

Σύμφωνα με την αναφορά Ιουλίου 2024 της Επιτροπής σχετικά με τον σεβασμό του Κράτους Δικαίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από το 2020, οπότε και ξεκίνησε η υποβολή των σχετικών αναφορών, έχει βελτιωθεί σημαντικά τόσο η ετοιμότητα της Ένωσης για την λήψη μέτρων αντιμετώπισης προσβολών του Κράτους Δικαίου από τα κράτη μέλη όσο και η αποτελεσματικότητα των μέτρων αυτών¹. Στο πλαίσιο της εργαλειοθήκης που προοδευτικά υιοθετήθηκε προς αντιμετώπιση των ανωτέρω προσβολών ανήκει και η ψήφιση του Κανονισμού 2020/2092 για την προστασία του ενωσιακού προϋπολογισμού, γνωστού και ως Κανονισμού αιρεσιμότητας. Καθώς το κεκτημένο του Κράτους Δικαίου εξακολουθεί να βάλλεται ποικιλοτρόπως στους ενωσιακούς πυρήνες, όπως φανερώνεται και στην αναφορά της Επιτροπής, η θεματική του Κανονισμού περί του γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας δεν παύει να είναι επίκαιρη. Στις ακόλουθες σειρές, στο μέτρο που επιτρέπει η έκταση ενός νομικού άρθρου, θα εξεταστούν η διασύνδεση του ως άνω Κανονισμού με την έννοια του Κράτους Δικαίου, η πορεία προς την υιοθέτηση και το περιεχόμενο του καθώς και η λειτουργικότητα της εφαρμογής του.

κράτος δικαίου – Κανονισμός 2020/2092 – μηχανισμός αιρεσιμότητας – άρθρο 2 και 7 ΣΕΕ – Πολωνία – Ουγγαρία

I. Η έννοια του Κράτους Δικαίου

Ιδεολογικό κεκτημένο των κρατών μελών, πολιτισμικό κληροδότημα της Ένωσης, το Κράτος Δικαίου συνιστά ακρογωνιαίο λίθο της ευρωπαϊκής «συνταγματικής τάξης». Στο άρθρο 2 ΣΕΕ αναγορεύεται ως αξία της Ένωσης, στην οποία η τελευταία βασίζεται, ενώ σύμφωνα με την πρώτη και πέμπτη παράγραφο του άρθρου 3 ΣΕΕ, η Ένωση δεσμεύεται να προάγει το Κράτος Δικαίου, μεταξύ των λοιπών αξιών της, και να το προβάλλει στις διεθνικές της σχέσεις. Ως αξία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κοινό αξιακό άξονα των κρατών μελών της, ο σεβασμός προς το Κράτος Δικαίου συνιστά όχι μόνο νομιμοποιητική βάση για την δράση της Ένωσης αλλά και ουσιαστική προϋπόθεση προσχώρησης νέων κρατών σε αυτήν, σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣΕΕ². Χαρακτηριστικά της κοινωνίας ενός κράτους που αξιολογούνται, ώστε να καταφαθεί ο σεβασμός προς το Κράτος Δικαίου συνιστούν τα μειωμένα συμβάντα διαφθοράς, η ενισχυμένη διαφάνεια της διοίκησης, η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης, η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και πρωτίστως η μέριμνα για την πραγματική κατοχύρωση και προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, καθίσταται σαφές πως ένα κράτος που έχει ενσωματώσει τις αρχές του Κράτους Δικαίου στις λειτουργίες του καθίσταται κράτος βαθιά δημοκρατικό. Ωστόσο, παρά τη σημασία που αποδίδεται στις ως άνω αρχές από την Ένωση και την αξία που αυτές φέρουν για τα κράτη μέλη μεμονωμένα, τα ενωσιακά όργανα συνεχίζουν να κάνουν λόγο για «ενίσχυση του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη», ακριβώς διότι ακόμα παρατηρούνται παραβάσεις του.

II. Η κρίση του Κράτους Δικαίου στον ευρωπαϊκό χώρο

Από τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, η κρίση στο δημοκρατικό έρεισμα ήταν πλέον φανερή. Η «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» (“Rule of Law Backsliding”), όρος που χρησιμοποιήθηκε για να περιγράψει το σχετικό φαινόμενο, παρατηρήθηκε εντονότερα σε χώρες όπως η Ουγγαρία, η Πολωνία και η Ρουμανία και σηματοδότησε την σταδιακή υιοθέτηση αυταρχικών μοντέλων διακυβέρνησης από δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις με απώτατο σκοπό την μακροήμερησή τους στα ηνία της εξουσίας³. Έναντι της Ουγγαρίας, ήδη από το 2011, εκφράστηκαν ανησυχίες από το Ευρωκοινοβούλιο σχετικά με τον τότε πρόσφατα εκδοθέντα νόμο που περιόριζε την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης. Έκτοτε η χώρα προβλημάτισε περαιτέρω τα ενωσιακά όργανα σε τομείς που άπτονται τόσο της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού (ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και δικαιώματα των δικαστών, λειτουργία του εκλογικού και συνταγματικού

* Ασκούμενη ΚΔΕΟΔ, Προπτυχιακή φοιτήτρια της Νομικής Σχολής ΑΠΘ

¹ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 24.07.2024, COM(2024) 800 final, σ. 1.

² Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 3η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, 2022, σσ. 54-56.

³ Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, Η καθιέρωση καθεστώτος αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Κανονισμός (ΕΕ, ΕΚΑΕ) 2020/2092. Διαθέσιμο σε: <https://eclass.duth.gr/modules/document/>.

συστήματος, διαφθορά και προστασία προσωπικών δεδομένων) όσο και της σφαίρας του ιδιωτικού βίου (θρησκευτική ελευθερία, ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, δικαιώματα των μειονοτήτων και ιδιαιτέρως, πρόσφατα, της ΛΟΑΤΚΙ κοινότητας)⁴. Αντίστοιχα, στην Πολωνία, ήδη από το 2012, εγκυμονήθηκαν ζητήματα έλλειψης ανεξάρτητου και νόμιμου ελέγχου συνταγματικότητας και προβληματικής διάρθρωσης του δικαιοδοτικού μηχανισμού, ωθώντας την Επιτροπή να εκδώσει συστάσεις προς την πολωνική κυβέρνηση σχετικά με τις ληφθείσες ενέργειες αποδυνάμωσης του Κράτους Δικαίου⁵. Έναντι αμφοτέρων των κρατών κινήθηκε η διαδικασία του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ, σχετικά με την διαπίστωση ύπαρξης σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ. Ως προς τη Ρουμανία, η οποία, όπως και η Βουλγαρία, από την προσχώρηση της στην Ένωση, τελεί υπό το καθεστώς του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου, η χώρα απειλήθηκε με την ενεργοποίηση της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ το 2019, έπειτα από μια αμφιλεγόμενη νομοθετική τροποποίηση, θίγουσα την δικαστική ανεξαρτησία και την καταπολέμηση της διαφθοράς⁶. Οι παραπάνω περιπτώσεις κρατών μελών υπήρξαν και οι κρισιμότερες ως προς ζητήματα Κράτους Δικαίου, με την Ουγγαρία και την Πολωνία να μονοπωλούν τον δημόσιο διάλογο των τελευταίων χρόνων στο ευρωπαϊκό νομικό, πολιτικό και μιντιακό προσκήνιο.

III. Το πλαίσιο υιοθέτησης του Κανονισμού 2020/2092

Όπως προαναφέρθηκε, έναντι των δύο κρατών που διακύβευσαν θεμελιώδεις πτυχές του Κράτους Δικαίου των κοινωνιών τους, κινήθηκε ο περιγραφόμενος στο άρθρο 7 ΣΕΕ μηχανισμός. Μολονότι στην Πολωνία η διαδικασία περατώθηκε, δίχως να χρειαστεί η μετάβαση στο επόμενο στάδιο της δεύτερης παραγράφου του ίδιου άρθρου, τον Μάιο του 2024⁷, η ίδια διαδικασία στην Ουγγαρία βρίσκεται ακόμα εν εξελίξει. Αναλυτικότερα, ενώ ως προς την Πολωνία κρίθηκε από την Επιτροπή πως έπαυσαν να ισχύουν οι πραγματικές καταστάσεις που δικαιολογούσαν την κατάφαση ύπαρξης σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης του Κράτους Δικαίου, στην Ουγγαρία η συστηματική και εσκεμμένη αποκαθής των δημοκρατικών θεσμών συνεχίζεται, ωθώντας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να κάνει λόγο για «υβριδικό καθεστώς εκλογικής απολυταρχίας»⁸. Η κατάσταση αυτή, φανέρωσε την περίοδο που εκκίνησε ο εναργέστερος διάλογος για το Κράτος Δικαίου, περί το 2020, και φανερώνει μέχρι και σήμερα, ενδεχόμενη ανεπάρκεια του άρθρου 7 ΣΕΕ. Ιδίως αν λάβει κανείς υπόψη την δυσκολία εφαρμογής της δεύτερης παραγράφου του άρθρου, για την διαπίστωση ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, που δύναται να οδηγήσει σε αναστολή δικαιωμάτων του κράτους - παραβάτη, εφόσον η διαπίστωση αυτή απαιτεί ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η θέση αυτή αντανακλάται και από το Ψήφισμα της 24ης Απριλίου 2024 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπου γίνεται έκκληση για την εκκίνηση της διαδικασίας της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 7 ΣΕΕ. Σε αυτό το πνεύμα ανάγκης εξεύρεσης νέων μηχανισμών αντιμετώπισης απειλών στο Κράτος Δικαίου εντός της Ευρωπαϊκής επικράτειας διαμορφώθηκε ο Κανονισμός 2020/2092 για την προάσπιση του προϋπολογισμού της Ένωσης και, ταυτοχρόνως, των θεμελιακών της αξιών.

IV. Η έννοια της αιρεσιμότητας

Με τον όρο «αιρεσιμότητα» νοείται γενικά η χορήγηση προνομίων στη βάση της εκπλήρωσης ορισμένων προϋποθέσεων. Σε πλαίσιο άσκησης διακρατικής πολιτικής, η αιρεσιμότητα χρησιμοποιείται ως εργαλείο εξάρτησης της λήψης οικονομικών ενισχύσεων και εν γένει πλεονεκτημάτων από την συμμόρφωση του κράτους σε συγκεκριμένους όρους και ντιρεκτίβες δράσης, τιθέμενων από άλλα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για μια πολιτική που ακολουθείται εντός της Ένωσης από τις αρχές της δημιουργίας της: ήδη πριν τη δεκαετία του '90, η Ένωση εξαρτούσε την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε

⁴. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Ψήφισμα της 12ης Σεπτεμβρίου 2018 σχετικά με πρόταση να κληθεί το Συμβούλιο να διαπιστώσει, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από την Ουγγαρία των αξιών στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση [2017/2131(INL)].

⁵. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Αιτιολογημένη πρόταση σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με το Κράτος Δικαίου στην Πολωνία, 20.12.2017, COM (2017) 835 final.

⁶. G. GOTEV, Romania's Schengen perspective in jeopardy over rule of law, EURACTIV, 13 Μαΐου 2019. Διαθέσιμο σε: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/romaniias-schengen-perspective-in-jeopardy-over-rule-of-law/>.

⁷. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 24.7.2024, COM(2024) 800 final, σσ. 8-9.

⁸. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Ψήφισμα της 24ης Απριλίου 2024 σχετικά με τις εν εξελίξει ακροάσεις σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ σχετικά με την Ουγγαρία για την ενίσχυση του κράτους δικαίου και τις σχετικές δημοσιονομικές επιπτώσεις [2024/2683(RSP)].

τρίτες χώρες από τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁹. Από τη δεκαετία του '90 και μετά, οπότε και ξεκίνησε μαζικότερα η διεύρυνση της Ένωσης, γινόταν αντιληπτό πως τα ενδιαφερόμενα κράτη θα έπρεπε να πληρούν ορισμένα κριτήρια - γνωστά και ως κριτήρια της Κοπεγχάγης- πολιτικοοικονομικής σταθερότητας, σεβασμού των δημοκρατικών αξιών και ετοιμότητας εκπλήρωσης των ενωσιακών στόχων, προκειμένου να προσχωρήσουν σε αυτή. Άλλες περιπτώσεις στις οποίες η Ένωση εφάρμοσε τη συγκεκριμένη πολιτική υπήρξαν η εξάρτηση της διαδικασίας ένταξης κράτους μέλους στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) από καθορισμένους όρους, καταγραφόμενους στη Συνθήκη του Μάαστριχτ¹⁰ καθώς και η εξάρτηση παραμονής στην ευρωζώνη των κρατών μελών που αντιμετώπιζαν χρηματοδοτικά προβλήματα την εποχή της οικονομικής κρίσης (2010) από αυστηρούς όρους πολιτικής. Κατά τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας, όταν η οπισθοχώρηση των θεσμών του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη ήταν πλέον ορατή, και ενόσω οι υπάρχοντες μηχανισμοί διαφύλαξης αυτών φάνηκαν ανεπαρκείς, αναζητήθηκε τρόπος αξιοποίησης του εργαλείου της αιρεσιμότητας, προκειμένου να εξαναγκαστούν εμμέσως τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν στις καταγραφόμενες στο άρθρο 2 ΣΕΕ ενωσιακές αξίες. Επιδιώχθηκε, με αυτόν τον τρόπο, η εξάρτηση της πρόσληψης κονδυλίων από τα Ευρωπαϊκά Ταμεία από τον σεβασμό των κρατών μελών στις επιταγές του Κράτους Δικαίου¹¹.

V. Το ιστορικό της διαδικασίας ψήφισης του Κανονισμού

1. Η πρόταση της Επιτροπής

Η διαδικασία επίτευξης της ως άνω διασύνδεσης και υιοθέτησης ενός τελικού κειμένου που να την κατοχυρώνει δεν ήταν απλή. Στην πραγματικότητα, ανέκυσαν αρκετά νομικά, πολιτικά αλλά και κοινωνικά κωλύματα. Το 2017, ειδικότερα, κατά την διάρκεια των συζητήσεων για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) της περιόδου 2021-2027, η Γερμανία και η Ιταλία εξέφρασαν το πρώτον την ιδέα της σύνδεσης των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον σεβασμό του Κράτους Δικαίου στα έγγραφα όπου ανέλυαν τη θέση τους σχετικά με το μέλλον της πολιτικής συνοχής και του επικείμενου ΠΔΠ. Το ίδιο έτος, η Επιτροπή, με έγγραφο προβληματισμού της για το μέλλον των οικονομικών της Ένωσης, υιοθέτησε αντίστοιχη στάση, υποστηρίζοντας πως «ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι σημαντικός για τους ευρωπαίους πολίτες, αλλά και για την επιχειρηματική πρωτοβουλία, την καινοτομία και τις επενδύσεις, οι οποίες μπορούν να αναπτυχθούν πλήρως όταν το νομικό και θεσμικό πλαίσιο τηρούν στο ακέραιο τις κοινές αξίες της Ένωσης. Ως εκ τούτου, υπάρχει σαφής σχέση μεταξύ του κράτους δικαίου και της αποδοτικής υλοποίησης των ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων που στηρίζονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ»¹². Σε αυτό το σημείο δεν καθίστατο ακόμα σαφές εάν στόχος της ως άνω περιγραφόμενης ιδέας ήταν περισσότερο η προάσπιση του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού από ενδεχόμενη κακή διαχείριση του, υπό την έννοια της αξιοποίησης πόσων για μη συμβατούς με τις αξίες της Ένωσης σκοπούς, ή εάν το διακύβευμα θεωρείτο η προστασία του Κράτους Δικαίου *per se*¹³.

Η ασάφεια αυτή αντανάκλατο στην επίσημη πρόταση που εισήχθη από την Επιτροπή τον Μάιο του 2018. Η πρόταση για την ψήφιση ενός νέου Κανονισμού φαινόταν πως στόχευε στην αντιμετώπιση του φαινομένου της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου, ωστόσο λόγω των περιορισμένων αρμοδιοτήτων ελέγχου που μπορούν να ασκούν τα ενωσιακά όργανα στον τομέα αυτό, προτεινόμενο έρεισμα του προς ψήφιση Κανονισμού ήταν το άρθρο 322 παρ. 1α ΣΛΕΕ, που αφορά σε δημοσιονομικού περιεχομένου Κανονισμούς¹⁴. Αυτό που προτάθηκε, αναλυτικότερα, ήταν η δυνατότητα της Επιτροπής να ελέγχει την κατάσταση Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη και, στην περίπτωση διαπίστωσης «γενικευμένων ελλείψεων», να προτείνει κάποιο δημοσιονομικό μέτρο, ανάλογο προς τη φύση και τη σοβαρότητα της αναγνωριζόμενης στο κράτος μέλος

⁹. J. LANCY, The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?, SPRINGER LINK, 13 Απριλίου 2021. Διαθέσιμο σε: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>.

¹⁰. Μ. ΓΚΟΒΑΡΗ-ΠΕΡΙΛΗ (μεταπτυχιακή εργασία), Η Αιρεσιμότητα του Κράτους Δικαίου (Rule of Law conditionality) στη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ιστορικό πλαίσιο, πολιτικές αντιπαραθέσεις, προκλήσεις, επιβλέπων καθηγητής Ι. Παπαδόπουλος, σ. 34.

¹¹. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, ό.π.

¹². ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ, 28.6.2017, COM (2017) 358 final.

¹³. A. BARAGGIA / M. BONELLI, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, Cambridge University Press, 23 Μαρτίου 2022. Διαθέσιμο σε: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/linking-money-to-values-the-new-rule-of-law-conditionality-regulation-and-its-constitutional-challenges/F649CD318CB03DFC14A77979CDA72B75>.

¹⁴. A. BARAGGIA / M. BONELLI, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.

γενικευμένης έλλειψης. Το μέτρο αυτό δεν θα έπρεπε να θίγει τις υποχρεώσεις του κράτους μέλους ως προς τους τελικούς δικαιούχους των κονδυλίων και έπρεπε να εγκριθεί από το Συμβούλιο με αντίστροφη ειδική πλειοψηφία¹⁵. Ακολούθησε η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο επισήμανε την ευρεία διακριτική ευχέρεια που επιφυλασσόταν για την Επιτροπή, καθώς δεν αποσαφηνίζονταν στην πρόταση ούτε συγκεκριμένα κριτήρια κατάφασης της ύπαρξης «γενικευμένων ελλείψεων», ούτε και ορισμένες πηγές τεκμηρίωσης των κριτηρίων αυτών, ενώ γενικότερα ο προτεινόμενος τρόπος δράσης της έχρηζε περαιτέρω διευκρινίσεων ως προς ζητήματα που κανονικά έπρεπε να ληφθούν υπόψη. Ακόμα το Ελεγκτικό Συνέδριο τόνισε την απουσία διαβούλευσης της Επιτροπής με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη προ της Ανακοίνωσης της πρότασης της καθώς και την παράλειψη παράθεσης μιας πρώτης εκτίμησης των επιπτώσεων της πρωτοβουλίας της εντός της πρότασης της¹⁶. Το ευρωκοινοβούλιο, τον Απρίλιο του επόμενου έτους, εξέδωσε Ψήφισμα¹⁷ με το οποίο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής, εισάγοντας ωστόσο τροποποιήσεις: ενίσχυσε τον αρχικώς περιορισμένο, βάσει της πρότασης της Επιτροπής, ρόλο του ιδίου αλλά και του Συμβουλίου, συμπεριέλαβε στην διαδικασία μια ομάδα “ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων”, ως βοήθεια προς την Επιτροπή για τον εντοπισμό των γενικευμένων ελλείψεων και παρέθεσε περαιτέρω ρήτρες για την προστασία των τελικών δικαιούχων των ευρωπαϊκών κονδυλίων. Η ψήφιση, ωστόσο, του Κανονισμού τελικώς δεν ολοκληρώθηκε, με το Συμβούλιο να διαφωνεί, αναστέλλοντας τη συνήθη νομοθετική διαδικασία¹⁸.

2. Η αντιπαράθεση Κοινοβουλίου και Συμβουλίου

Απέναντι στο Ψήφισμα του Ευρωκοινοβουλίου, στάθηκε, όπως προαναφέρθηκε, το Συμβούλιο. Η στάση του αυτή οφειλόταν πρωτίστως στη διαφορετική του αντίληψη σχετικά με την λειτουργία του Κανονισμού, αναγόμενη στην προαναφερθείσα ασάφεια των επιδιώξεων, όπως είχαν εκδηλωθεί στο πολιτικό προσκήνιο ήδη από το 2017. Με άλλα λόγια, ενώ το Κοινοβούλιο επιδίωκε την προάσπιση του Κράτους Δικαίου ως αξίας της Ένωσης μέσω του προτεινόμενου Κανονισμού, το Συμβούλιο, έθετε ως προτεραιότητα την προστασία του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Η διάκριση αυτή ήταν καίρια, διότι στην περίπτωση που ο Κανονισμός συνιστούσε πράγματι μέσο υπεράσπισης των θεσμών του Κράτους Δικαίου, υπήρχε περίπτωση, κατά το Συμβούλιο, να προκληθεί ζήτημα υπέρβασης των ενωσιακών αρμοδιοτήτων. Αφετηρία της σκέψης αυτής αποτελούσε η γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου (ΝΥΣ), σύμφωνα με την οποία, η Ευρωπαϊκή Ένωση εξαιρετικώς μόνον έχει τη δυνατότητα παρέμβασης στα εσωτερικά ζητήματα του Κράτους Δικαίου των κρατών μελών, στον βαθμό που το επιτρέπουν οι ιδρυτικές Συνθήκες και πιο συγκεκριμένα το άρθρο 7 ΣΕΕ. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, σύμφωνα με τη ΝΥΣ, το παραγωγό δίκαιο της Ένωσης δεν θα μπορούσε να συμπληρώσει, να τροποποιήσει ή να παρακάμψει την προβλεπόμενη στο άρθρο 7 ΣΕΕ διαδικασία με νομοθετική πράξη η οποία θα επιδιώκει τους ίδιους με το άρθρο αυτό σκοπούς και μάλιστα με τρόπο ανορθόλογο, εφόσον δεν διαπιστώνεται επαρκής σύνδεση μεταξύ των γενικευμένων ελλείψεων Κράτους Δικαίου και της απώλειας δικαιώματος ως προς την χρηματοδότηση, όπως προτεινόταν από τον προς συζήτηση Κανονισμό. Εκτός αυτού, στην περίπτωση παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, άρα και τους Κράτους Δικαίου, θα μπορούσαν να προκύψουν κυρώσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα και εκ του άρθρου 7 ΣΕΕ, με αποτέλεσμα να υπάρχει ταυτότητα τόσο ως προς τον στόχο όσο και ως προς τα μέσα επίτευξης του μεταξύ του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου (άρθρο 7 ΣΕΕ) και του προτεινόμενου παράγωγου¹⁹. Οι ως άνω θέσεις, που οδηγούσαν στο συμπέρασμα πως θα προσέκρουε στις Συνθήκες η όποια απόπειρα διαμόρφωσης άλλου μηχανισμού επιβολής δημοσιονομικών κυρώσεων λόγω παραβίασης του άρθρου 2 ΣΕΕ, ώθησαν στον σχηματισμό μιας ασαφούς στάσης του Συμβουλίου ως προς τον Κανονισμό αιρεσιμότητας, όπως αποτυπώθηκε στα συμπεράσματα της συνόδου του Ιουλίου 2020²⁰.

¹⁵. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, Ανακοίνωση, Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της, 02.05.2018, COM(2018) 321 final.

¹⁶. ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ, γνώμη αριθ. 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, 17.08.2018, (2018/C 291/01).

¹⁷. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Νομοθετικό Ψήφισμα 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)].

¹⁸. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, ό.π.

¹⁹. 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, 25.10. 2018.

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

3. Η σύνοδος του Ιουλίου 2020 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Η στάση του Συμβουλίου ήταν εύλογη, αν αναλογιστεί κανείς το κοινωνικοπολιτικό παρασκήνιο: ενόσω οι διαπραγματεύσεις των ενωσιακών οργάνων για το μέτρο αιρεσιμότητας συνεχίζονταν και η κατάσταση του Κράτους Δικαίου σε Ουγγαρία και Πολωνία οξυνόταν, στις συζητήσεις για το νέο ΠΔΠ προστέθηκαν απρόσμενα και νέες προβληματικές, προβαλλόμενες από μια άνευ προηγουμένου πανδημική κρίση. Παρ' όλα τα προβλήματα που έφερε, ο COVID-19 υπήρξε καταλύτης για την υιοθέτηση γρήγορων, δομημένων και αποτελεσματικών πολιτικών επί πολλών ζητημάτων, όπως και για την αποπεράτωση της διαδικασίας ψήφισης του Κανονισμού αιρεσιμότητας. Τον Φεβρουάριο του 2019, ο τότε πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου πρότεινε έναν πρώτο συμβιβασμό²¹, καταρχήν αποδεχόμενος την ιδέα προσθήκης ενός μέτρου αιρεσιμότητας στην εργαλειοθήκη των μηχανισμών αντιμετώπισης των προσβολών του Κράτους Δικαίου, υπό την προϋπόθεση να πρόκειται για ένα «γνήσιο καθεστώς αιρεσιμότητας», αξιοποιούμενο μόνο σε περιπτώσεις ελλείψεων Κράτους Δικαίου που δημιουργούν συνθήκες κινδύνου προσβολής ή άμεσης προσβολής του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης²². Σε αυτό το πνεύμα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη σύνοδο του Ιουλίου 2020, φάνηκε περισσότερο διαλλακτικό ως προς τον θεσμό της αιρεσιμότητας εν γένει. Στο πλαίσιο, αναλυτικότερα, του νέου ΠΔΠ που συζητείτο να ψηφιστεί, το οποίο συνδυάστηκε με την γενικότερη αύξηση των ιδίων πόρων την Ένωσης και τη δημιουργία του Ταμείου Ανάκαμψης (επονομαζόμενου ως Next Generation EU) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, υπό την αιγίδα τεσσάρων κρατών μελών που περιλάμβαναν την Αυστρία, την Ολλανδία, τη Σουηδία και τη Δανία (the frugal four²³), τάχθηκε υπέρ της υιοθέτησης ενός μηχανισμού αιρεσιμότητας, ο οποίος, προτάσει της Επιτροπής, θα εξαρτούσε κονδύλια του ως άνω Ταμείου Ανάκαμψης από τον σεβασμό του Κράτους Δικαίου. Ωστόσο, σε ό,τι αφορά τον γενικό Κανονισμό αιρεσιμότητας, το Συμβούλιο ήταν πιο επιφυλακτικό: μολοντί υπήρξε συμφωνία ως προς τα βασικότερα χαρακτηριστικά λειτουργίας του προτεινόμενου μηχανισμού, ζητήθηκαν τροποποιήσεις της αρχικής πρότασης της Επιτροπής, με κυριότερες την αντικατάσταση της αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας με απλή ειδική πλειοψηφία, όσον αφορά στις αποφάσεις του Συμβουλίου και την μετατροπή του μηχανισμού από μέσο υπεράσπισης του Κράτους Δικαίου σε μέτρο απώθησης δημοσιονομικών κινδύνων²⁴. Παρά την ασαφή, όπως προελέχθη, στάση του Συμβουλίου, ήταν κατανοητό πως τα μέτρα αιρεσιμότητας ως προς τα κονδύλια του Ταμείου Ανάκαμψης δεν γινόταν να εφαρμοστούν, εάν δεν ολοκληρωνόταν πρώτα η διαδικασία ψήφισης του Κανονισμού του Ευρωκοινοβουλίου και του Συμβουλίου²⁵.

4. Η υιοθέτηση του τελικού κειμένου

Τον Σεπτεμβρίου του 2020, υπό την Γερμανική προεδρεία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εκκίνησαν οι διαβουλεύσεις για το τελικό κείμενο του Κανονισμού με το Ευρωκοινοβούλιο και την Επιτροπή. Η διάσταση απόψεων Συμβουλίου και Ευρωκοινοβουλίου κατέστη εκ νέου φανερή και κυμαινόταν από το σύστημα της ψηφοφορίας έως και το βαθύτερο ζήτημα του πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού και του απώτερου στόχου του. Το Κοινοβούλιο, όπως διατυπώθηκε σε Ψήφισμα του Οκτωβρίου του 2020, επέμενε στη θέση του για μια ευρεία χρήση του Κανονισμού, με πρώτιστο σκοπό την προστασία του Κράτους Δικαίου²⁶. Το Συμβούλιο από την άλλη προέτασε, όπως προελέχθη, την προάσπιση του Ενωσιακού προϋπολογισμού, που συνεπαγόταν μιας πιο περιορισμένης εφαρμογής του κανονισμού αποκλειστικά σε ζητήματα όπου η παραβίαση του Κράτους Δικαίου επέφερε αρνητική επίπτωση στον προϋπολογισμό της Ένωσης²⁷. Πέραν των ως άνω περιγραφόμενων διαφωνιών, και όσο γινόταν σαφές πως ένα τελικό κείμενο επρόκειτο να υιοθετηθεί στο άμεσο μέλλον, η Ουγγαρία και η Πολωνία, δύο χώρες τις οποίες θα επηρέαζε άμεσα η ψήφιση του Κανονισμού, επιδίωκαν να αναχαιτίσουν τη διαδικασία, ασκώντας βέτο στην υιοθέτηση του νέου ΠΔΠ και

²¹. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Special meeting of the European Council – Draft conclusions, 14 February 2020, EUCO 5846/20.

²². A. BARAGGIA / M. BONELLI, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.

²³. C. DE GRUYTER, A fundamental fight: The frugal four and the rule of law, European Council on Foreign Relations, 30 Νοεμβρίου 2020. Διαθέσιμο σε: <https://ecfr.eu/article/a-fundamental-fight-the-frugal-four-and-the-rule-of-law/>.

²⁴. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα, 21 Ιουλίου 2020, EUCO 10/20.

²⁵. M. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, ό.π.

²⁶. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Ψήφισμα της 7ης Οκτωβρίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, (2020/2072(INI)) (2021/C 395/01).

²⁷. A. BARAGGIA / M. BONELLI, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.

των μέτρων του Ταμείου Ανάκαμψης, για την ψήφιση των οποίων χρειαζόταν ομοφωνία²⁸. Υπό αυτές τις πιέσεις, η συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το τελικό σχέδιο του νομοθετήματος εν τέλει επήλθε τον Νοέμβριο του 2020.

5. Η ερμηνευτική δήλωση του Συμβουλίου

Το τελικό σχέδιο που συναποφασίστηκε έφερε πολλές τροποποιήσεις σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Οι συμβιβασμοί που έγιναν προς διαμόρφωση του κειμένου δεν αφορούσαν μόνο στην διχογνωμία μεταξύ των Ευρωπαϊκών οργάνων αλλά στόχευαν και στον κατευνασμό της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. Οι δύο χώρες, παραταύτα, εξακολουθούσαν να απειλούν πως θα έθεταν βέτο στην υιοθέτηση του νέου ΠΔΠ και στην Απόφαση για το Ταμείο Ανάκαμψης και για την αύξηση των ενωσιακών πόρων στην περίπτωση ψήφισης του Κανονισμού²⁹. Για την άρση της αρνησικυρίας των χωρών αυτών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη σύνοδο του Δεκεμβρίου 2020, προέβη στην δημοσίευση μιας αρκετά προβληματικής «ερμηνευτικής δήλωσης»³⁰ του Κανονισμού, πριν αυτός επισήμως θεσπιστεί. Η κίνηση αυτή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την επίτευξη ενός «συμβιβασμού επί του συμβιβασμού» του Νοεμβρίου 2020 δέχτηκε αρκετή κριτική, τόσο πολιτικής όσο και νομικής χροιάς. Υποστηρίχθηκε, πιο συγκεκριμένα, πως με ερμηνευτικές προσθήκες που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τη δήλωση του στο κείμενο του Κανονισμού (λόγου χάριν η αναφορά πως η καταγραφή των παραγόντων ενεργοποίησης του Κανονισμού είναι περιοριστική- τη στιγμή που το νομοθετικό σχέδιο καθιστούσε σαφές ότι ο μηχανισμός τίθεται σε εφαρμογή και σε οποιαδήποτε άλλη κατάσταση είναι σχετική με την ορθή δημοσιονομική διαχείριση του Ενωσιακού προϋπολογισμού) ενήργησε καθ' υπέρβαση εξουσίας και άρα κατά παραβίαση του άρθρου 15 παρ. 1 ΣΕΕ καθώς και του άρθρου 13 παρ. 2 ΣΕΕ, παρακάμπτοντας την αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Από πολιτική σκοπιά, όλη στάση του Συμβουλίου από τις πρώτες κιόλας διαβουλεύσεις για την υιοθέτηση του σχετικού Κανονισμού φανέρωναν μια πρόθεση περιορισμού της εφαρμογής του στο ελάχιστο, προτείνοντας αφενός αύξηση των προϋποθέσεων ενεργοποίησης του μηχανισμού και αφετέρου περιορισμούς στην επιβολή των διορθωτικών μέτρων. Η τελευταία εξέλιξη της ερμηνευτικής δήλωσης από μεριάς του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μάλιστα, γέννησε αμφιβολίες και για την πρακτική χρησιμότητα του Κανονισμού, αφού η προσπάθεια παραγκωνισμού του και μετατροπής του σε εργαλείο δημοσιονομικού ελέγχου των κρατών μελών ήταν ολοφάνερη³¹.

VI. Οι τροποποιήσεις στον Κανονισμό 2020/2092

Παρά τις αντιδράσεις που προκάλεσε η ερμηνευτική δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο Κανονισμός τελικά υιοθετήθηκε τον Δεκεμβρίου 2020, έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 322 παρ. 1, στοιχείο α) ΣΛΕΕ και τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιανουάριο του 2021. Η Ουγγαρία και η Πολωνία, αν και απέσυραν το βέτο τους, καταψήφισαν τον Κανονισμό. Το τελικό κείμενο³², όπως προαναφέρθηκε, υπήρξε προϊόν αλληπάλληλων συμβιβασμών. Αρχικώς, στο πρώτο άρθρο του Κανονισμού, αναφέρεται πως «ο παρών κανονισμός ορίζει τους κανόνες που είναι απαραίτητοι για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του Κράτους Δικαίου στα κράτη μέλη», φανερώνοντας πως πρόκειται τελικά για ένα δημοσιονομικού χαρακτήρα μέτρο, που άλλωστε έχει ως νομική βάση ένα άρθρο, με το οποίο εξουσιοδοτούνται το Ευρωκοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην θέσπιση «δημοσιονομικών κανονισμών». Αλλαγή υπήρξε ακόμα και στον όρο «γενικευμένες ελλείψεις», που αρχικώς είχε προταθεί από την Επιτροπή, με τον όρο «παραβιάσεις» να αντικαθιστά την ως άνω έκφραση, υποδεικνύοντας έναν – τουλάχιστον – μη εξαντλητικό κατάλογο πιθανών παραβιάσεων των αρχών του Κράτους Δικαίου. Οι παραβιάσεις αυτές δεν αρκεί, σύμφωνα με το τελικώς υιοθετηθέν κείμενο, απλώς να θέτουν σε κίνδυνο την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης αλλά θα πρέπει να την «επηρεάζουν ή να κινδυνεύουν σοβαρά να την επηρεάσουν» και μάλιστα με «επαρκώς άμεσο τρόπο». Πρόκειται για μια διατύπωση η οποία, όπως φαίνεται, ανταποκρίνεται στην θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου περί αυστηρής σύνδεσης των παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου με αρνητικές συνέπειες στα Ενωσιακά κονδύλια, γεγονός που με την σειρά του καταδεικνύει έναν περιορισμένο χώρο πρακτικής εφαρμογής του μηχανισμού, ώστε να

²⁸ S. PLATON, Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act, Verfassungsblog, 11 Ιουνίου 2021. Διαθέσιμο σε: <https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>.

²⁹ Ibid.

³⁰ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα, 10-11 Δεκεμβρίου 2020, EUCO 22/20.

³¹ Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ, ό.π.

³² Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2020 περί του γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 395/2.

αντιμετωπίζει μόνο περιπτώσεις που σχετίζονται με τον προϋπολογισμό και όχι γενικότερες παραβιάσεις αρχών του Κράτους Δικαίου. Ακόμα, η πλειοψηφία που απαιτείται για την λήψη αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εν τέλει τροποποιήθηκε, από αντίστροφη ειδική σε «κανονική» ειδική³³. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν συμμετέχει καθόλου στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Άλλες τροπολογίες αφορούν τα μέτρα προστασίας των τελικών δικαιούχων των κονδυλίων καθώς και το σύστημα για την άρση των επιβληθέντων διορθωτικών μέτρων, τα οποία μάλιστα πρέπει να είναι αναλογικά όχι με την φύση, την έκταση και τη σοβαρότητα της γενικευμένης έλλειψης Κράτους Δικαίου, όπως αρχικώς είχε προταθεί από την Επιτροπή, αλλά με τον αντίκτυπο της παραβίασης στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Παράλληλα, υπογραμμίζεται ο επικουρικός χαρακτήρας του μηχανισμού, ο οποίος ορίστηκε να ενεργοποιείται μόνο όταν άλλες διαδικασίες προβλεπόμενες από την Ενωσιακή νομοθεσία δεν δύνανται να προστατεύσουν αποτελεσματικά τον ως άνω προϋπολογισμό. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί η προσθήκη ενός μηχανισμού «έκτακτης ανάγκης», κατά την λειτουργία του οποίου ένα κράτος μέλος μπορεί να διακόψει την διαδικασία επιβολής του κυρωτικού μέτρου, επικαλούμενο παραβίαση των αρχών της αντικειμενικότητας, της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών και ζητώντας από τον προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να παραπέμψει το θέμα στο επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σε τέτοιες εξαιρετικές περιπτώσεις, δεν θα πρέπει να λαμβάνεται απόφαση σχετικά με τα ως άνω μέτρα πριν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συζητήσει το θέμα. Πρόκειται για προσθήκες που, όπως γίνεται αντιληπτό, αυξάνουν τα διαδικαστικά βήματα ουσιαστικής εφαρμογής του Κανονισμού, εις βάρος της ταχύτερης λήψης αποφάσεων³⁴.

VII. Η λειτουργία του μηχανισμού αιρεσιμότητας

Προκειμένου να εκκινήσει η διαδικασία του περιγραφόμενου στον Κανονισμό 2020/2092 μηχανισμού θα πρέπει να έχει τελεστεί από κάποιο κράτος μέλος παραβίαση αρχής του Κράτους Δικαίου, η οποία να επηρεάζει ή να απειλεί σοβαρά την χρήστη δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή της προστασίας των οικονομικών της συμφερόντων, με τρόπο επαρκώς άμεσο. Προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου, στο άρθρο 2 υπάρχει ορισμός της έννοιας του Κράτους Δικαίου, ενώ στο άρθρο 3 γίνεται ενδεικτική απαρίθμηση των ως άνω παραβιάσεων, οι οποίες μάλιστα αξιολογούνται με κριτήρια ποιοτικά και όχι ποσοτικά, υπό την έννοια της επανάληψης της ίδιας παραβίασης. Οι έννοιες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης αποτυπώνονται στα 317 ΣΛΕΕ και 310 ΣΕΕ με 325 ΣΛΕΕ, αντίστοιχα. Στο άρθρο 4 του Κανονισμού καταγράφονται περιπτώσεις διασύνδεσης παραβιάσεων Κράτους Δικαίου και διακύβευσης του προϋπολογισμού. Μετά την διαπίστωση των παραβιάσεων αυτών και του άμεσου συνδέσμου τους με την χρήστη δημοσιονομική διαχείριση της Ένωσης, η Επιτροπή, κοινοποιεί γραπτώς στο κράτος - παραβάτη τα πραγματικά περιστατικά επί των οποίων στήριξε την διαπίστωση της, ενώ ενημερώνει αμελλητί το Ευρωκοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Στο στάδιο αυτό, Επιτροπή και κράτος μέλος βρίσκονται σε συνθήκη επικοινωνίας και ανταλλαγής των αναγκαίων πληροφοριών και παρατηρήσεων. Η Επιτροπή, εντός προθεσμίας ενός μήνα από την λήψη των ως άνω πληροφοριών και παρατηρήσεων, κρίνει εάν εν τέλει θα προβεί στην πρόταση μέτρων. Τα μέτρα κυμαίνονται από την αναστολή πληρωμών ως και την απαγόρευση λήψης δανείων με εγγύηση τον λογαριασμό της Ένωσης και, κατά το άρθρο 5 παρ. 3, *«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»*. Σε περίπτωση που η Επιτροπή φτάσει σε αυτό το σημείο, υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση εκτελεστικής πράξης και το τελευταίο, με ειδική πλειοψηφία, αποφασίζει επί αυτής εκδίδοντας εκτελεστική απόφαση σε ανώτατη προθεσμία δύο μηνών. Η απόφαση του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3 και 4, ουδόλως θίγει τα δικαιώματα των τελικών δικαιούχων των ενωσιακών κονδυλίων, για τους οποίους υπάρχει ειδική μέριμνα στο ως άνω άρθρο του Κανονισμού. Τα επιβληθέντα μέτρα τελικώς αίρονται είτε με πρωτοβουλία του κράτους μέλους είτε της Επιτροπής στην περίπτωση επίτευξης του επιδιωκόμενου από αυτά σκοπού: της αποκατάστασης του σεβασμού των αρχών του Κράτους Δικαίου και της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης των πόρων της Ένωσης³⁵.

³³. S. PLATON, Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act, ό.π.

³⁴. A. BARAGGIA / M. BONELLI, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, ό.π.

³⁵. Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2020 περί του γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, ΕΕ C 395/2.

VIII. Η προσφυγή ακυρώσεως της Ουγγαρίας και της Πολωνίας

Όπως προελέχθη, ο Κανονισμός τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2021. Τον Μάρτιο του ίδιου έτους η Ουγγαρία και η Πολωνία προσέφυγαν στο Δικαστήριο κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και επικαλούμενες το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, ζήτησαν την ακύρωση του Κανονισμού. Στο επίκεντρο της επιχειρηματολογίας τους βρέθηκε η γνωμοδότηση της ΝΥΣ, όπως αναλύθηκε παραπάνω. Η απόφαση, ωστόσο, του Δικαστηρίου ήρθε ως «καταπέλτης» έναντι των δύο χωρών, απορρίπτοντας τις προσφυγές τους και υπογραμμίζοντας συνοπτικώς τα εξής στοιχεία: αρχικώς, με την υιοθέτηση του Κανονισμού η Ένωση δεν έδρασε πέραν των αρμοδιοτήτων της, εφόσον δεν θέσπισε κυρώσεις σε περιπτώσεις παραβάσεων των αρχών του Κράτους Δικαίου γενικώς αλλά στηριζόμενη στην εκ των Συνθηκών εξουσιοδότηση της για υιοθέτηση δημοσιονομικών Κανονισμών, προέβλεψε κυρώσεις για την περίπτωση που προκύπτει άμεσος σύνδεσμος των ως άνω παραβιάσεων με τον Ενωσιακό προϋπολογισμό. Άλλωστε, το Κράτος Δικαίου δεν συνιστά αφηρημένο πολιτικό ιδεώδες, του οποίου ο σεβασμός βαραίνει μόνο τα προς ένταξη κράτη, αλλά αποτελεί δέσμευση και των υπαρχόντων μελών, καθώς και στοιχείο ταυτότητας της Ένωσης, ώστε αυτή να νομιμοποιείται στην λήψη μέτρων προάσπισης του. Ακόμα, ως προς την επιχειρηματολογία περί καταστρατήγησης του άρθρου 7 ΣΕΕ, το Δικαστήριο επέστησε προσοχή στο γεγονός ότι πρώτιστος σκοπός του Κανονισμού είναι η προστασία του Ενωσιακού προϋπολογισμού και όχι η επιβολή κυρώσεων επί κάθε παραβίασης κάποιας αρχής του Κράτους Δικαίου. Πρόκειται συνεπώς για διαφορετικές διαδικασίες, με διακριτούς σκοπούς και αντικείμενο. Επισημάνθη επιπλέον, πως οι εξουσίες που παρέχονται στα θεσμικά όργανα με τον Κανονισμό δεν υπερβαίνουν τα όρια των αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται εκ των Συνθηκών καθώς και ότι δεν υφίσταται ζήτημα έλλειψης ασφάλειας δικαίου λόγω της ευρύτητας των εννοιών του Κράτους Δικαίου και της «σοβαρής απειλής», εφόσον αφενός μεν υπάρχει εκτεταμένη νομολογία, διευκρινιστική του όρου «Κράτος Δικαίου» και αφετέρου δε, ο Κανονισμός παραθέτει σαφή κριτήρια διαπίστωσης τέτοιων «σοβαρών απειλών». Με αυτές κυρίως τις σκέψεις, το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή της Ουγγαρίας³⁶ και της Πολωνίας^{37,38}.

IX. Η εφαρμογή του Κανονισμού αιρεσιμότητας στην Ουγγαρία

Η πρώτη και η μόνη μέχρι σήμερα φορά που ενεργοποιήθηκε ο μηχανισμός της αιρεσιμότητας ήταν έναντι της Ουγγαρίας. Τον Απρίλιο 2022, η Επιτροπή, έπειτα από διαπίστωση επανειλημμένων πλημμελειών των ουγγρικών αρχών στην εκτέλεση του Ενωσιακού προϋπολογισμού, την ύπαρξη εισαγγελικού κυκλώματος που υπέθαλπε οικονομικά εγκλήματα σε βάρος της Ένωσης, τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς και άλλες παραβιάσεις Κράτους Δικαίου που έθιγαν την αρχή της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης, απέστειλε μια πρώτη κοινοποίηση στην Βουδαπέστη βάσει του Κανονισμού 2020/2092. Μετά την αποπεράτωση της διαδικασίας αξιολόγησης και ανταλλαγής πληροφοριών και παρατηρήσεων, η Επιτροπή προέβη τον Σεπτέμβριο του 2022 στην υποβολή πρότασης για την λήψη μέτρων κατά της Ουγγαρίας, τα οποία μετά από Απόφαση του Συμβουλίου³⁹, πράγματι επιβλήθηκαν. Συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκε αναστολή Ενωσιακών κονδυλίων, που ανήλθε σε επιπτώσεις ύψους 6,3 δισεκατομμυρίων ευρώ δημοσιονομικών δεσμεύσεων. Από την επιβολή των διορθωτικών μέτρων το 2022 βάσει του Κανονισμού αιρεσιμότητας, ελάχιστη πρόοδος έχει σημειωθεί στην Ουγγαρία, με την δικαστική μεταρρύθμιση που διεξήχθη στα μέσα του 2023 να οδηγεί, με Ανακοίνωση της Επιτροπής, σε αποδέσμευση 10 δισεκατομμυρίων ευρώ από το Ταμείο Συνοχής υπέρ της χώρας. Παραταύτα, τα 6,3 δισ. ευρώ εξακολουθούσαν να βρίσκονται σε αναστολή, λόγω του γεγονότος ότι ο κίνδυνος για τον προϋπολογισμό της Ένωσης έχει παραμείνει αμετάβλητος. Απέναντι στην Ανακοίνωση της Επιτροπής βρέθηκε το Ευρωκοινοβούλιο με το Ψήφισμα της 18ης Ιανουαρίου 2024. Το τελευταίο, εκκινώντας από την θέση ότι εξακολουθεί τα να διακυβεύεται η χρήστη δημοσιονομική διαχείριση των Ενωσιακών κονδυλίων από τις ουγγρικές αρχές, διαφώνησε με την αποδέσμευση των 10 δισ., καθώς, όπως υποστήριξε, η απόφαση λήφθηκε «χωρίς να υπάρχουν στη χώρα επαρκείς μηχανισμοί ελέγχου ή διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων που να εγγυώνται τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ» και χωρίς επαρκή ενημέρωση του ίδιου για την απόφαση αυτή⁴⁰. Ενώ μόνο ο χρόνος μπορεί να δείξει εάν

³⁶. ΔΕΕ C-156/21, Ουγγαρία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 16.02.2022, ECLI:EU:C:2022:97.

³⁷. ΔΕΕ C-157/21, Πολωνία/Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 16.02.2022, ECLI:EU:C:2022:98.

³⁸. Γ.Π. ΚΑΝΕΛΛΟΣ, Κράτος δικαίου και προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης: Απόφαση «ράπισμα» του ΔΕΕ σε βάρος της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, Lawspot, 17 Φεβρουαρίου 2022. Διαθέσιμο σε: <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/kratos-dikaioy-kai-prostasia-toy-proypologismoy-tis-entosis-apofasi-rapisma-toy-dee-se>.

³⁹. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Εκτελεστική Απόφαση 2022/2506 σχετικά με μέτρα για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης από παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου στην Ουγγαρία, 15 Δεκεμβρίου 2022, EE L 325/94.

⁴⁰. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Ψήφισμα της 18ης Ιανουαρίου 2024 σχετικά με την κατάσταση στην Ουγγαρία και τα δεσμευμένα κεφάλαια της ΕΕ [2024/2512(RSP)].

η πρώτη εφαρμογή του μηχανισμού αιρεσιμότητας επιτύχει τον σκοπό της, οι μέχρι σήμερα οιωνοί είναι αμφίσημοι.

X. Επίλογος

Όπως κατέστη σαφές, η κρίση στα θεμέλια του Κράτους Δικαίου εντός του Ευρωπαϊκού χώρου είναι αναντίρρητη, γι' αυτό και οι πιέσεις προς την υιοθέτηση καινοφανών μέτρων άρσης των συνεπειών του προβληματικού αυτού φαινομένου υπήρξαν έντονες. Αντίστοιχα έντονες ήταν και οι διαβουλεύσεις που εκτυλίχθηκαν γύρω από την επαναφορά ενός γνωστού στην Ένωση εργαλείου, εκείνου της αιρεσιμότητας, προς αντιμετώπιση των ως άνω συνεπειών. Ενώ όμως ο διάλογος για την διαμόρφωση ενός μέτρου αιρεσιμότητας θα έπρεπε να είναι κατεξοχήν νομικός, παρεισέφρησαν πολλές φορές πολιτικές φωνές οι οποίες τον κατήθυναν, αποδυναμώνοντας σε πολλά σημεία της την αρχική πρόταση για το ως άνω μέτρο και μεταθέτοντας το κέντρο ενδιαφέροντος από την οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου στην διαφύλαξη του Ενωσιακού προϋπολογισμού. Απαύγασμα του διαλόγου αυτού υπήρξε ένα τελικό κείμενο που εξισορροπούσε κάπως τις διαφορετικές θέσεις, «γέρνοντας» ωστόσο φανερά υπέρ των απόψεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η πρώτη εφαρμογή του περιγραφόμενου στο κείμενο αυτό μηχανισμού στην Ουγγαρία εμφάνισε ανεπάρκειες, αφήνοντας στο κράτος – παραβάτη αρκετά περιθώρια μη συμμόρφωσης αλλά και «πολιτικής διαπραγμάτευσης»⁴¹, χωρίς αυτό βέβαια να αναιρεί τις προοπτικές που έχει η μελλοντική του χρησιμοποίηση. Η εφαρμογή αυτή κατέδειξε πάντως σίγουρα πως για την αντιμετώπιση της κατάστασης στην Ουγγαρία, το ερώτημα που πρέπει να εγείρεται έχει να κάνει περισσότερο με τον τρόπο προάσπισης του Κράτους Δικαίου στην ουσία του, παρά με τα μέσα προστασίας των Ενωσιακών κονδυλίων.

⁴¹. Η Ουγγαρία στο Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (ECOFIN) του Δεκεμβρίου 2022 άσκησε βέτο στο πακέτο οικονομικής βοήθειας προς την Ουκρανία, ως μέτρο πίεσης για την μείωση των δημοσιονομικών της δεσμεύσεων. Βλ αναλυτικά: V. CZINA, The effectiveness of the EU's Post-Accession Conditionality in the Use of Hungary, σσ. 10-11. Διαθέσιμο σε: <https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/121954/1/VeronikaCzina.pdf>.