας είναι ζωτικής σημασίας, εάν η ΕΕ δεν θέλει να χρηματοδοτήσει την οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου από κράτη μέλη της ενώ διακυβεύεται η εμπιστοσύνη στην πλήρη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Δεν μπορεί να αποτελέσει κανόνα ότι το ανώτατο πολιτικό και καθοδηγητικό όργανο της ΕΕ, το οποίο δεν συμμετέχει άμεσα στην έγκριση ή την επιβολή της νομοθεσίας της, θα πρέπει να υπαγορεύει πότε και πώς να εφαρμόζεται το ενωσιακό δίκαιο. Δεν θα πρέπει να γίνει αποδεκτός ως τρόπος λειτουργίας στην ΕΕ να παρεμβαίνουν οι πολιτικοί παράγοντες στη νομοθεσία μετά την έγκρισή της και

101. Βλ. ενδ. N. KIRST, Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step towards a solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, ό.π.

102. T. NGUYEN, The EU's New Rule of Law Mechanism: How it Works and why the 'Deal' Did Not Weaken it, Hertie School Policy Brief, 17.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20201217_Rule_of_law_Nguyen.pdf.

103. T. TRIDIMAS, Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?, ό.π., σ. XII.

104. Βλ. ενδ. T. NGUYEN, The EU's New Rule of Law Mechanism: How it Works and why the 'Deal' Did Not Weaken it, ό.π.

105. D. GROS, The European Council's compromise on the Rule of Law Regulation. Capitulation to illiberal states or misplaced expectations?, ό.π.

106. N. KIRST, Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step towards a solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, ό.π.· T. NGUYEN, The EU's New Rule of Law Mechanism: How it Works and why the 'Deal' Did Not Weaken it, Hertie School Policy Brief, 17.12.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://hertieschoolf4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20201217_Rule_of_law_Nguyen.pdf.

να δίνουν εντολή στα Θεσμικά της Όργανα να αναστείλουν την άσκηση των νομικών τους υποχρεώσεων. Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να κατέβει στο επίπεδο της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου που παρατηρείται σε ορισμένα από τα κράτη μέλη της¹⁰⁷. Με άλλα λόγια, αποτελεί ειρωνεία εάν ένα κείμενο σχετικά με την προστασία του Κράτους Δικαίου σε εθνικό επίπεδο μπορεί να αποκαλύψει ένα έλλειμμα του Κράτους Δικαίου σε επίπεδο Ένωσης¹⁰⁸. Περαιτέρω, οι υποστηρικτές αυτής της προσέγγισης, θεωρώντας ότι η «ερμηνευτική δήλωση» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου υιοθετήθηκε κατά παράβαση των Συνθηκών, συζητούν τρόπους προσβολής της ενώπιον του Δικαστηρίου¹⁰⁹, αναγνωρίζοντας ότι κάτι τέτοιο μπορεί να γίνει μόνο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹¹⁰.

Σε θεσμικό επίπεδο, όπως ήταν αναμενόμενο, η αντίδραση προήλθε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λίγες μέρες μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 2020. Έτσι, μετά από αμφιταλαντεύσεις σχετικά με τον ενδεχόμενο δικαστικό χειρισμό, τελικά, το Κοινοβούλιο στις 29 Οκτωβρίου 2021 προσέφυγε στο Δικαστήριο κατά της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 265 ΣΛΕΕ (προσφυγή κατά παραλείψεως) και με την προσφυγή του ζήτησε να αναγνωρίσει ότι η Επιτροπή, κατά παράβαση του άρθρου 17 παρ. 1 δεύτερη φράση ΣΕΕ, παρέλειψε να διασφαλίζει την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα. Συγκεκριμένα, το Κοινοβούλιο ισχυρίστηκε ότι η Επιτροπή παρέβη την υποχρέωσή της να εφαρμόσει τον Κανονισμό 2020/2092 στο σύνολό του, καθόσον παρανόμως δεν εφαρμόζει τις ουσιώδεις διατάξεις του άρθρου 6 του Κανονισμού έως ότου οριστικοποιήσει τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του Κανονισμού, πράγμα το οποίο θα πράξει μόνον αφού το Δικαστήριο αποφανθεί επί της προσφυγής ακυρώσεως την οποία άσκησαν δύο κράτη μέλη κατά του Κανονισμού.

5. Πρόσφατες εξελίξεις

Λίγο πριν από την ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης παρουσιάστηκαν σημαντικές εξελίξεις σχετικά με τον Κανονισμό αιρεσιμότητας. Συγκεκριμένα:

5.1. Η «νομική διάσωση» του Κανονισμού 2020/2092 από το ΔΕΕ

Όπως είχε προαναγγελθεί, η Ουγγαρία και η Πολωνία, στις 11 Μαρτίου 2021, προσέφυγαν στο Δικαστήριο κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και με τις προσφυγές τους ζήτησαν, σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, την ακύρωση του Κανονισμού 2020/2092. Κατόπιν αιτήσεως του Κοινοβουλίου, οι προσφυγές εκδικάστηκαν κατά την ταχεία διαδικασία του άρθρου 133 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, αφού ο Πρόεδρος του ΔΕΕ έκρινε ότι οι υποθέσεις είχαν «θεμελιώδη σημασία για την έννομη τάξη της Ένωσης, ιδίως στο βαθμό που σχετίζεται με τις αρμοδιότητές της να υπερασπίζεται τον προϋπολογισμό της και τα οικονομικά της συμφέροντα έναντι προσβολών, που ενδέχεται να προέρχονται από παραβάσεις των αξιών που περιέχονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ». Εξάλλου, το Δικαστήριο αποφάσισε να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια, σύμφωνα με το άρθρο 16, τελευταίο εδάφιο του Οργανισμού του Δικαστηρίου. Στις δίκες παρενέβησαν υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία, η Φινλανδία, η Σουηδία και η Επιτροπή, ενώ η Πολωνία παρενέβη υπέρ της Ουγγαρίας και το αντίστροφο. Στις 2 Δεκεμβρίου 2021, ο ΓΕ Manuel Campos Sánchez-Bordona πρότεινε στο Δικαστήριο την απόρριψη των προσφυγών¹¹¹, ενώ το ΔΕΕ, στις 16 Φεβρουαρίου 2022, εξέδωσε τις αποφάσεις με τις οποίες απέρριψε τις προσφυγές της Ουγγαρίας¹¹² και της Πολωνίας¹¹³, δίνοντας έτσι το «πράσινο φως» στην εφαρμογή του Κανονισμού 2020/2092 χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις¹¹⁴.

107. P. JENEY, The EU Conditionality Regulation – Variations on Procrastination, EIPA Briefing, July 2021, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.eipa.eu/publications/briefing/the-eu-conditionality-regulation-variations-on-procrastination/>.

108. K.L. SCHEPPELE / L. PECH / S. PLATON, Compromising the Rule of Law while compromising on the Rule of Law, ό.π.

109. Βλ. ενδ. A. ALEMANNI / M. CHAMON, To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It, ό.π.· S. PLATON, Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act, VerfBlog, 11.06.2021, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>.

110. A. ALEMANNI, The EU Parliament's Abdication on the Rule of Law (Regulation), VerfBlog, 25.02.2021, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/the-eu-parliaments-abdication-on-the-rule-of-law-regulation/>.

111. ΔΕΕ C-156/21, Ουγγαρία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα της 02.12.2021, ECLI:EU:C:2021:974· ΔΕΕ C-157/21, Πολωνία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα της 02.12.2021, ECLI:EU:C:2021:978.

112. ΔΕΕ C-156/21, Ουγγαρία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 16.02.2022, ECLI:EU:C:2022:97.

113. ΔΕΕ C-157/21, Πολωνία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 16.02.2022, ECLI:EU:C:2022:98.

114. B. MONCIUNSKAITE / N. KIRST, The CJEU Gives its Green Light for the Conditionality Regulation, BRIDGE blog, 21.02.2021, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://bridgenetwork.eu/2022/02/21/the-cjeu-gives-its-green-light-for-the-conditionality-regulation/>· S. PROGIN-THEUERKAUF / M. BERGER, ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation, European Law Blog, 11.03.2022, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://europeanlawblog.eu/2022/03/11/ecj-confirms-validity-of-the-rule-of-law-conditionality-regulation/>.

Προς στήριξη των προσφυγών τους η Ουγγαρία και η Πολωνία προέβησαν 9 και 10 λόγους ακύρωσης, αντίστοιχα. Για λόγους οικονομίας θα αναφερθούμε συνοπτικά παρακάτω μόνο στα κύρια ζητήματα, που τέθηκαν προς κρίση ενώπιον του Δικαστηρίου από τα προσφεύγοντα κράτη μέλη.

(α) Το ζήτημα της νομικής βάσης του Κανονισμού 2020/2092

Με τον πρώτο λόγο ακύρωσης η Ουγγαρία και Πολωνία υποστήριξαν ότι το άρθρο 322 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση του Κανονισμού 2020/2092, αφού ο στόχος που επιδιώκεται με τον Κανονισμό δεν είναι η διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, αλλά η επιβολή κυρώσεων σε ένα κράτος μέλος σε περίπτωση παραβίασης των αρχών του Κράτους Δικαίου. Το Δικαστήριο δεν έκανε δεκτή την ανωτέρω επιχειρηματολογία και κατέληξε, κατόπιν ενδεδειγμένης αναφοράς στις διατάξεις του Κανονισμού 2020/2092, στο συμπέρασμα ότι «σκοπός του προσβαλλόμενου κανονισμού είναι να προστατεύσει τον προϋπολογισμό της ΕΕ από επιθέσεις εναντίον του που προκύπτουν με επαρκώς άμεσο τρόπο από παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος, και όχι να τιμωρούνται αυτές καθαυτές». Κατά το ΔΕΕ, «ο σκοπός αυτός συνάδει με την απαίτηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που ορίζεται ιδίως στο άρθρο 310, παρ. 5 ΣΛΕΕ, η οποία ισχύει για όλες τις διατάξεις του τίτλου II του Μέρους έκτου της ΣΛΕΕ σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης και συνεπώς, ειδικότερα, με το άρθρο 322 παρ. 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ»¹¹⁵. Το ΔΕΕ, ίσως για πρώτη φορά, αναγκάζεται να τονίσει ότι «στην πραγματικότητα, ο σεβασμός αυτών των αξιών δεν μπορεί να περιοριστεί σε υποχρέωση στην οποία δεσμεύεται ένα υποψήφια κράτος με σκοπό να προσχωρήσει στην Ένωση και από την οποία θα μπορούσε να αποδεσμευτεί μετά την προσχώρησή του»¹¹⁶. Η τοποθέτηση του Δικαστηρίου στο ζήτημα της νομικής βάσης του Κανονισμού 2020/2092 έρχεται να προσθέσει ορισμένα ενδιαφέροντα στοιχεία στην ήδη ογκώδη του νομολογία για τις αξίες της Ένωσης και ειδικότερα για το Κράτος Δικαίου, όπως είναι: η σύνδεση της αξίας του Κράτους Δικαίου και της θεμελιώδους αρχής της αλληλεγγύης, η υπόμνηση ότι «η συμμόρφωση με τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ δεν μπορεί να περιοριστεί σε υποχρέωση που πρέπει να εκπληρώσει ένα υποψήφια κράτος προκειμένου να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να την αγνοήσει μετά την ένταξή του». Τέλος, το Δικαστήριο τονίζει τόσο έντονα όσο ποτέ άλλοτε ότι η Ένωση πρέπει να είναι σε θέση να υπερασπιστεί τις κοινές αξίες της, που καθορίζουν την ταυτότητά της εντός, φυσικά, των ορίων των εξουσιών της. Έτσι, δικαιολογείται η υιοθέτηση «ορι-

ζόντιας αιρεσιμότητας» που βασίζεται στο Κράτος Δικαίου. Όπως παρατηρεί ο L. Pech, «η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μια ταμειακή μηχανή (cash machine) και η νομοθεσία της δεν είναι μενού à-la-carte»¹¹⁷.

(β) Η παράκαμψη του άρθρου 7 ΣΕΕ

Με τον δεύτερο λόγο ακύρωσης του Κανονισμού 2020/2092 η Ουγγαρία και η Πολωνία υποστήριξαν ότι μόνο η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ παρέχει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την αρμοδιότητα να εξετάζουν, να διαπιστώνουν και, κατά περίπτωση, να επιβάλλουν κυρώσεις για παραβιάσεις των αξιών που περιέχονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ σε ένα κράτος μέλος και ότι τα κράτη μέλη, ως συντάκτες των Συνθηκών, έχουν ρυθμίσει όλες τις πτυχές αυτής της διαδικασίας στο πλαίσιο της ΣΕΕ, που δεν προβλέπει καμία εξουσιοδότηση για τη λήψη νομοθετικών μέτρων για τη διασφάλιση των αξιών της Ένωσης. Κατ' ουσία, ο Κανονισμός 2020/2092 «θεσπίζει παράλληλη διαδικασία καταστρατήγησης του άρθρου 7 ΣΕΕ». Ακόμη, προς ενίσχυση των επιχειρημάτων τους, τα προσφεύγοντα κράτη μέλη υποστήριξαν ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός υπονομεύει τη θεσμική ισορροπία, όπως αυτή καθορίζεται στα άρθρα 7 και 13 παρ. 2 ΣΕΕ και 269 ΣΛΕΕ. Εν κατακλείδι, τα δύο κράτη μέλη υποστήριξαν ότι ο νομοθέτης της ΕΕ επιχειρεί να παρακάμψει το άρθρο 7 ΣΕΕ, θεσπίζοντας μια παράλληλη διαδικασία «ευκολότερη, ταχύτερη και αποτελεσματικότερη» μέσω του παράγωγου δικαίου.

Το Δικαστήριο, συντασσόμενο και με τις Προτάσεις του ΓΕ, σύμφωνα με τον οποίο «τίποτα δεν εμποδίζει τη διασφάλιση της προστασίας του κράτους δικαίου με άλλα μέσα εκτός από εκείνα του άρθρου 7 ΣΕΕ, υπό τον όρο ότι τα ουσιώδη χαρακτηριστικά τους διαφέρουν από εκείνα του τελευταίου»¹¹⁸, απέρριψε την ανωτέρω επιχειρηματολογία. Ειδικότερα, το ΔΕΕ έκρινε ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί, όταν υπάρχει η κατάλληλη νομική βάση, να θεσπίσει, με πράξη του παραγωγού δικαίου, άλλες διαδικασίες διασφάλισης των αξιών της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του Κράτους Δικαίου, «στο μέτρο που οι διαδικασίες αυτές διαφέρουν τόσο ως προς τον σκοπό όσο και ως προς το αντικείμενό τους από τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ». Κατά το Δικαστήριο, «η διαδικασία που προβλέπει ο προσβαλλόμενος κανονισμός επιδιώκει διαφορετικό σκοπό από εκείνον του άρθρου 7 ΣΕΕ». Σκοπός της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ είναι να επιτρέψει στο Συμβούλιο να επιβάλει κυρώσεις για σοβαρές και επίμονες παραβιάσεις των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ,

115. ΔΕΕ C-156/21, ό.π., σκ. 110-120.

116. Ό.π., σκ. 126.

117. L. PECH, No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism, VerfBlog, 16.02.2022, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/no-more-excuses/>.

118. ΔΕΕ C-156/21, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα της 02.12.2021, ό.π., σημ. 209.

με σκοπό, ειδικότερα, να υποχρεώσει το οικείο κράτος μέλος να θέσει τέλος σε αυτές τις παραβιάσεις. Αντίθετα, ο Κανονισμός 2020/2092 αποσκοπεί στη διασφάλιση, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (άρθρα 310 παρ. 5 και 317 ΣΛΕΕ), της προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης και όχι να επιβάλλει κυρώσεις, μέσω του προϋπολογισμού της Ένωσης, για παραβιάσεις των αρχών του Κράτους Δικαίου. «Εξάλλου, το άρθρο 7 ΣΕΕ καθιστά δυνατή τη σύλληψη κάθε σοβαρής και διαρκούς παραβίασης αξίας που περιέχεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, ενώ ο προσβαλλόμενος κανονισμός επιτρέπει μόνο την εξέταση των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου μόνο στο βαθμό που υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρηθεί ότι έχουν δημοσιονομικό αντίκτυπο»¹¹⁹.

(γ) Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας

Τα προσφεύγοντα κράτη μέλη υποστήριξαν ότι με τις εξουσίες που αναγνωρίζονται στα Θεσμικά Όργανα της Ένωσης από τον Κανονισμό 2020/2092 παραβιάζεται η αρχή της θεσμικής ισορροπίας¹²⁰, όπως αυτή καθορίζεται από τα άρθρα 7 και 13 παρ. 2 ΣΕΕ αλλά και από το άρθρο 269 ΣΛΕΕ σε ό,τι αφορά το Δικαστήριο. Το ΔΕΕ δεν έκανε δεκτό τον ανωτέρω ισχυρισμό και τον απέρριψε ως αβάσιμο, κρίνοντας ότι οι εξουσίες που ανατίθενται από το άρθρο 6 του Κανονισμού στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο είναι σύμφωνες με τον θεσμικό τους ρόλο σύμφωνα με τις Συνθήκες. Έτσι, η εξουσία κίνησης της διαδικασίας που αναγνωρίζεται υπέρ της Επιτροπής είναι σύμφωνη με το άρθρο 317 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης σε συνεργασία με τα κράτη μέλη υπό δική της ευθύνη, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης». Εξάλλου, η εξουσία του Συμβουλίου να επιβάλλει μέτρα με εκτελεστική πράξη «βασίζεται στο άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α', και στο άρθρο 291, παρ. 2, ΣΛΕΕ, έτσι ώστε να μην παραβιάζει την αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή δυνάμει του άρθρου, πρώτο εδάφιο, 317 ΣΛΕΕ»¹²¹.

(δ) Οι αρχές της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών και του σεβασμού της εθνικής τους ταυτότητας

Με την προσφυγή της η Πολωνία, υποστηριζόμενη βέβαια από την Ουγγαρία, πρόβαλε ως αυτοτελή λόγο ακύρωσης τον ισχυρισμό ότι η εφαρμογή του προσβαλλόμε-

νου Κανονισμού θα οδηγήσει σε παραβίαση της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών και της εθνικής τους ταυτότητας, που η Ένωση υποχρεούται να σέβεται σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2, πρώτη πρόταση, ΣΕΕ. Συγκεκριμένα, η Πολωνία υποστήριξε ότι ο Κανονισμός θα παραβίαζε την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών, καθώς τα μικρότερα και μεσαία κράτη μέλη θα ήταν σε μειονεκτική θέση σε σύγκριση με τα μεγαλύτερα κράτη κατά τη διαδικασία ψηφοφορίας που προβλέπει ο Κανονισμός. Το Δικαστήριο απέρριψε τους παραπάνω ισχυρισμούς της Πολωνίας, τονίζοντας ότι «η αξία του κράτους δικαίου που βρίσκεται στο επίκεντρο του οριζόντιου μηχανισμού αιρεσιμότητας, που θεσπίζεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του προσβαλλόμενου κανονισμού επιδιώκει τη συμμόρφωση με τις αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 2, στοιχείο α', του εν λόγω κανονισμού»¹²². Αυτή η υποχρέωση συμμόρφωσης συνιστά «υποχρέωση αποτελέσματος» για τα κράτη μέλη, η οποία απορρέει άμεσα από την ιδιότητα του μέλους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δυνάμει του άρθρου 2 ΣΕΕ, την οποία κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να αγνοήσει και την οποία ο προσβαλλόμενος Κανονισμός απλώς εφαρμόζει όσον αφορά τη δράση των εθνικών αρχών σχετικά με τις δαπάνες που καλύπτονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης¹²³. Αν και η Επιτροπή και το Συμβούλιο οφείλουν να προβούν στις εκτιμήσεις τους λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τις ειδικές περιστάσεις και τα πλαίσια κάθε διαδικασίας, που διεξάγεται δυνάμει του προσβαλλόμενου Κανονισμού και, ιδίως, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του νομικού συστήματος του εν λόγω κράτους μέλους και τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει το εν λόγω κράτος μέλος για να εξασφαλίσει την εφαρμογή των αρχών του Κράτους Δικαίου, η απαίτηση αυτή δεν είναι σε καμία περίπτωση ασυμβίβαστη με την εφαρμογή ενιαίων κριτηρίων αξιολόγησης¹²⁴. Με άλλα λόγια, η υποχρέωση σεβασμού από την Ένωση της συνταγματικής ταυτότητας των κρατών μελών, που προβάλλεται ολόένα και πιο συχνά από εθνικά δικαστήρια¹²⁵, δεν αποτελεί δικαιολογία που τα απαλλάσσει από την υποχρέωση εκπλήρωσης εκ μέρους τους των υποχρεώσεων από το δίκαιο της Ένωσης και ειδικά από το άρθρο 2 ΣΕΕ.

(ε) Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου

119. Ibid, σημ. 164-173.

120. Για την αρχή της θεσμικής ισορροπίας βλ. ενδ. F. LE BOT, Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2012 (Thèse de Doctorat en Droit Public), διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01938336/document>. Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας (B. BETRAND, Le principe de l'équilibre institutionnel: la double inconstance, Europe n° 6/2016, σ. 5), post, 26.08.2016, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.prevedourou.gr/>.

121. Ό.π., σκ. 184-189.

122. ΔΕΕ C-157/21, ό.π., σκ. 281.

123. Ibid, σκ. 282.

124. Ibid, σκ. 283.

125. Βλ. ενδ. P. CEBULAK, European Constitutional Identity "Inside Out": Inherent Risks of the Pluralist Structure, CYELP, 2012, σσ. 473-504· F. FABBRINI / A. SAJÓ, The dangers of constitutional identity, ELJ, 2019, σσ. 457-473· P. FARAGUNA, Taking Constitutional Identities Away from the Courts, BrJIL, 2016, σσ. 492-578· J. SCHOLTES, Abusing Constitutional Identity, GLJ, 2021, σσ. 534-556.

Ο τέταρτος κύριος λόγος ακύρωσης που προέβλεπαν τα προσφεύγοντα κράτη μέλη ήταν η παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου και της νομικής σαφήνειας, που αναγνωρίζονται ως γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, στον βαθμό που η έννοια του Κράτους Δικαίου, στην οποία βασίζεται ο Κανονισμός 2020/2092, είναι αφηρημένη, δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ενιαίου ορισμού στο δίκαιο της ΕΕ, ενώ, επιπρόσθετα, το άρθρο 2(α) του Κανονισμού διευρύνει αυτή την έννοια και υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου. Το Δικαστήριο, αφού υπενθύμισε ότι «το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστά απλή δήλωση προσανατολισμών ή προθέσεων πολιτικής φύσης, αλλά περιέχει αξίες που εμπíπτουν στην ίδια ταυτότητα της Ένωσης ως κοινή έννομη τάξη, αξίες που ενσωματώνονται σε αρχές που περιέχουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη»¹²⁶, απέρριψε τους ανωτέρω ισχυρισμούς. Το Δικαστήριο, ακολουθώντας και τη γνώμη του ΓΕ, αν και αναγνωρίζει ότι η έννοια του Κράτους Δικαίου έχει ευρύ περιεχόμενο, τονίζει ότι οι αρχές που περιλαμβάνονται στον Κανονισμό, ως συστατικά στοιχεία της έννοιας αυτής, έχουν αναπτυχθεί εκτενώς στη νομολογία του, αντλούνται από τις κοινές συνταγματικές αρχές και παραδόσεις των κρατών μελών και απορρέουν από μια έννοια του «κράτους δικαίου» την οποία συμμερίζονται και στην οποία προσχωρούν τα κράτη μέλη και υποστηρίζουν, ως κοινή αξία¹²⁷. Συνεπώς, κατά το Δικαστήριο, τα προσφεύγοντα κράτη μέλη «δεν μπορούν να ισχυριστούν ότι δεν είναι σε θέση να προσδιορίσουν με επαρκή ακρίβεια το ουσιαστικό περιεχόμενο και τις απαιτήσεις που απορρέουν από καθεμία από τις αρχές που απαριθμούνται στο άρθρο 2, στοιχείο α', του επίδικου κανονισμού ή ότι οι αρχές αυτές είναι καθαρά πολιτικού χαρακτήρα και ότι η παρακλούθηση της τήρησής τους δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αυστηρά νομικής αξιολόγησης»¹²⁸. Τέλος, το Δικαστήριο τόνισε, αναφερόμενο στις εξουσίες του ενωσιακού νομοθέτη, ότι οι απαιτήσεις της ασφάλειας του δικαίου δεν μπορούν να εμποδίζουν τον νομοθέτη της ΕΕ να προσφύγει, όταν υιοθετεί έναν κανόνα, σε μια αφηρημένη νομική έννοια, και να επιχειρήσει να την προσδιορίσει εννοιολογικά σε έναν συγκεκριμένο τομέα εφαρμογής¹²⁹.

Αναμφίβολά, το κεντρικό ζήτημα επί του οποίου κλήθηκε να αποφανθεί το Δικαστήριο ήταν η φύση της αξίας του

Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης. Ήταν ίσως η πρώτη φορά που Κυβερνήσεις κρατών μελών ισχυρίστηκαν ενώπιόν του με τέτοια ένταση ότι το Κράτος Δικαίου είναι απλώς ένα πολιτικό ιδεώδες, με αποτέλεσμα η ΕΕ να στερείται της εξουσίας να ενεργεί έναντι παραβιάσεών του, αφού αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ορισμού στο δίκαιο της ΕΕ (Ουγγαρία), ενώ ο νομοθέτης της ΕΕ στερείται επίσης της εξουσίας, μεταξύ των άλλων, να προσδιορίσει εννοιολογικά το Κράτος Δικαίου (Πολωνία). Απέναντι σε αυτή την τοποθέτηση, το Δικαστήριο ήταν απολύτως σαφές διακηρύσσοντας ότι «το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστά απλή δήλωση προσανατολισμών ή προθέσεων πολιτικής φύσης, αλλά περιέχει αξίες που εμπíπτουν στην ίδια ταυτότητα της Ένωσης ως κοινή έννομη τάξη, αξίες που ενσωματώνονται σε αρχές που περιέχουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη»¹³⁰.

Καταλήγοντας, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η «νομική διάσωση» του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα, με την απόρριψη των προσφυγών της Ουγγαρίας και της Πολωνίας από το ΔΕΕ, μπορεί να ήταν αναμενόμενη αλλά δεν στερείται ιδιαίτερης αξίας για πολλούς λόγους:

Πρώτον, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου έρχονται να προστεθούν στη μοναδική, όπως αποδεικνύεται, συμβολή του στην ενσωμάτωση του Κράτους Δικαίου, ως θεμελιώδους στοιχείου της αξιακής ταυτότητας της Ένωσης¹³¹, στη διαμόρφωση του εννοιολογικού του περιεχομένου με την προσθήκη ουσιαστικών στοιχείων, όπως η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων¹³², αλλά και στη διασφάλισή του, όταν αυτό κινδυνεύει από τον περιορισμό της ανεξαρτησίας των δικαστηρίων, που αποτελεί συνηθισμένη πρακτική αυταρχικών κυβερνήσεων¹³³. Το Δικαστήριο, για μια ακόμη φορά, έρχεται να δικαιώσει αυτούς που, παραφράζοντας το παραμύθι του *Hans Christian Andersen*, το χαρακτήρισαν σε σχέση με τον ρόλο που διαδραματίζει στη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου «*the last soldier standing*»¹³⁴.

Δεύτερον, πλέον δεν συγχωρείται καμιά καθυστέρηση

126. ΔΕΕ C-156/21, ό.π., σκ. 232.

127. Για τη διαμόρφωση της έννοιας του Κράτους Δικαίου στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βλ. αναλυτικά L. PECH / J. GROGAN (eds), *Meaning and Scope of the EU Rule of Law*, RECONNECT – Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law, 30.04.2020, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D7.2-1.pdf>.

128. Ό.π., σκ. 240.

129. Ό.π., σκ. 242.

130. Ό.π., σκ. 232.

131. ΔΕΚ C-294/83, *Les Verts/Koινοβούλιο*, 23.04.1986, ECLI:EU:C:1986:166, Συλλ. 1986, σ. 1339.

132. ΔΕΚ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi και Al Barakaat International Foundation/Συμβούλιο και Επιτροπή*, 03.09.2008, ECLI:EU:C:2008:461.

133. ΔΕΕ C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 27.02.2018, ECLI:EU:C:2018:117.

134. D. KOCHENOV / P. BÁRD, *The Last Soldier Standing? Courts vs Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU*, University of Groningen, Faculty of Law, Research Paper Series No. 5/2019, February 2019, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3339631.

μιας συντονισμένης αντίδρασης σε πολιτικό, νομικό και οικονομικό επίπεδο απέναντι σε κράτη μέλη που δεν σέβονται τις αξίες της Ένωσης και το Κράτος Δικαίου. Το Δικαστήριο, με τις αποφάσεις του, φαίνεται να αντιμετωπίζει πολύ σοβαρά το ζήτημα της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου σε κράτη μέλη, συγκρινόμενο με το απρόθυμο Συμβούλιο και τη διστακτική Επιτροπή.

Τρίτον, με την απόφασή του το ΔΕΕ θέτει τέρμα στην κυρίαρχη στους κόλπους του Συμβουλίου ανάγνωση της διάταξης του άρθρου 7 ΣΕΕ ως *lex specialis*, που ως τέτοια εμποδίζει κάθε προσπάθεια νομοθετικής παρέμβασης προς ενίσχυση των μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου, όταν αυτό παραβιάζεται από τα κράτη μέλη. Η θέση αυτή του Δικαστηρίου ανοίγει τον δρόμο για την ανάπτυξη και άλλων εργαλείων και μηχανισμών διασφάλισης πέρα από τον Κανονισμό 2020/2092, αν κριθούν αναγκαία.

Τέταρτον, προκληθέν από την Πολωνία και την Ουγγαρία δεν έχασε την ευκαιρία να καταδικάσει με σαφήνεια κάθε προσπάθεια «συνταγματοποίησης» παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου, μέσω της επίκλησης του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ και του σεβασμού της συνταγματικής ταυτότητας των καρτών μελών. Η επίκληση της οποίας δεν μπορεί να θίγει την ταυτότητα της Ένωσης, στον σεβασμό της οποίας δεσμεύτηκαν τα κράτη μέλη με την προσχώρησή τους¹³⁵.

5.2. Η έκδοση των κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 2020/2092

Στις 2 Μαρτίου 2022 και λίγες ημέρες μετά τις ανωτέρω αποφάσεις του Δικαστηρίου για τη νομιμότητα του Κανονισμού αιρεσιμότητας, η Επιτροπή ανακοίνωσε τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 2020/2092, όπως είχε δεσμευτεί από τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2020¹³⁶. Όπως σημειώνει στην Ανακοίνωση η Επιτροπή, οι κατευθυντήριες γραμμές αποσκοπούν στην αποσαφήνιση ορισμένων στοιχείων που σχετίζονται με την εφαρμογή του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα και στη διασφάλιση της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή θα εφαρμόσει τον Κανονισμό. Ειδικότερα, συμβάλλουν στην αποσαφήνιση των προϋποθέσεων για την εφαρμογή του Κανονισμού, του τρόπου με τον οποίο τα τρίτα μέρη μπορούν να γνωστοποιούν πληροφορίες και του τρόπου με τον οποίο θα προστατεύονται τα δικαιώματα των τελικών αποδεκτών

και των δικαιούχων ενωσιακής χρηματοδότησης¹³⁷. Οι κατευθυντήριες γραμμές, βέβαια, δεν είναι νομικά δεσμευτικές και δεν δημιουργούν ούτε τροποποιούν δικαίωμα ή υποχρέωση σε σύγκριση με όσα θεσπίζονται στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ, στον Δημοσιονομικό Κανονισμό, στον Κανονισμό για την αιρεσιμότητα, στον Κανονισμό για την OLAF, στον Κανονισμό σχετικά με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ή σε άλλες σχετικές νομοθετικές πράξεις της Ένωσης, όπως έχουν ερμηνευθεί από το ΔΕΕ. Η Επιτροπή, σε διαβούλευση με τα κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να επανεξετάσει και να τροποποιήσει τις κατευθυντήριες γραμμές, προκειμένου να λάβει υπόψη τις εξελίξεις στην πρακτική της, τις σχετικές αλλαγές στη νομοθεσία της Ένωσης ή τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου, διασφαλίζοντας παράλληλα την ασφάλεια δικαίου¹³⁸.

Οι κατευθυντήριες γραμμές επιχειρούν να αποσαφηνίσουν πέντε πτυχές του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα:

- τις προϋποθέσεις για τη θέσπιση μέτρων·
- τη συμπληρωματικότητα του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα με άλλα μέσα·
- την αναλογικότητα των μέτρων που προτείνονται στο Συμβούλιο·
- τη διαδικασία και μεθοδολογία της διαδικασίας αξιολόγησης·
- την προστασία των δικαιωμάτων των τελικών αποδεκτών ή δικαιούχων¹³⁹.

Οι κατευθυντήριες αρχές συμπληρώνονται από τρία (3) Παραρτήματα:

- I. Παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου: Ενδεικτικά παραδείγματα παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου (άρθρο 3 του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα).
- II. Στοιχεία που θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στην καταγγελία σχετικά με εικαζόμενες παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου δυνάμει του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα.
- III. Στοιχεία που θα πρέπει να αποτελούν μέρος των πληροφοριών από δικαιούχους / τελικούς αποδέκτες χρηματοδότησης της ΕΕ.

135. L. PECH, No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism, ό.π.

136. Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 2020/2092 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, Βρυξέλλες, 02.03.2022, C(2022) 1382 final.

137. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Ερωτήσεις και απαντήσεις: Καθοδήγηση της Επιτροπής όσον αφορά τον μηχανισμό αιρεσιμότητας, 02.03.2022, διαθέσιμες στον διαδικτυακό τόπο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_22_1471, σημείο 2.

138. Κατευθυντήριες γραμμές, σημείο 98.

139. Ibid, σημείο 4.

6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

α) Κατά την εκδήλωση της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής δημιουργήθηκαν υψηλές προσδοκίες για την απόκτηση ενός αποτελεσματικού μηχανισμού αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου. Τον αρχικό ενθουσιασμό, όμως, διαδέχτηκε η απογοήτευση, αφού δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι συμβιβασμοί κατά τη νομοθετική διαδικασία αποδυνάμωσαν τον μηχανισμό σε σύγκριση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Έτσι, ενώ ο αρχικός στόχος ήταν η προστασία του Κράτους Δικαίου, τελικά ο μηχανισμός αποσκοπεί στην προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης και των οικονομικών συμφερόντων της από παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου. Γίνεται, έτσι, φανερό ότι ο Κανονισμός 2020/2092 δεν εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου.

(β) Ωστόσο, παρά τους πολλαπλούς περιορισμούς, ο Κανονισμός 2020/2092 αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της προστασίας του Κράτους Δικαίου, αν και πιο δειλό από ό,τι αναμενόταν¹⁴⁰. Πρόκειται για μια σημαντική προσθήκη στα διαθέσιμα εργαλεία διασφάλισης και μπορεί να συμβάλει στην αύξηση της αξιοπιστίας των ενεργειών για την προστασία της αξιακής ταυτότητας της Ένωσης. Ειδικότερα, ο Κανονισμός αιρεσιμότητας, προβλέποντας χαμηλότερα όρια λήψης αποφάσεων (ειδική πλειοψηφία), παραμένει πολύ πιο εύκολος στη χρήση του ως μέσο διασφάλισης σε σύγκριση με το άρθρο 7 ΣΕΕ και αποτελεσματικότερος άλλων μέσων «ήπιου ισχύος», όπως το «Νέο Πλαίσιο» για το Κράτος Δικαίου που εφαρμόζει η Επιτροπή.

(γ) Οι περιορισμοί που εισήχθησαν ωστόσο, αν και αποτέλεσαν ένδειξη της απροθυμίας των κρατών μελών να αναλάβουν άμεση δράση για την προστασία του Κράτους Δικαίου, ως συμβιβασμοί, που ήρθαν να αποδυναμώσουν τον μηχανισμό, επέτρεψαν, ειδικότερα η απαίτηση της ύπαρξης άμεσης σχέσης μεταξύ της παραβίασης του Κράτους Δικαίου και του αντικτύπου στον προϋπολογισμό της ΕΕ, τη «νομική διάσωση» του Κανονισμού από το

ΔΕΕ, αφού αυτός κρίθηκε συμβατός με τις Συνθήκες και ειδικότερα με το άρθρο 7 ΣΕΕ.

(δ) Πλέον οποιαδήποτε καθυστέρηση στην ενεργοποίηση του Κανονισμού αιρεσιμότητας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, αφού, όπως έχει τονίσει ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου Koen Lenaerts, «δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι τα θεμέλιά της ως Ένωσης που βασίζεται στο κράτος δικαίου απειλούνται και ότι διακυβεύεται η ίδια η επιβίωση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος με τη σημερινή του μορφή»¹⁴¹. Η Επιτροπή φαίνεται, πάντως, αυτό να το αντιλαμβάνεται, αν κρίνουμε από την ταχύτητα υιοθέτησης των κατευθυντηρίων γραμμών αλλά και την ενεργοποίηση, στις 26 Απριλίου, των διαδικασιών του Κανονισμού αιρεσιμότητας στην περίπτωση της Ουγγαρίας.

(ε) Είναι φανερό με την ευκαιρία της υιοθέτησης του νέου μηχανισμού αιρεσιμότητας, ότι η αιρεσιμότητα (conditionality) αποδεικνύεται μια ελκυστική επιλογή των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων ως απάντηση σε πολλές από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, αυτή η διαρκής επέκταση της αιρεσιμότητας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δημιουργεί ζητήματα τριβής με την αρχή της ισότητας των κρατών μελών και άλλες αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης. Έτσι, είναι απαραίτητος ένας προβληματισμός και μια συζήτηση σχετικά με τον αντίκτυπο της αιρεσιμότητας στο «συνταγματικό» πλαίσιο της ΕΕ και, τελικά, τη νομιμοποίησή της. Αυτή δεν μπορεί να είναι πανάκεια, δεν μπορεί να αποτελεί μια ενιαία λύση για κάθε νέα πρόκληση που αντιμετωπίζει η ΕΕ ούτε, βέβαια, να καλείται να αντικαταστήσει άλλους ενωσιακούς μηχανισμούς συμμόρφωσης¹⁴².

140. T. TRIDIMAS, Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?, ό.π., σ. XII.

141. K. LENAERTS, Constitutional Relationships between Legal Orders and Courts within the European Union, XXIX FIDE CONGRESS, The Hague, 3-6 November 2021, Opening Ceremony on 4 November 2021, διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο: https://fide2020.eu/wp-content/uploads/2021/11/FIDE-Opening-Ceremony_-4-November-2021_Koen-Lenaerts.pdf.

142. A. BARAGGIA / M. BONELL, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.