



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

"Η Αιρεσιμότητα του Κράτους Δικαίου (Rule of Law conditionality) στη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ιστορικό πλαίσιο, πολιτικές αντιπαραθέσεις, προκλήσεις"

ΜΑΡΙΑ ΓΚΟΒΑΡΗ – ΠΕΡΙΛΗ

Επιβλέπων καθηγητής

Ιωάννης Παπαδόπουλος

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ ΙΟΥΝΙΟΣ 2022

Υπεύθυνη Δήλωση

Η κάτωθι υπογεγραμμένη, Μαρία Γκόβαρη –Περιλή του Δημητρίου με αριθμό μητρώου 21007, δηλώνω υπευθύνως ότι όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάστηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου.

Θεσσαλονίκη, Ιούνιος 2022

Η δηλούσα Μαρία Γκόβαρη - Περιλή

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

LIST OF ABBREVIATIONS – ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	4
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α	6
ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 2 ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ (ΣΕΕ)	7
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
II. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	8
III. ΤΟ STATUS, Η ΦΥΣΗ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΑΞΙΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	10
IV. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΑΞΙΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β	17
Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ	17
I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	17
II. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ	18
III. ΤΑ ΣΥΣΤΑΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ	21
IV. Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΝ ΓΕΝΕΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	23
V. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ	25
VI. Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 7 ΣΕΕ ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ	30
Η ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΤΟΣ ΕΕ	31
I. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ	31
II. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΕΕ	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ	35
I. Η ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ	35
II. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ	39
III. Η ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΠΟΛΩΝΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΥΓΓΑΡΙΑ	44

IV. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ (ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 2020/2092)	49
V. ΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ	51
VI. Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΣΕ ΣΥΝΔΥΑΣΜΟ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΕΕ	53
ΕΠΙΛΟΓΟΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	56
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	59

LIST OF ABBREVIATIONS – ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΜ	Κράτος-Μέλος
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΠΔΠ	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
EPPO	European Public Prosecutor's Office (Ευρωπαϊκή Εισαγγελία)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs (Freedom Party of Austria, Κόμμα Ελευθερίας της Αυστρίας)
OLAF	European Anti-Fraud Office (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης)

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Πρόεδρος της Επιτροπής, Ursula von der Leyen, σε ομιλία της στην Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δήλωσε την επιθυμία της η Ευρώπη να αγωνιστεί για περισσότερα όσον αφορά την προστασία των πολιτών και των αξιών που πρεσβεύει¹.

Οι βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), στις οποίες και αναφέρθηκε αποτελούν το κράτος δικαίου, η δημοκρατία και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

Στην παρούσα εργασία θα αναλυθεί η μία από τις βασικές αυτές αρχές του ενωσιακού δικαίου, αυτή του κράτους δικαίου και η ανάγκη προστασίας της, που τα τελευταία χρόνια είναι πιο επιβεβλημένη από ποτέ.

Το ζήτημα της ανάγκης προστασίας του κράτους δικαίου ήρθε στο επίκεντρο των συζητήσεων με τον πιο εμφατικό τρόπο το έτος 2000 όταν ένα ακροδεξιό πολιτικό κόμμα (FPÖ) εισήλθε σε έναν κυβερνητικό συνασπισμό στην Αυστρία. Τα τελευταία 20 χρόνια, οι απειλές κατά των αξιών της ΕΕ έχουν θέσει σε καθεστώς αμφισβήτησης την λειτουργία και τον ρόλο που μπορεί να επιτελέσει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την εδραίωση και ενίσχυση του κράτους δικαίου.

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν επιτελέσει και επιτελούν σημαντικό ρόλο προς αυτήν την κατεύθυνση. Ομοίως ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στο ζήτημα αυτό έχει υπάρξει ιδιαίτερα σημαντικός.

Στην παρούσα εργασία θα αναφερθούμε αρχικά στις βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτές αποτυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, δίνοντας ιδιαίτερη σημασία στην κεφαλαιώδη αρχή του κράτους δικαίου.

Έπειτα θα γίνει αναφορά στο μηχανισμό αιρεσιμότητας, στην έννοια αυτής, αλλά και στον πρόσφατο Κανονισμό (2020/2092) που ψηφίστηκε και σκοπό έχει να περιοριστούν οι μορφές παράβασης του κράτους δικαίου μέσα στην Ένωση.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_5361.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

Οι θεμελιώδεις αρχές του άρθρου 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)

I. Εισαγωγή

Οι αξίες της ΕΕ παρατίθενται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) το οποίο ορίζει ότι:

«Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.»²

Οι βασικές αυτές αξίες αποτελούν τα «θεμέλια της ενωσιακής έννομης τάξης» και επέχουν θέση συνταγματικών αρχών. Οι αξίες αυτές γίνονται αποδεκτές απ' όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης και αποσκοπούν στη δημιουργία ενός αυτόνομου αξιακού συστήματος που εκπορεύεται από αυτές και διατρέχει όλες τις εθνικές έννομες τάξεις, χωρίς να αυτό να σημαίνει ότι δεν υφίσταται σεβασμός των ιδιαιτεροτήτων της καθεμίας εθνικής έννομης τάξης εξ αυτών.³

Ειδικότερα, όπως έχει αποφανθεί ο ενωσιακός δικαστής στην υπόθεση Wightman (C-621/18), η Ένωση απαρτίζεται από κράτη που έχουν αποδεχθεί ελεύθερα και οικειοθελώς τις διαλαμβανόμενες στο άρθρο 2 ΣΕΕ κοινές αξίες.⁴ Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη σέβονται τις αξίες αυτές και δεσμεύονται να τις προάγουν, οπότε και το δίκαιο της Ένωσης στηρίζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι κάθε κράτος μοιράζεται τις εν λόγω αξίες με όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη και αναγνωρίζει ότι και αυτά τις αποδέχονται όπως το ίδιο. Έτσι, ο σεβασμός στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, η ελευθερία, η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, η ισότητα, καθώς και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αποτελούν αξίες πανανθρώπινου χαρακτήρα και

² Mangiameli S. (2013) Article 2: the homogeneity clause. In: Blanke H.-J. & Mangiameli S., The Treaty on European Union (TEU). A commentary. Springer, Heidelberg, pp. 109-155.

³ ΔΕΚ C-402/05 P και C-415/05 P, απόφαση της 03.09.2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation / Συμβούλιο και Επιτροπή, ECLI:EU:C:2008:461, σκ. 303-304.

⁴ ΔΕΕ C-621/18, απόφαση της 19.10.2018, Wightman and others, ECLI:EU:C:2018:851, σκ. 63.

απαντούν σε διεθνή και περιφερειακά κείμενα, καθώς και στα εθνικά συντάγματα των κρατών μελών της Ένωσης.

Κάποιες από τις αρχές αυτές εξειδικεύονται περαιτέρω σε διατάξεις των Συνθηκών, όπως για παράδειγμα η αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, που κατοχυρώνει το άρθρο 19 ΣΕΕ, εξειδικεύει την αξία του κράτους δικαίου, ενώ τα άρθρα 18 και 19 ΣΛΕΕ εξειδικεύουν την αξία της ισότητας.

Πέραν του θεμελιώδους ότι οι αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ δεσμεύουν στο σύνολό της την ενωσιακή δράση αλλά και τη δράση των κρατών μελών, ο σεβασμός σε αυτές αποτελεί βασική προϋπόθεση ένταξης ενός νέου κράτους ως μέλους στην Ένωση (άρθρο 49 ΣΕΕ), ενώ η σοβαρή παραβίαση ή ακόμη και ο σαφής κίνδυνος παραβίασής τους μπορεί να αποτελέσει το λόγο ενεργοποίησης του ελεγκτικού μηχανισμού του άρθρου 7 ΣΕΕ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, από τη στιγμή που ένα κράτος μέλος εισέλθει στην Ένωση και η τήρηση αυτών των αξιών δεν είναι τόσο αποτελεσματική ώστε να διαπιστώνονται συναφείς παραβάσεις, επέρχονται ανάλογες συνέπειες και κυρώσεις.

II. Ιστορική καταβολή των θεμελιωδών αρχών της Ένωσης

Οι αξίες αυτές του ενωσιακού δικαίου δεν αποτελούσαν τον αρχικό σκοπό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο της Ευρώπης δημιουργήθηκε το 1949, μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, για να επιλύσει τις παραβιάσεις των ελευθεριών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων που είχε επιφέρει ο πόλεμος. Η Ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Συνθήκη της Ρώμης, 1957) περιοριζόταν στη διαμόρφωση ενός πλαισίου οικονομικής συνεργασίας των κρατών μελών. Στην πραγματικότητα, στα πρώτα βήματά της, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποσκοπούσε στην οικονομική ολοκλήρωση και στην επίτευξη ειρήνης μέσω της οικονομικής ευημερίας, με την κοινή παραγωγή άνθρακα και χάλυβα, τη λεγόμενη Ευρωπαϊκή Κοινότητα για τον Άνθρακα και τον Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Οι αρχές και οι αξίες της ΕΕ «μπήκαν στο παιχνίδι» μόνο δεκαετίες αργότερα.

Μάλιστα, στο Καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης, τα μέρη επιβεβαιώνουν «την αφοσίωσή τους στις πνευματικές και ηθικές αξίες που είναι κοινές, στην κληρονομιά των λαών τους και στην αληθινή πηγή της ατομικής ελευθερίας, της πολιτικής ελευθερίας και του κράτους δικαίου, αρχές που αποτελούν τη βάση κάθε γνήσιας δημοκρατίας», κάτι το οποίο

επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 3, όπου κάθε κράτος μέλος πρέπει να αποδεχθεί την αρχή του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας.

Το άρθρο 2 ΣΕΕ μπορεί να θεωρηθεί ως μια εγγύηση ομοιογένειας της ΕΕ, αφού προβλέπει το ελάχιστο κοινό πρότυπο για το σεβασμό της συνταγματικής τάξης των κρατών μελών, όπως συμβαίνει και σε ένα ομοσπονδιακό σύνταγμα.⁵ Οι αξίες αυτές δίνουν στην ΕΕ τον συνταγματικό της χαρακτήρα και μέσω της διατύπωσης του άρθρου, η ευρωπαϊκή «κοινωνία» ενσαρκώνει και διαιώνίζει αυτές τις αξίες.

Με αυτό το άρθρο, η ΕΕ δεν είναι πλέον μία οργάνωση αποκλειστικά οικονομικής φύσης, αλλά αντίθετα γίνεται κοινότητα δικαίου και αξιών. Το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη μοιράζονται και σέβονται τις αξίες που συνεπάγονται την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ τους μας οδηγεί στο ότι το δίκαιο της ΕΕ θα εφαρμοστεί και θα τηρηθεί, καθώς συμπορεύεται με τις αντιλήψεις που κυριαρχούν στις έννομες τάξεις τους.

Από όλα τα παραπάνω γίνεται κατανοητό πως οι αξίες συνέβαλαν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας μέσα από διαφορετικά ιστορικά γεγονότα. Εξάλλου, το ζήτημα της ευρωπαϊκής ταυτότητας αναφέρθηκε για πρώτη φορά μετά τη διεύρυνση του 1973 στη Σύνοδο Κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων στην Κοπεγχάγη. Μέσω της διακήρυξης για τη Ευρωπαϊκή ταυτότητα, οι τότε Εννέα δήλωσαν ότι «είναι αποφασισμένοι να υπερασπιστούν τις αρχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της κοινωνικής δικαιοσύνης – που είναι ο απώτερος στόχος της οικονομικής προόδου – και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων».⁶

Οι αξίες, που αρχικά αναφέρονταν ως «αρχές», εισήλθαν επίσημα στην έννομη τάξη της ΕΕ με την κωδικοποίηση που επέφερε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1992), η οποία υπεγράφη στις 7 Φεβρουαρίου 1992. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) εισήγαγε μετέπειτα την έννοια του κράτους δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα ως «αρχές» της ΕΕ, οι οποίες, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007), αποτυπώθηκαν πλέον ως

⁵ Giacomo DelleDonne, 'Homogeneity and Constitutional Diversity in the EU: Protecting Fundamental Rights and the Rule of Law', 2016.

⁶ Marcus Klamert & Dimitry Kochenov, 'Article 2 TEU', in Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, & Jonathan Tomkin (eds), *The Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2019), pp. 22-30.

«αξίες». Αυτή η νέα διατύπωση δεν αλλάζει τη νομική τους αξία ούτε το περιεχόμενό τους εν γένει. Μάλιστα, στο προοίμιο του Χάρτη οι αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ χαρακτηρίζονται ως «αρχές».

Οι αξίες λοιπόν που αναφέρονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, είναι πλέον έξι: ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ελευθερία, δημοκρατία, ισότητα, κράτος δικαίου και σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες. Αξίζει να αναφερθεί ότι αρχικά οι αξίες ήταν περισσότερες και επισημαίνονται με λεπτομερή έκφραση στα λεγόμενα κριτήρια ένταξης της Κοπεγχάγης. Αυτά στόχευαν στην «εξαγωγή» των μέχρι τότε άγραφων αρχών του πυρήνα του άρθρου 2 ΣΕΕ προς τις υποψήφιας χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Αυτά τα κριτήρια προσχώρησης αναφέρθηκε ότι περιλαμβάνουν «τη σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται δημοκρατία, κράτος δικαίου, ανθρώπινα δικαιώματα και σεβασμός και προστασία των μειονοτήτων».⁷

Η κωδικοποίηση αυτή των άγραφων αρχών που έλαβε χώρα ξεκίνησε με το άρθρο ΣΤ παράγραφος 1 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το οποίο εισήγαγε αρχικά τη δημοκρατία ως βάση της Ένωσης. Στη συνέχεια, η Συνθήκη του Άμστερνταμ τροποποίησε την διάταξη που περιλαμβάνει την αναφορά στο κράτος δικαίου και στα ανθρώπινα δικαιώματα, ενώ τέλος η Συνθήκη της Λισαβόνας ολοκλήρωσε την κωδικοποίηση των κριτηρίων διευρύνοντας τη λίστα προκειμένου να συμπεριληφθεί η προστασία των μειονοτήτων. Η πρόσφατη Συνθήκη μετονόμασε περαιτέρω τις πρόσφατα κωδικοποιημένες αρχές σε «αξίες της Ένωσης», κάτι που επισημάνθηκε ανωτέρω. Οι αξίες αυτές μάλιστα συνδέθηκαν στενά με τη ρήτρα κυρώσεων του άρθρου 7 ΣΕΕ και την ειδική διαδικασία που προβλέπεται εκεί. Περαιτέρω, οι αξίες αυτές αντικατοπτρίζονται και στο Προοίμιο της Συνθήκης, το οποίο τονίζει την προσκόλληση των κρατών μελών «στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου».

Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα μπορούσαμε να πούμε ότι το άρθρο 2 ΣΕΕ συγχωνεύει ό,τι προβλεπόταν προηγουμένως σε πολλά άρθρα για να δημιουργήσει μια ενιαία ρήτρα «ομοιογένειας», η οποία εξειδικεύεται και από την παράγωγη νομοθεσία της Ένωσης.

⁷ Παπαδοπούλου, Λ., (2010). Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε Ενωσιακό Επίπεδο και ο Χάρτης. Στο: Σύνταγμα, δημοκρατία και πολιτειακοί θεσμοί, Μνήμη Γεωργίου Παπαδημητρίου. Αθήνα: Σάκκουλα.

III. Το status, η φύση και η λειτουργία των αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δεν είναι σαφές εάν οι αξίες που αναφέρονται στις δύο προτάσεις του άρθρου 2 ΣΕΕ έχουν διαφορετική ή κοινή ερμηνεία. Ενώ η πρώτη φράση μιλά για αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση, η δεύτερη πρόταση απαριθμεί ορισμένες αξίες που είναι κοινές στα κράτη μέλη και ισχύουν στην «κοινωνία».

Το αν οι αξίες θεωρούνται ότι αποτελούν μέρος της «κοινωνίας των κρατών μελών» ή της «κοινωνίας της Ένωσης» είναι διαφορούμενο. Από συστηματική άποψη, φαίνεται απίθανο ότι η Συνθήκη θα αποδίδει αξίες στα κράτη μέλη. Επιπλέον, μια τέτοια ανάγνωση θα σήμαινε ότι τα κράτη μέλη που συσσωρεύονται αποτελούν μια ενιαία κοινωνία. Από την άλλη, αν η λίστα θεωρείται ότι αντιπροσωπεύει αξίες για την ΕΕ συνολικά, δεν είναι σαφές γιατί υπάρχουν αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των δύο προτάσεων (π.χ. «ισότητα» και «ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών» ή «κανόνας του δικαίου» και της «δικαιοσύνης»).

Ορισμένες από τις αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 της ΣΛΕΕ είναι γνωστές ως γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και διατυπώνονται πληρέστερα και σε άλλα σημεία των Συνθηκών, όπως στην απαγόρευση των διακρίσεων που ορίζεται στο άρθρο 18 της ΣΛΕΕ ή στο σεβασμό του ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένης της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, του άρθρου 6 ΣΕΕ και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος αποτελεί θεματοφύλακα των δικαιωμάτων για τους πολίτες της Ένωσης. Οι αξίες που έχουν επίσης το καθεστώς των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης μπορούν να εφαρμόζονται ως πρότυπα ελέγχου για μέτρα δικαίου της Ένωσης (ή για εθνικά μέτρα που εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο), ενώ στην περίπτωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων μπορούν επίσης να τα επικαλούνται και τα άτομα.

Ο ισχυρισμός ότι οι αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ είναι «κοινές» για τα κράτη μέλη είναι σημαντικός για τη δημιουργία μιας κοινής βάσης, μίας αξίας που θα μοιράζεται μεταξύ όλων των κρατών μελών και της ΕΕ, καθιστώντας την ΕΕ μια κοινότητα όχι μόνο δικαίου αλλά και αξιών.

Αυτή η βάση, που εκφράζει τη συλλογικότητα, μας δείχνει ότι η ΕΕ είναι χτισμένη στην προϋπόθεση ότι κάθε κράτος μέλος θα μοιράζεται αυτές τις αξίες με όλα τα άλλα κράτη μέλη και θα αναγνωρίζει ότι τις μοιράζεται μαζί του, γεγονός που δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ τους. Έτσι, αυτές οι αξίες θα αναγνωριστούν και ως εκ τούτου, θα

αναγνωριστεί και η νομοθεσία της ΕΕ που τις εφαρμόζει για να είναι σεβαστή. Υπό την έννοια αυτή, οι αξίες είναι απολύτως απαραίτητες για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό βέβαια αφορά αναμφισβήτητα όχι μόνο την τήρηση των διαδικαστικών πτυχών της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, αλλά και την ουσία των αξιών. Οι αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ καθίστανται λειτουργικές στο σύνολό τους με τις κυρώσεις και τον μηχανισμό του άρθρου 7 ΣΕΕ (βλ., ωστόσο, άρθρο 269 ΣΛΕΕ για την περιορισμένη δικαιοδοσία του ΔΕΚ), καθώς, κατά την άποψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που επιβεβαιώθηκε εν μέρει από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κεκτημένου (βλ. άρθρο 258, αλλά και 259 ΣΛΕΕ). Επιπλέον, η τήρηση των αρχών του άρθρου 2 αποτελεί προϋπόθεση για προσχώρηση ενός κράτους στην ΕΕ, παρέχοντας εκ των προτέρων έλεγχο της προσχώρησης όλων των κρατών μελών (κριτήρια της Κοπεγχάγης), κάτι το οποίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό για να συνεχίσει η Ένωση να λειτουργεί εύρυθμα.

IV. Ανάλυση των βασικών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας είναι η πρώτη αξία που αναφέρεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, όπου επίσης χαρακτηρίζεται ως μία από τις «αξίες» στις οποίες βασίζεται η Ένωση και επιθυμεί να προάγει, σύμφωνα με το άρθρο 3 ΣΕΕ, εσωτερικά αλλά και στις σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο (άρθρο 3 παρ.5 ΣΕΕ).

Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια αναγνωριζόταν ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης ήδη πριν από τη θέση σε ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Στην απόφαση Stauder⁸, το ΔΕΚ αναφέρθηκε για πρώτη φορά στα «θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου που περιλαμβάνονται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, των οποίων το σεβασμό εξασφαλίζει το Δικαστήριο».⁹ Την προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ως γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης επαναλαμβάνει το ΔΕΚ και στη θεμελιώδη απόφαση Omega: «Όπως υπογράμμισε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 82 έως 91 των προτάσεών της, αναμφισβητήτως η κοινοτική έννομη τάξη αποβλέπει στη διασφάλιση της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ως γενικής αρχής

⁸ ΔΕΚ 12.11.1969, C-29/69, Stauder, EU:C:1969:57.

⁹ Id., Σκέψη 11.

του δικαίου [...]».¹⁰ Ως βασική αρχή του δικαίου της ΕΕ μάλιστα αποτελεί επίσης πρότυπο επανεξέτασης και «καθοδηγητή» για την ερμηνεία του παράγωγου δικαίου.¹¹

Περαιτέρω, η ελευθερία και ο πλουραλισμός ως αρχές της Ένωσης αντικατοπτρίζονται στα Κεφάλαια I και II του ΚΠΑ. Αυτά κυρίως περιλαμβάνουν δικαιώματα έναντι του κράτους (δηλαδή της ΕΕ). Ο πλουραλισμός είναι στοιχείο της δημοκρατίας, που για την ΕΕ ορίζεται στον Τίτλο II ΣΕΕ. Το Δικαστήριο επικύρωσε τη συμμετοχή του ΕΚ στην προηγούμενη διαδικασία συνεργασίας ως έκφραση μιας «θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής ... ότι οι λαοί θα πρέπει να συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας με τη μεσολάβησή του στην αντιπροσωπευτική συνέλευση».¹² Η Επιτροπή όρισε τις δημοκρατικές ελευθερίες, συμπεριλαμβανομένων του πολιτικού πλουραλισμού, της ελευθερίας της έκφρασης και της ελευθερίας της θρησκείας, της ανεξάρτητης δικαιοσύνης, των ελεύθερων και δίκαιων εκλογών, της εναλλαγής των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία αλλά και της αναγνώρισης του ρόλου της αντιπολίτευσης.

Η καταπολέμηση των διακρίσεων είναι μια αρχή του δικαίου της Ένωσης που προβλέπεται στα άρθρα 19 και 18 ΣΛΕΕ και στο Κεφάλαιο III του ΚΠΑ και έχει αναγνωριστεί ως θεμελιώδης άγραφη αρχή του Δικαστηρίου. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης είναι απαραίτητη για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είναι μια από τις κύριες αρχές - αν όχι η κύρια αρχή - που οδηγεί αυτή τη διαδικασία προς τα εμπρός. Επιπλέον, ακριβώς επειδή η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιτελεί πολλές σημαντικές λειτουργίες στην έννομη τάξη της ΕΕ, διαμορφώνεται από διάφορα σύνολα παραγόντων: συντακτικές εξουσίες, νομοθετική και δικαστική εξουσία. Αυτό το δικαίωμα είναι επίσης πολύ δυναμικό: οι τρόποι έκφρασης και οι λειτουργίες του έχουν εξελιχθεί σημαντικά τις τελευταίες δύο δεκαετίες. Μετά από πολλές δεκαετίες ύπαρξης ως άγραφη αρχή και σε επιλεγμένες διατάξεις των Συνθηκών ΕΕ, έχει κατοχυρωθεί η γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης σε πολλές γραπτές διατάξεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λαμβάνοντας πλέον «σάρκα και οστά».

Αρχικά στη Συνθήκη της Ρώμης του 1956 τέθηκε ως βασικός άξονας η απαγόρευση των διακρίσεων αναφορικά με εργαζόμενους που μετακινούνταν για εργασία από ένα κράτος μέλος σε άλλο. Μετέπειτα, στον κοινοτικό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του 1989 η αρχή της μη διάκρισης θα λάβει την πλήρη υπόστασή της, ενώ το Άρθρο 13 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών

¹⁰ ΔΕΚ 14.10.2004, C-36/02, Omega, EU:C:2004:614, σκέψη 34.

¹¹ T Case C-377/98, Netherlands v EP and Council, EU:C:2001:523, p. 70–77.

¹² Case 138/79, Roquette Frères, EU:C:1980:249, p. 33.

Κοινοτήτων θα αναγνωρίσει τη γενική ρήτρα της μη διάκρισης, η οποία παρέχει επίσης στα κοινοτικά όργανα τη δυνατότητα ανάληψης κατάλληλης δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Σήμερα στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία αντικατέστησε τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το άρθρο 10 ΣΛΕΕ αποτελεί τη βασική ρύθμιση αναφορικά με τα ζητήματα της μη διάκρισης, καθώς ορίζει ότι *«Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δράσεών της, η Ένωση επιδιώκει να καταπολεμήσει κάθε διάκριση λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»*, ενώ στο άρθρο 19 ΣΛΕΕ παρέχεται η δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών με συγκεκριμένη εκεί περιγραφείσα διαδικασία αναφορικά με τις δράσεις καταπολέμησης των διακρίσεων από το Συμβούλιο.

Περαιτέρω, στα πλαίσια του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, που επίσης αποτελεί πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, εισάγει στα άρθρα 20 και 21 βασικότες διατάξεις για την ισότητα των προσώπων και για την απαγόρευση των διακρίσεων ανεξάρτητα από το πού προέρχεται η διάκριση. Ο χάρτης περιλαμβάνει τα ιδανικά που υποστηρίζει η ΕΕ, ανάμεσα στα οποία συμπεριλαμβάνεται και η αρχή της ισότητας, η οποία, μαζί με τις υπόλοιπες αρχές, αποσκοπεί στην δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για τους πολίτες βάσει των αρχών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου.

Τέλος, η βασική αρχή του κράτους δικαίου μπορεί να οριστεί ως ένα σύνολο κανόνων που δεσμεύουν τις αρχές τόσο διαδικαστικά όσο και ουσιαστικά. Όταν το 1986 το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων διακήρυξε για πρώτη φορά ότι *«η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου»*¹³, έδωσε το έναυσμα για την ένταξη στην κοινοτική έννομη τάξη της αρχής του κράτους δικαίου, που μαζί με άλλες αρχές, όπως αυτές της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σταδιακά αποτέλεσαν την βάση για την αναγνώριση της αξιακής ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ταυτόχρονα αντικείμενο έντονης προσοχής των οργάνων της, τόσο στο εσωτερικό της όσο και στις εξωτερικές της σχέσεις.

¹³ ΔΕΚ 23.04.1986, Υπόθεση 294/83, Les Verts κατά Κοινοβουλίου.

Στη ΣΕΕ δεν ορίζεται το περιεχόμενο της έννοιας του κράτους δικαίου. Αντίθετα, η Συνθήκη παραπέμπει στα δίκαια των κρατών μελών για τον εννοιολογικό προσδιορισμό του κράτους δικαίου¹⁴. Πόσο όμως είναι δυνατό να εντοπιστεί μια κοινή αρχή στα δίκαια των κρατών μελών τη στιγμή που είναι γενικά παραδεκτό ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους σχετικά με το περιεχόμενο της ίδιας της έννοιας, το εύρος της εφαρμογής της, αλλά και τις τεχνικές ρυθμίσεις με τις οποίες το ιδεώδες του κράτους δικαίου επιτυγχάνεται κάθε φορά σε εθνικό επίπεδο;

Τα προηγούμενα χρόνια το Δικαστήριο της ΕΕ χάραξε ορισμένες κατευθύνσεις αναφορικά με την έννοια του κράτους δικαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο το Δικαστήριο:

-Έχει εισαγάγει ορισμένες αρχές του κράτους δικαίου στο δίκαιο της ΕΕ, οι οποίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές όταν η ΕΕ επιβάλλει άμεσα τους κανόνες της, όπως π.χ. η αναλογικότητα, η δικαιολογημένη προσδοκία, η απαγόρευση αναδρομικής εφαρμογής και η ασφάλεια δικαίου.¹⁵

-Έχει επισημάνει ότι η πρώην ΕΟΚ ήταν «μια Κοινότητα που βασιζόταν στο κράτος δικαίου, στο βαθμό που ούτε τα κράτη μέλη ούτε τα θεσμικά του όργανα μπορούν να αποφύγουν την επανεξέταση του ερωτήματος εάν τα μέτρα που έλαβαν είναι σύμφωνα με τον βασικό συνταγματικό χάρτη, τη Συνθήκη»,¹⁶ για τον οποίο σκοπό η Συνθήκη καθιέρωσε ένα πλήρες σύστημα ένδικων μέσων και διαδικασιών. Ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος έχει σχεδιαστεί για να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με τις διατάξεις του δικαίου της ΕΕ, καθιστώντας τον έτσι σύμφυτο με την ίδια την έννοια του κράτους δικαίου και απαραίτητη προϋπόθεση επίτευξης αυτού.

-Έχει τονίσει ότι επιτρέπεται στα κράτη μέλη να δικαιολογήσουν την θέσπιση ορισμένων μέτρων, που διαφορετικά θα κρίνονταν ως περιοριστικά των θεμελιωδών ελευθεριών, με σκοπό

¹⁴ Άρθρο 2 ΣΕΕ : «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του κράτους δικαίου, καθώς και ... Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

¹⁵ N. Walker, The Migration of Constitutional Ideas and the Migration of the Constitutional Idea: The case of the EU, EUI Working Paper Law No. 2005/04, p.5

¹⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM/2014/0158.

την επίτευξη ευρύτερων στόχων, όπως την ικανοποίηση του γενικότερου ή του δημοσίου συμφέροντος.¹⁷

Από όλα τα παραπάνω γίνεται φανερό πως οι αξίες της ΕΕ κατέχουν μείζονα θέση, αποτελώντας τον πυρήνα της ύπαρξής της. Δεν είναι απλώς μια επίσημη δήλωση, αλλά μια δεσμευτική ρήτρα συνθήκης. Με άλλα λόγια, οι αξίες της Ένωσης χαράζουν τον δρόμο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και δεσμεύουν τόσο τα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσο και τα κράτη μέλη. Όπως έχει παρατηρήσει ο Jean-Claude Piris, το άρθρο 2 ΣΕΕ «δεν είναι μόνο μια πολιτική και συμβολική δήλωση. Έχει συγκεκριμένα έννομα αποτελέσματα».¹⁸ Πράγματι, το άρθρο 2 ΣΕΕ αποτελεί πρώτα απ' όλα βασική προϋπόθεση για την ένταξη νέων χωρών στην ΕΕ. Μάλιστα και το άρθρο 49 της ίδιας Συνθήκης ορίζει πως «κάθε ευρωπαϊκό κράτος που σέβεται τις αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και έχει δεσμευτεί για την προώθησή τους μπορεί να υποβάλει αίτηση για να γίνει μέλος της Ένωσης».

Η προστασία των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ θεωρητικά εξασφαλίζεται από το άρθρο 7 ΣΕΕ και τους μηχανισμούς κυρώσεων που αυτό προβλέπει. Το άρθρο 7 ΣΕΕ παρέχει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ την εξουσία να παρακολουθούν την τήρηση των αξιών μέσω του εντοπισμού κινδύνων σοβαρών παραβάσεων, του προσδιορισμού της ύπαρξης των παραβάσεων και τέλος, των μηχανισμών κυρώσεων.

Δεδομένου ότι ο σεβασμός και η προώθηση των κοινών αξιών της ΕΕ από όλα τα κράτη μέλη αντιπροσωπεύουν το αξιακό θεμέλιο της ΕΕ και την βάση για την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης,¹⁹ το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 ΣΕΕ δεν περιορίζεται σε τομείς που καλύπτονται από το δίκαιο της ΕΕ, αλλά επεκτείνεται σε τομείς όπου τα κράτη μέλη μπορούν να ενεργούν αυτόνομα, επιτρέποντας έτσι τον συνεχή έλεγχο των κρατών για την τήρηση των υποχρεώσεων που αμοιβαία έχουν αναλάβει.

Όλα αυτά θα αναλυθούν παρακάτω, τόσο το άρθρο 7 όσο και οι υφιστάμενοι μηχανισμοί καθώς και οι νέες δυνατότητες που έχουν δοθεί μέσω της ψήφισής του Κανονισμού για την προστασία από τις παραβιάσεις στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη.

¹⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM/2014/0158.

¹⁸ J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 71.

¹⁹ ΔΕΚ 20.2.1979, C-120/78, “Cassis de Dijon”.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

Η έννοια του κράτους δικαίου

I. Εισαγωγή

Χρησιμοποιούμε συνεχώς τον όρο «κράτος δικαίου». Για να καταλάβουμε όμως την έννοια αυτή, πρέπει να διευκρινίσουμε ότι στην Ευρώπη υπάρχουν τρεις διαφορετικές παραδόσεις αναφορικά με την έννοια του κράτους δικαίου: η αγγλοσαξονική παράδοση του Rule of Law, η γερμανική παράδοση του Rechtsstaat και η γαλλική παράδοση του Etat de droit ή της prééminence du droit. Τελικά, έχουμε καταλήξει στην Ευρώπη σε έναν κοινό παρονομαστή, που τον κωδικοποιεί η σχετικά πρόσφατη checklist του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Επιτροπής Βενετίας για το Κράτος Δικαίου, σύμφωνα με την οποία το κράτος δικαίου καλύπτει τέσσερις θεμελιώδεις πυλώνες, ήτοι το δικαστικό σύστημα, τον μηχανισμό καταπολέμησης της διαφθοράς, την επίτευξη πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης, και ποικίλα λοιπά θέματα που άπτονται ζητημάτων ελέγχου και ισορροπιών.²⁰

Το κράτος δικαίου, λοιπόν, είναι η φιλελεύθερη όψη της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η ευρωπαϊκή δημοκρατία, ως συνταγματική δημοκρατία, είναι φιλελεύθερη και δικαιοκρατική. Εάν αφαιρεθεί το φιλελεύθερο στοιχείο της, δηλαδή εάν αφαιρεθεί το Κράτος Δικαίου από τη δημοκρατία, η ευρωπαϊκή δημοκρατία παύει να υπάρχει. Πρόκειται έτσι για μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και για μια αντανάκλαση της κοινής μας ταυτότητας και των κοινών μας συνταγματικών παραδόσεων. Το κράτος δικαίου αποτελεί τη ραχοκοκαλιά των σύγχρονων συνταγματικών δημοκρατιών και διασφαλίζει ότι όλες οι δημόσιες εξουσίες ενεργούν εντός των περιορισμών που ορίζει ο νόμος, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων.

Αυτό αποτελεί τη βάση του δημοκρατικού συστήματος σε όλα τα κράτη μέλη και είναι απαραίτητο στοιχείο για τη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Είναι επίσης κεντρικής σημασίας για να λειτουργεί ικανοποιητικά η Ευρωπαϊκή Ένωση ως χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και ως εσωτερική αγορά, όπου οι νόμοι εφαρμόζονται αποτελεσματικά και ομοιόμορφα και οι δαπάνες των προϋπολογισμών εκτελούνται σύμφωνα με

²⁰ Ο Ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου, 30.11.2020.

τους ισχύοντες κανόνες. Το κράτος δικαίου εξασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη και οι πολίτες τους μπορούν να συνεργάζονται σε πνεύμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Περαιτέρω, η εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς, μεταξύ άλλων και στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης, είναι ζωτικής σημασίας για την ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών κοινωνιών. Το κράτος δικαίου είναι επίσης μία από τις αρχές που κατευθύνουν την εξωτερική δράση της ΕΕ.

II. Το περιεχόμενο του κράτους δικαίου

Το κράτος δικαίου ορίζεται στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ τόσο ως αρχή (στο προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ) όσο και ως αξία (στο άρθρο 2 ΣΕΕ).

Ο σεβασμός του κράτους δικαίου τοποθετήθηκε στο Προοίμιο της Συνθήκης, όπου τα συμβαλλόμενα κράτη μέλη δηλώνουν «την προσήλωσή τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου». Το άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ, όπως τροποποιήθηκε αργότερα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), όριζε ότι «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του Κράτους Δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα Κράτη-μέλη».²¹ Οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με το Κράτος Δικαίου εμπλουτίστηκαν το 1997, όταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέθεσε δύο σημαντικές αναφορές στην αρχή με τα άρθρα 7 και 49 ΣΕΕ. Η πρώτη αναφερόταν στα ίδια τα κράτη μέλη της ΕΕ και προέβλεπε διαδικασία επιβολής κυρώσεων (με τη μορφή αναστολής δικαιωμάτων) σε περίπτωση που διαπιστωθεί «η ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από Κράτος-μέλος των αρχών που μνημονεύονται στο άρθρο 6 παρ. 1», δηλαδή μεταξύ άλλων και της αρχής του κράτους δικαίου. Η δεύτερη, που ενσωμάτωσε στις διατάξεις της Συνθήκης τα πολιτικά «κριτήρια της Κοπεγχάγης» (1993), αναφερόταν στα υποψήφια για προσχώρηση κράτη και όριζε μεταξύ των προϋποθέσεων για την προσχώρηση και «το σεβασμό των αρχών που καθορίζονται στο άρθρο 6 παρ. 1».

Οι παραπάνω ρυθμίσεις, σε συνδυασμό μ' αυτές των άρθρων 11 παρ. 1 ΣΕΕ, που αναφέρονταν στους στόχους της ΚΕΠΠΑ και του άρθρου 177 παρ. 2 Συνθ.ΕΚ, που απαριθμούσε τους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής της Κοινότητας, προσέδωσαν μια καθολικότητα στο εύρος

²¹ L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, οπ. παρ., p. 17-18.

εφαρμογής του Κράτους Δικαίου στο πλαίσιο της έννομης τάξης της Ένωσης. Παράλληλα, οι εν λόγω διατάξεις ενέταξαν στους στόχους της εξωτερικής δράσης της Ένωσης τη συμβολή στην ανάπτυξη και την εδραίωση της δημοκρατίας, και του Κράτους Δικαίου στις διεθνείς σχέσεις.

Η συνταγματοποίηση στα βασικά κείμενα της ΕΕ σημαίνει δύο πράγματα: πρώτον, η ίδια η Ένωση διαμορφώνεται ως ένωση δικαίου κατά το πρότυπο του κράτους δικαίου και δεύτερον, η Ένωση, ως νομικοπολιτικός οργανισμός, συντίθεται από κράτη μέλη τα οποία στηρίζονται στην αρχή του κράτους δικαίου. Μεταξύ, μάλιστα, των αξιών που απαριθμεί το άρθρο 2 ΣΕΕ, το κράτος δικαίου αποκτά ιδιαίτερη σημασία, αφού πρόκειται για συνταγματική αρχή με διττό περιεχόμενο, τυπικό και ουσιαστικό. Ειδικότερα, οι εκφάνσεις του κράτους δικαίου δεν συνιστούν απλώς τυπικές και διαδικαστικές επιταγές ως προς την οργάνωση και την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, αλλά αποτελούν το μέσον της εφαρμογής και του σεβασμού της δημοκρατικής αρχής και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Το δημοκρατικό μοντέλο που προβάλλεται στην Ένωση παρουσιάζει την ιδιαιτερότητα ότι δεν στηρίζεται στην ιδέα της αντιπροσώπευσης, αλλά στην προϋπόθεση ότι κάθε δράση ρυθμίζεται από κανόνες δικαίου και κάθε σύγκρουση και διαφορά επιλύεται από έναν αμερόληπτο τρίτο.²² Οι κοινές ευρωπαϊκές συνταγματικές παραδόσεις δείχνουν ότι το βασικό μέλημα του κράτους δικαίου είναι ο περιορισμός της δημόσιας εξουσίας από θεσμικές ρυθμίσεις. Τέλος, το κράτος δικαίου της Ένωσης μπορεί όχι μόνο να νοηθεί ως ένα επίσημο σύνολο αντικειμενικών κανόνων, αλλά και ως διασφάλιση της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων.

Ο σεβασμός του κράτους δικαίου επιβάλλεται ως «λειτουργική ανάγκη» της Ένωσης. Άλλωστε, το ΔΕΕ, δικαιολογώντας την άρνηση προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ με την επίκληση της προστασίας της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης, διευκρίνισε ότι «η θεμελιώδης παραδοχή ότι κάθε κράτος μέλος αποδέχεται από κοινού με τα λοιπά κράτη μέλη και αναγνωρίζει ότι τα εν λόγω κράτη αποδέχονται από κοινού με αυτό μια σειρά κοινών αξιών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, όπως διευκρινίζει το άρθρο 2 ΣΕΕ, ... συνεπάγεται και δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ως προς την

²² Carrera S, Guild E and Hernanz N, 'Rule of Law or Rule of Thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU' (2013) Centre for European Policy Studies Policy Brief No 303.

αναγνώριση των εν λόγω αξιών και, επομένως, ως προς την τήρηση του δικαίου της Ένωσης που υλοποιεί τις αξίες αυτές».²³

Η ευρωπαϊκή συνοχή όμως, την οποία δημιουργεί ο σεβασμός των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, φαίνεται να κλονίζεται προοδευτικά λόγω επαναλαμβανόμενων παραβιάσεων των αξιών αυτών, και ειδικά αυτής του κράτους δικαίου, από την Ουγγαρία και την Πολωνία²⁴. Ο κίνδυνος κλονισμού έδωσε την ευκαιρία παρέμβασης τόσο του Δικαστηρίου όσο και των άλλων θεσμικών οργάνων της Ένωσης για την ενίσχυση του κράτους δικαίου.

Εάν το κράτος δικαίου δεν προστατεύεται δεόντως σε όλα τα κράτη μέλη, ο θεμέλιος λίθος της Ένωσης, ήτοι η αλληλεγγύη, η συνοχή και η εμπιστοσύνη που είναι απαραίτητες για την αμοιβαία αναγνώριση των εθνικών αποφάσεων και τη λειτουργία της εθνικής αγοράς στο σύνολο της, αποσθρώνεται. Οι ελλείψεις που σχετίζονται με το κράτος δικαίου μπορεί να έχουν αντίκτυπο και στην οικονομία, ακριβώς όπως τα αποτελεσματικά δικαστικά συστήματα είναι ζωτικής σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας οικονομίας και της δικαιοσύνης.

Τα τελευταία χρόνια οι βασικές προσεγγίσεις των δικαστηρίων και ιδίως του ΔΕΕ, είτε με την ευκαιρία προδικαστικών αποφάσεων είτε κατόπιν προσφυγών λόγω παραβάσεων που άσκησε η Επιτροπή, διαμόρφωσαν προοδευτικά ένα στέρεο, ακριβές και συνεκτικό πλαίσιο για τον ορισμό της έννοιας του κράτους δικαίου. Οι αποφάσεις που εκδόθηκαν επί προδικαστικών παραπομπών αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 19 παρ. 1 εδ. 2 ΣΕΕ, ως έκφρασης του άρθρου 2 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ΕΕ. Οι σχετικές αιτήσεις των εθνικών δικαστηρίων αλλά και οι προσφυγές λόγω παράβασης των παραπάνω διατάξεων που άσκησε η Επιτροπή είχαν ως αφορμή νομοθετικές παρεμβάσεις και ρυθμίσεις σχετικά με τη δικαστική εξουσία. Παρόλο που ο δικαστής φαίνεται να διαθέτει αποτελεσματικότερα μέσα για την αντιμετώπιση της κρίσης του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση από τα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης, τούτο σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει ότι η δραστική πλην κατ' ανάγκη αποσπασματική επέμβασή του μπορεί να επιλύσει συνολικά το βαθύ πολιτικό πρόβλημα της απειλής του κράτους δικαίου στην Ευρώπη.

²³ Γνώμη 2/13, της 18ης Δεκεμβρίου 2014, EU:C:2014:2454, σκέψη 168.

²⁴ Parlement européen, Etat de droit en Hongrie et Pologne : la situation s'est détériorée, communiqué de presse, 16 janvier 2020. Βλ. και P. Krakovsky, Etat de droit en Pologne et en Hongrie – Un défi pour l'Europe, Blog de l'Institut Montaigne, 16 décembre 2020.

III. Τα συστατικά στοιχεία της έννοιας του κράτους δικαίου

Ποια είναι τα θεμελιώδη συστατικά του κράτους δικαίου; Έχοντας ως σημείο εκκίνησης τα παραπάνω κοινά χαρακτηριστικά, όπως αυτά συνάγονται από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών της ΕΕ, αλλά και τη νομολογιακή επεξεργασία της αρχής από το ΔΕΚ, μπορούμε να εντοπίσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά του κράτους δικαίου ως αξίας/αρχής της έννομης τάξης της Ένωσης: Η υπαγωγή της κρατικής εξουσίας, αλλά και ιδιωτικών μορφών εξουσίας, στην υπεροχή του νόμου και πρωτίτως, στην υπεροχή του Συντάγματος, ο έλεγχος της νομιμότητας, ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, η ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης και η διάκριση των εξουσιών, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ασφάλεια δικαίου, η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη, το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη.

Αυτά γίνονται όμως σεβαστά στην Ευρωπαϊκή Ένωση; Μα, προφανώς γίνονται σεβαστά και διακηρύσσονται. Το κράτος δικαίου είναι αξιακή προϋπόθεση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ, είναι βασικό στοιχείο του ευρωπαϊκού συνταγματισμού, εκ των οποίων ουκ άνευ στοιχείο της ευρωπαϊκής δημοκρατίας και βέβαια, δομικό χαρακτηριστικό του ευρωπαϊκού νομικού και θεσμικού πολιτισμού.

Η αρχή του κράτους δικαίου δεν αποτελεί απλώς ένα πολιτικό σλόγκαν στη ρητορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντίθετα με την πρόβλεψή της στη Συνθήκη, εντάσσεται στο σύστημα των κανόνων του θετού ενωσιακού δικαίου και μάλιστα στην ανώτερη βαθμίδα της δικαιοταξίας της Ένωσης. Εξάλλου, ως αρχή (αξία) έχει θεμελιώδη χαρακτήρα, αφού κατά το άρθρο 2 της νέας ΣΕΕ αποτελεί μια από τις βάσεις της Ένωσης, στην οποία ο «συνταγματικός» της νομοθέτης προσέδωσε «πρωτεύουσα σημασία».²⁵ Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η άσκηση της δημόσιας εξουσίας, που έχει παραχωρηθεί στην Ένωση, αποτελεί αντικείμενο τυπικών (διαδικαστικών) και ουσιαστικών περιορισμών. Ως θεμελιώδης αρχή και «ένα από τα σημαντικότερα πολιτικά ιδεώδη της εποχής μας»²⁶, έχει πολλαπλούς αποδέκτες και κυρίως τα όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη. Κατά τον Γενικό Εισαγγελέα P. Maduro, «το άρθρο 6

²⁵ Προτάσεις ΓΕ P. Mengozzi στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía (ΔΕΚ, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2007, υπόθεση C-354/04, Gestoras Pro Amnistía, Συλλ. 2007, σελ. I-1579), ο οποίος τόνισε: «Η πρωταρχική σημασία την οποία αποδίδει η Συνθήκη ΕΕ και η Συνθήκη ΕΚ, όπως διαμορφώθηκαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, στην αρχή του κράτους δικαίου και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι οποίες έχουν διακηρυχθεί ευρέως και ποικιλοτρόπως από τη θεωρία, απορρέει και από άλλες διατάξεις των Συνθηκών...» (σκ. 75).

²⁶ J. Waldron, *The Concept and the Rule of Law*, *Georgia Law Review* 2008, p. 3.

ΣΕΕ (σήμερα άρθρο 2 ΣΕΕ) εκφράζει τον σεβασμό που οφείλεται στις εθνικές συνταγματικές αξίες». ²⁷ Υποδεικνύει επίσης τα ίδια τα μέσα θεραπείας για την πρόληψη μιας πραγματικής συγκρούσεως με τις αρχές αυτές, ειδικότερα στηρίζοντας τις συνταγματικές βάσεις της Ενώσεως στις συνταγματικές αρχές που είναι κοινές στα κράτη μέλη.

Περαιτέρω, η αρχή του Κράτους Δικαίου απέκτησε με την ένταξή της στο σύστημα των διατάξεων της Συνθήκης καθολικό χαρακτήρα, αφού απευθύνεται και δεσμεύει ως προς την τήρησή της τόσο τα όργανα της Ένωσης, που καλούνται να λειτουργήσουν «ως εγγυητές της κοινότητας δικαίου εντός της οποίας εξελίσσεται η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»²⁸, όσο και τα κράτη μέλη, κάτι που συναντά κανείς και στα ομοσπονδιακά κράτη, καθώς και στα υποψήφια κράτη.²⁹

Ακόμη, η ένταξή της και στους σκοπούς της εξωτερικής δράσης της Ένωσης ως μια «εξαγωγική αξία» προσδίδει στην αρχή του κράτους δικαίου οριζόντιο χαρακτήρα, διευρύνοντας το πεδίο της σε βαθμό ίσως μεγαλύτερο από το αντίστοιχο των κρατών μελών. Χαρακτηριστικά, ο Γενικός Εισαγγελέας P. Mengozzi στις προτάσεις του στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía τόνισε ότι «ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και η αρχή του Κράτους Δικαίου εμφανίζουν συνεπώς μια «εσωτερική» διάσταση, ως ιδρυτικές αρχές της Ενώσεως και παράμετρος αξιολογήσεως της νομιμότητας της δράσεως των οργάνων της και των Κρατών-μελών στους τομείς αρμοδιότητας της Ενώσεως, και μία «εξωτερική» διάσταση, ως αξία που «εξάγεται» με τη βοήθεια των μέσων πειθούς, κινήτρων και διαπραγματεύσεων, εκτός των συνόρων της Ενώσεως».³⁰

Τέλος, η επιλογή του «συνταγματικού» νομοθέτη της Ένωσης να μην επιχειρήσει να προσδιορίσει με ακρίβεια την έννοια της αρχής του κράτους δικαίου, παρά το γεγονός ότι αυτό αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής, είναι σύμφωνη με τη συνταγματική παράδοση των κρατών μελών αλλά και με την φύση της αρχής, κάτω από την οποία περικλείονται τυπικά και ουσιαστικά στοιχεία ή επί μέρους αρχές, που αυτήν την φορά είναι συγκεκριμένες και κατ'

²⁷ Προτάσεις ΓΕ P. Maduro, σκ. 16 στην ΔΕΚ, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, υπόθεση C-127/07, Arcelor, Συλλ. 2008, σελ. I-09895.

²⁸ Προτάσεις ΓΕ Ruiz Jarabo Colomer, σκ. 64 στην ΔΕΚ, απόφαση 28ης Ιανουαρίου 1999μ υπόθεση C-310/97P, Επιτροπή / AssiDoman Kraft Products, Συλλ. 1999, σελ. I-05363.

²⁹ Άρθρο 49 ΣΕΕ.

³⁰ Προτάσεις ΓΕ P. Mengozzi στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía, σκ. 79.

επέκταση δικαστικά ελέγξιμες.³¹ Κατά τον έλεγχο των αρχών αυτών, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις από τη συνταγματική παράδοση των κρατών μελών. Έτσι, σε μια πρώτη φάση, ιδιαίτερα με την απόφασή του στην υπόθεση των Πρασίνων, το ΔΕΚ τόνισε τα τυπικά ή διαδικαστικά στοιχεία της αρχής, κυρίως την αρχή της νομιμότητας και του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου.³²

IV. Η σχέση της αρχής του κράτους δικαίου και του εν γένει συνταγματικού δικαίου της Ένωσης

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1960, ο Walter Hallstein ανέφερε όσον αφορά την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) την έννοια της «κοινότητας δικαίου». Ο όρος αυτός έκανε έκτοτε αξιοσημείωτη εμφάνιση και αποτελεί και σήμερα βασικό στοιχείο της διδασκαλίας του δικαίου της Ένωσης. Ενδιαφέρον ωστόσο παρουσιάζει το γεγονός ότι η παρατήρηση του Hallstein δεν αναφερόταν στα κράτη μέλη της τότε Κοινότητας ως κράτη δικαίου. Αντίθετα, επεδίωξε να τονίσει ότι η Κοινότητα διέθετε «αποκλειστικά» νομική εξουσία και όχι μέσα καταναγκασμού και ως εκ τούτου, η εξουσία της Ένωσης βασίζεται αποκλειστικά στον σεβασμό του δικαίου. Η νομική αντίληψη της Ένωσης αναφορικά με κρίσιμα ζητήματα και καταστάσεις που συνεπάγονται απειλή για το κράτος δικαίου θα στηριζόταν στη συνεργασία.

Όπως είναι ευρέως γνωστό, το Δικαστήριο ενέκρινε την έννοια της «κοινότητας που βασίζεται στο νόμο» στην περίφημη απόφαση *Les Verts* κατά του Κοινοβουλίου το 1986, συνδέοντάς τη με τον συνταγματικό χαρακτήρα των Συνθηκών. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η τότε ΕΟΚ είναι «μια Κοινότητα βασισμένη στο κράτος δικαίου, στο μέτρο που ούτε τα κράτη μέλη ούτε τα θεσμικά της όργανα μπορούν να αποφύγουν τον έλεγχο του ερωτήματος εάν τα μέτρα που έλαβαν είναι σύμφωνα με τον βασικό συνταγματικό χάρτη τη Συνθήκη».³³ Μεθοδολογικά, αυτή η νομολογία βασίζεται στο γεγονός ότι το κράτος δικαίου πηγάζει από μια κοινή ευρωπαϊκή κληρονομιά. Μπορεί δε να θεωρηθεί ως στοιχείο των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών και ως στοιχείο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και επομένως, ως γενική αρχή του συνταγματικού δικαίου της Ένωσης.

³¹ ΔΕΚ 22.12.2010, C-279/09, DEB, σκέψη 58.

³² ΔΕΚ 23.4.1986, Case 294/83, *Les Verts v. Parliament*.

³³ Case 294/83 *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339, para. 23.

Το θέμα του κράτους δικαίου αποτελεί μέρος και αναπόσπαστο τμήμα της στρατηγικής συνταγματοποίησης της Ένωσης. Υποστηρίζεται η πρόταση ότι η Ένωση δεν είναι ένας διακυβερνητικός οργανισμός όπως οι άλλοι, αλλά μια δημόσια αρχή *sui generis* προικισμένη με ένα υπερεθνικό σύνταγμα.³⁴ Το Δικαστήριο εφαρμόζει επίσης τις ορολογίες «συνταγματική» και «κράτος δικαίου» για την εξασφάλιση της ουσιαστικής νομιμοποίησης του δικαίου της Ένωσης, υπογραμμίζοντας ιδίως ότι το κράτος δικαίου αποτελεί στοιχείο της ιδιαίτερης ταυτότητας της Ένωσης στο διεθνές επίπεδο.

Με την έλευση της ερμηνείας των Συνθηκών ως συντάγματος που οργανώνει και νομιμοποιεί την υπερεθνική δημόσια εξουσία όχι μόνο σε οικονομικούς, αλλά και σε άκρως πολιτικούς τομείς, τα κράτη μέλη ενδιαφέρθηκαν όλο και περισσότερο να δώσουν έμφαση στις «συνταγματικές αρχές» που διέπουν την Ένωση. Χρειάστηκαν, ωστόσο, αρκετές δεκαετίες για να αποκτήσει το κράτος δικαίου το σημερινό του νομικό καθεστώς και να καθιερωθεί ως αρχή που σχετίζεται με το προφίλ του συνταγματικού δικαίου της Ένωσης (άρθρο 2, δεύτερη πρόταση και άρθρο 7 ΣΕΕ), δηλ. μια «συνταγματική αρχή». Αυτό είναι κατανοητό, δεδομένου του γεγονότος ότι οι στόχοι και τα μέσα λειτουργίας που είχαν αρχικά συμφωνηθεί από τα κράτη μέλη της Κοινότητας είχαν πρωτίστως χαρακτήρα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, με την «Κοινή Αγορά» και τις ελευθερίες της αγοράς που αποτελούν την καρδιά αυτής της οικονομικής τάξης. Ως εκ τούτου, με εξαίρεση τη νομική προστασία, οι Συνθήκες της Ρώμης δεν περιείχαν στοιχεία που να μαρτυρούν ρητή ορολογία κράτους δικαίου.

Αυτός ο κανόνας κατέχει εξέχουσα θέση στην ΕΕ και είναι μια από τις βασικές αρχές της. Η άνοδος όμως μερικών δικτατορικών συστημάτων, ο καταναγκασμός στην ελευθερία του Τύπου και της ακαδημαϊκής ελευθερίας, η επίθεση στα δικαιώματα των γυναικών και των μειονοτήτων, η διαφθορά και η ευνοιοκρατία στρέφονται κατά του κράτους δικαίου σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ. Όμως είναι επιτακτική ανάγκη ο σεβασμός του κράτους δικαίου να διασφαλίζεται σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών πολιτικών της, και αυτός ο κανόνας να τεθεί στο επίκεντρο του προϋπολογισμού της.

³⁴ Γιαταγάνας Ξενοφών, Η μακρά πορεία συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Σακούλας, 2003, σελίδα 48.

V. Νομολογία αναφορικά με την έννοια του κράτους δικαίου

Η αρχή του κράτους δικαίου εξακολουθεί να τροφοδοτεί μια πλουσιότατη νομολογία που αφορά σε μεγάλο βαθμό τις παραβιάσεις της στην Ουγγαρία και την Πολωνία, αλλά και σε αρκετές ακόμα χώρες, οι οποίες συνδέονται με την οργάνωση και απονομή της δικαιοσύνης. Μετά τις δύο αποφάσεις σταθμούς του ΔΕΕ της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, και της 25ης Ιουλίου 2018, *Minister for Justice and Equality* (Πλημμέλειες του δικαστικού συστήματος), C-216/18 PPU, με τις οποίες κρίθηκε ότι η ίδια η ύπαρξη αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου προς διασφάλιση της τήρησης των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ύπαρξη κράτους δικαίου, ακολούθησαν τρεις σημαντικές αποφάσεις του 2019 σχετικές με τις μεταρρυθμίσεις της δικαστικής εξουσίας στην Πολωνία. Πρόκειται για τις αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου), C-619/18, της 5ης Νοεμβρίου 2019, *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (Ανεξαρτησία των τακτικών δικαστηρίων), C-192/18, και της 19ης Νοεμβρίου 2019, *A. K. κ.λπ.* C-585/18, C-624/18 και C-625/18, που αφορούσαν τις διατάξεις περί μείωσης του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης των δικαστών τόσο του Ανώτατου Δικαστηρίου όσο και των τακτικών δικαστηρίων καθώς και τις διατάξεις περί διορισμού των δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο. Στο ίδιο πλαίσιο πρέπει να ενταχθεί και η απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, *Miasto Łowicz και Prokuratura Okręgowa w Płocku*, C-558/18 και C-563/18, με την οποία οι αιτήσεις προδικαστικής απόφασης κρίθηκαν μεν απαράδεκτες, αλλά το Δικαστήριο δέχθηκε ότι δεν επιτρέπονται εθνικές διατάξεις, οι οποίες ενδέχεται να εκθέτουν τους εθνικούς δικαστές σε κίνδυνο πειθαρχικών διαδικασιών.

Στη συνέχεια, με έξι αποφάσεις του 2021, το Δικαστήριο διευκρίνισε περαιτέρω πτυχές της δικαστικής ανεξαρτησίας, που όπως αναφέρεται συνδέονται με την οργάνωση της δικαιοσύνης και την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών λειτουργών. Η απόφαση (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 2ας Μαρτίου 2021, *A.B. κ.λπ. κατά Krajowa Rada Sądownictwa* [Εθνικού Δικαστικού Συμβουλίου], C-824/18, αφορούσε τη διαδικασία διορισμού σε θέση δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου της Πολωνίας, ο οποίος πραγματοποιείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας βάσει πορίσματος του Εθνικού Δικαστικού Συμβουλίου, το οποίο στερείται ανεξαρτησίας. Ας σημειωθεί ότι δεν προβλέπεται αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα κατά αυτής

της επιλογής. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, σε περίπτωση διαπίστωσης παράβασης των άρθρων 19 ΣΕΕ και 267 ΣΛΕΕ, η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης επιβάλλει στο αιτούν δικαστήριο «να μην εφαρμόσει τις επίμαχες τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως αν είναι νομοθετικής ή συνταγματικής φύσεως, και να συνεχίσει να ασκεί την αρμοδιότητα που είχε να εκδικάζει τις διαφορές των οποίων είχε επιληφθεί πριν θεσπισθούν οι συγκεκριμένες τροποποιήσεις που του την στερούν. Οφείλει, επίσης, να εφαρμόσει τις προϊσχύσασες εθνικές διατάξεις, ασκώντας παράλληλα τον δικαστικό έλεγχο που προβλέπουν οι τελευταίες».

Διαφορετική είναι η δικανική κρίση στην απόφαση της 20ής Απριλίου 2021, *Repubblika κατά Il-Prim Ministru*, C-896/19, η οποία αφορά αίτηση υποβληθείσα στο πλαίσιο δίκης μεταξύ της *Repubblika*, μιας ενώσεως η οποία είναι καταχωρισμένη ως νομικό πρόσωπο στη Μάλτα και έχει ως σκοπό την προώθηση της προστασίας της δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου στο εν λόγω κράτος μέλος, και του *Prim Ministru* (Πρωθυπουργού της Μάλτας). Η υπόθεση ξεκίνησε κατόπιν άσκησης λαϊκής αγωγής με αντικείμενο τη συμβατότητα προς το δίκαιο της Ένωσης των διατάξεων του Συντάγματος της Μάλτας που διέπουν τη διαδικασία διορισμού των δικαστών. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 19 παρ. 1 δεύτερο εδ. ΣΕΕ δεν αντιτίθεται σε εθνικές διατάξεις οι οποίες παρέχουν στον Πρωθυπουργό του οικείου κράτους μέλους αποφασιστική εξουσία κατά τη διαδικασία διορισμού των δικαστών, προβλέποντας συγχρόνως την παρέμβαση, στη διαδικασία αυτή, ενός ανεξάρτητου οργάνου επιφορτισμένου με την αξιολόγηση των υποψηφίων για την πλήρωση θέσεως δικαστή και την παροχή γνώμης στον εν λόγω Πρωθυπουργό. Ιδιαίτερη σημασία έχει η απόφαση της 18ης Μαΐου 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*³⁵ κ.λπ. κατά *Inspeccția Judiciară* κ.λπ., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 και C-397/19, που εκδόθηκε επί έξι αιτήσεων προδικαστικής απόφασης ρουμανικών δικαστηρίων στο πλαίσιο διαφορών, οι οποίες ανάγονται σε μια εκτεταμένη μεταρρύθμιση στους τομείς της δικαιοσύνης και της καταπολέμησης της διαφθοράς στη Ρουμανία, η οποία παρακολουθείται σε επίπεδο Ένωσης από το 2007 μέσω του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου που θεσπίστηκε με την απόφαση 2006/928 επ' ευκαιρία της προσχώρησης της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με την απόφαση της 3ης Ιουνίου 2021, *Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου*, C-650/18, το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή της Ουγγαρίας, με την οποία αυτή ζητούσε την ακύρωση του

³⁵ Ένωση Φόρουμ Δικαστών της Ρουμανίας.

ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2018 σχετικά με την πρόταση να κληθεί το Συμβούλιο να διαπιστώσει, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 ΣΕΕ, την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από την Ουγγαρία των αξιών στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση. Με την απόφαση δόθηκε στο Δικαστήριο η ευκαιρία να ερμηνεύσει το άρθρο 269 ΣΛΕΕ, που αφορά την αρμοδιότητα ελέγχου του Δικαστηρίου σε σχέση με τις πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με τη γενική διάταξη του άρθρου 263 ΣΛΕΕ για την προσφυγή ακύρωσης. Ειδικότερα, το άρθρο 269 ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρηθεί ως *lex specialis* σε σχέση με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ και ανήκει σε μια σειρά διατάξεων (άρθρα 271, 275 και 276 ΣΛΕΕ) που προβλέπουν περιορισμένη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου σε συγκεκριμένους τομείς καθορισμένους εκ των προτέρων. Πράγματι, το άρθρο 269 ΣΛΕΕ αναφέρεται μόνον στις πράξεις του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ, ενώ δεν μνημονεύονται στην εν λόγω διάταξη τα ψηφίσματα του Κοινοβουλίου που εκδίδονται βάσει της εν λόγω διάταξης. Ως εκ τούτου, από το γράμμα του άρθρου 269 ΣΛΕΕ συνάγεται ότι οι συντάκτες των Συνθηκών δεν είχαν την πρόθεση να αποκλείσουν πράξεις όπως το προσβαλλόμενο ψήφισμα από τη γενική αρμοδιότητα ελέγχου νομιμότητας που το άρθρο 263 ΣΛΕΕ αναγνωρίζει στο ΔΕΕ. Μια τέτοια ερμηνεία του άρθρου 269 ΣΛΕΕ συμβάλλει στην τήρηση της αρχής σύμφωνα με την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένωση δικαίου, που έχει καθιερώσει πλήρες σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και διαδικασιών, με το οποίο ανατίθεται στο ΔΕΕ ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Δεύτερον, όσον αφορά το παραδεκτό της προσφυγής αυτής, κατά πάγια νομολογία, αντικείμενο προσφυγής ακύρωσης κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ μπορούν να αποτελέσουν όλες οι θεσπιζόμενες από τα θεσμικά όργανα διατάξεις, ανεξαρτήτως του είδους τους, οι οποίες αποσκοπούν στην παραγωγή δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων. Εν προκειμένω, η έγκριση του προσβαλλόμενου ψηφίσματος κινεί τη διαδικασία του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ.

V. Ο μηχανισμός του άρθρου 7 ΣΕΕ και η εφαρμογή του

Το άρθρο 7 ΣΕΕ αποτελεί μια λύση έσχατης ανάγκης, μια συντονισμένη δράση για συστημικά προβλήματα, που εντοπίζονται σε περιπτώσεις σοβαρών παραβάσεων. Το άρθρο αυτό προσφέρει δύο δυνατότητες προστασίας των αξιών της ΕΕ, η καθεμία με την εφαρμογή των δικών της διαδικασιών:

α) να καθορίσει το Συμβούλιο την ύπαρξη σαφούς κίνδυνου για σοβαρή παραβίαση των αξιών της ΕΕ από Κράτος μέλος, και

β) να διαπιστώσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αρχών της Ε.Ε από ένα κράτος μέλος.

Στην περίπτωση του προληπτικού μηχανισμού, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει με πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ότι σε συγκεκριμένο κράτος μέλος υφίσταται σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ ή /και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με την ίδια πλειοψηφία το Συμβούλιο, αφού ακούσει το εν λόγω κράτος μέλος, μπορεί να του απευθύνει συστάσεις. Οι συστάσεις αυτές δεν είναι φυσικά υποχρεωτικές, αποτελούν όμως ένα μέσο πίεσης, καθόσον το Συμβούλιο επαληθεύει τακτικά εάν εξακολουθούν να ισχύουν οι λόγοι που οδήγησαν στην διαπίστωση ύπαρξης σαφούς κινδύνου στο εν λόγω κράτος μέλος.

Στην περίπτωση του κατασταλτικού μηχανισμού, καταρχάς απαιτείται ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, περί ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης. Η ψήφος του κατηγορούμενου κράτους μέλους δεν λαμβάνεται υπόψη. Εφόσον υπάρξει τέτοια απόφαση, στη συνέχεια το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία μπορεί να αποφασίζει την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων υπέρ του κράτους μέλους, που προβλέπονται από τις Συνθήκες, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο με την ίδια πλειοψηφία μπορεί να τροποποιεί ή να ανακαλεί τα ληφθέντα μέτρα κατά του κράτους μέλους ανάλογα με τις μεταβολές της καταστάσεως που οδήγησε στην επιβολή τους.

Αξίζει να αναφερθεί ότι μόνο εάν το κράτος μέλος έχει ήδη παραβιάσει μία ή περισσότερες από τις αξίες της ΕΕ με διαρκή και σοβαρό τρόπο μπορούν να επιβληθούν συγκεκριμένες κυρώσεις, που συνίστανται ειδικότερα σε αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων που προβλέπονται από τις

Συνθήκες, όπως το δικαίωμα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο. Το κείμενο ωστόσο της Συνθήκης δεν διευκρινίζει ποια είναι τα δικαιώματα που ενδέχεται να ανασταλούν. Επομένως, εναπόκειται στο θεσμικό όργανο στο οποίο επιτρέπεται να εφαρμόσει την κύρωση να αποφανθεί περί τούτου.

Λόγω του ευαίσθητου πολιτικά χαρακτήρα του και των απαιτήσεων ψήφου στα θεσμικά όργανα, το άρθρο 7 ΣΕΕ ενεργοποιείται δύσκολα και αργά. Αυτό έδειξε η εμπειρία από τις δύο περιπτώσεις που κινήθηκε η διαδικασία κατά της Πολωνίας και της Ουγγαρίας, χωρίς να έχει καταλήξει μέχρι τώρα σε απόφαση.³⁶

³⁶ M. Michelot, «Les procédures de l'article 7 contre la Pologne et la Hongrie: Quels effets concrets?», Blog Post Notre Europe Institut Jacques Delors – Elections 2019, 22/3/2019.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

Η αιρεσιμότητα: στρατηγικές και εφαρμογή εντός ΕΕ

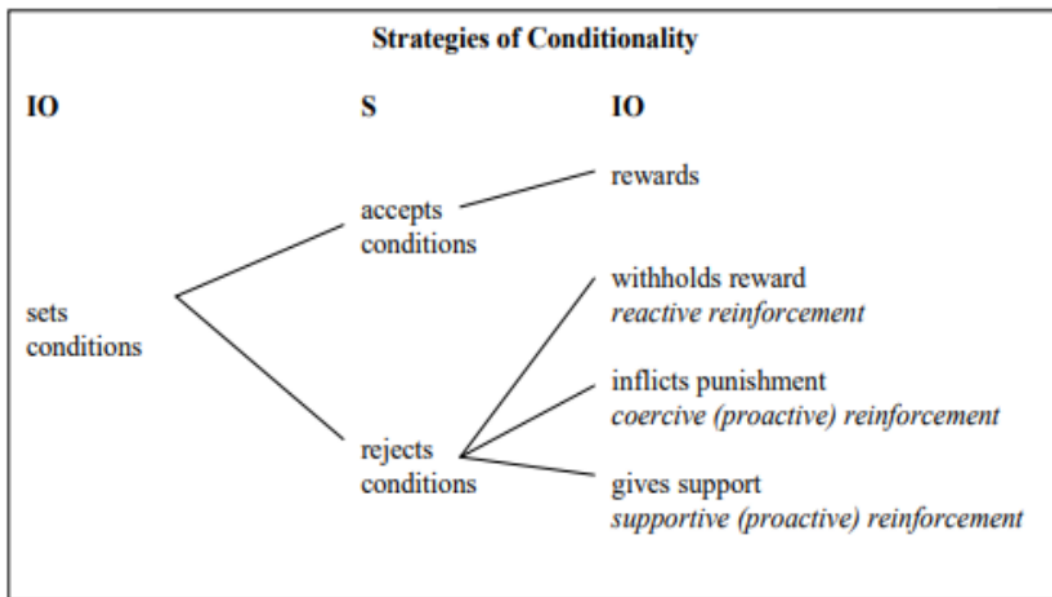
I. Η έννοια της αιρεσιμότητας

Ως αιρεσιμότητα νοείται η άσκηση πολιτικών εργαλείων εντός των πλαισίων των συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την πλευρά ενός μέρους με απώτερο σκοπό την εξασφάλιση της συμμόρφωσης του έτερου μέρους. Ως εκ τούτου, η άσκηση της αιρεσιμότητας θεωρείται ότι πραγματοποιείται και στις περιπτώσεις που μια συγκεκριμένη προσφορά οικονομικής ενίσχυσης ενός μέρους συναρτάται κατά κύριο λόγο από την εφαρμογή καθορισμένης πολιτικής³⁷. Η αιρεσιμότητα, γενικά ορίζεται ως η εξάρτηση της προσφοράς οικονομικής ενίσχυσης από τη συμμόρφωση σε συγκεκριμένους όρους κάποιου κράτους μέλους και χρησιμοποιείται ως πρακτική εδώ και αρκετές δεκαετίες από διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς για την παροχή χρηματοδότησης σε κράτη τα οποία χρήζουν και αιτούνται οικονομικής ενίσχυσης. Άρχισε να εφαρμόζεται την δεκαετία 1950 από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και την Παγκόσμια Τράπεζα, ως ένα μέρος της πολιτικής τους εργαλειοθήκης. Ως απτό παράδειγμα της παραπάνω έννοιας αναφέρουμε την παροχή δανείων σε χώρες που χρειάζονταν οικονομική ενίσχυση, μέσω της δανειοδότησής τους.

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1980 και 1990, η χρήση των ως άνω πολιτικών εργαλείων αυξήθηκε σημαντικά, όχι μόνο ως προς τον αριθμό τους εντός των προγραμμάτων, αλλά ως προς το περιεχόμενό τους, καθώς διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής τους από ένα σχετικά μικρό εύρος που αφορούσε σε μακροοικονομικούς όρους σε ζητήματα διαρθρωτικού χαρακτήρα. Στην ενωμένη Ευρώπη, οι αιτίες για την κρίση χρέους διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Αυτές μπορεί να είναι η οικονομική ύφεση, τα πακέτα διάσωσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, το παραδοσιακά υψηλό χρέος κάποιων κρατών μελών. Έτσι, λόγω των προβλημάτων αυτών η παροχή βοήθειας στα εν λόγω κράτη άρχισε να γίνεται απαραίτητη.

³⁷ Abusara, A., (2009). Fighting The Beast”: Theory And History Of Conditionality Policy Of The Eu. Western Balkans Security Observer, 13, pp. 53-62.

Σύμφωνα με τους Schimmerlfennig, Engert και Knobel³⁸, κατά την διαδικασία εφαρμογής αιρεσιμοτήτων ένας κοινωνικός δράστης χρησιμοποιεί ένα μηχανισμό ενίσχυσης ώστε να αλλάξει τη συμπεριφορά κάποιου άλλου μέρους. Ο μηχανισμός ενίσχυσης αποτελεί μια μορφή ελέγχου, η οποία επιβραβεύει τη σκοπούμενη ορθή συμπεριφορά και τιμωρεί κάθε λάθος συμπεριφορά. Η στρατηγική της εφαρμογής αιρεσιμοτήτων παρουσιάζεται στην κάτωθι εικόνα.



Πηγή: Schimmerlfennig et al., 2002

Στην γενική της μορφή η στρατηγική της εφαρμογής των αιρεσιμοτήτων στα πλαίσια της ΕΕ, και όχι μόνο, ξεκινά με την προσφορά μίας ανταμοιβής σε ένα κράτος και τον καθορισμό των συνθηκών που πρέπει να πραγματοποιηθούν ώστε να ληφθεί η ανταμοιβή από το κράτος αυτό. Πρόκειται δηλαδή για την εξάρτηση της προσφοράς μίας οικονομικής ενίσχυσης από την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών³⁹. Κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό ότι το κράτος μέλος δύναται να προκρίνει τις απαραίτητες ενέργειες στις οποίες θα προβεί ώστε να καλυφθούν οι συνθήκες και έτσι να λάβει την ανταμοιβή. Σε περίπτωση μη εκπλήρωσης από το κράτος των

³⁸ Schimmerlfennig, F., Engert, S. and Knobel, H., (2002). The Conditions of Conditionality The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States. In: "Enlargement and European Governance", ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March.

³⁹ Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U., (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 669-687.

ορισθεισών συνθηκών, τότε δεν μπορεί να λάβει την ανταμοιβή (αντιδραστική ενίσχυση). Η παρακράτηση της ανταμοιβής μπορεί να συνδυάζεται με την επιβολή τιμωρίας για το κράτος που δεν εφάρμοσε τα απαραίτητα μέτρα (εξαναγκαστική ενεργητική ενίσχυση) ή με την παροχή υποστήριξης έτσι ώστε να μπορέσει μελλοντικά να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των συνθηκών (υποστηρικτική ενεργητική ενίσχυση).

Με άλλα λόγια λοιπόν, ως αιρεσιμότητα προσδιορίζεται η ρύθμιση κατά την οποία η επέλευση ενός αποτελέσματος εξαρτάται από την εκπλήρωση κάποιων όρων/προϋποθέσεων. Είναι προφανές από τον ορισμό αυτό ότι δυο είναι τα κρίσιμα στοιχεία μιας αιρεσιμότητας. Το πρώτο είναι ο τρόπος διαπίστωσης των όρων εκπλήρωσης της υποχρέωσης εφαρμογής των πολιτικών που έχουν κριθεί ως εφαρμοστέες. Συνήθως αφενός τίθενται ποσοτικά κριτήρια απόδοσης (δείκτες), ήτοι συγκεκριμένες και μετρήσιμες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται (π.χ. σε οικονομικό επίπεδο τα μεγέθη δημοσίου ελλείμματος και δημοσίου χρέους, η νομισματική ισοτιμία, τα αποθεματικά συναλλάγματος κλπ.) και αφετέρου προβλέπεται η θεσμοθέτηση διαρθρωτικών μέτρων αλλαγής της δομής και της λειτουργίας τομέων δημόσιας πολιτικής που έχουν καίρια σημασία για την εκπλήρωση των ποσοτικών κριτηρίων απόδοσης. Το δεύτερο κρίσιμο σημείο είναι ο πολιτικός χαρακτήρας αυτών των προϋποθέσεων. Το περιεχόμενό τους αποτελεί ύλη της σχεδιαζόμενης και υλοποιούμενης δημόσιας πολιτικής σε όλους τους τομείς. Είναι προφανές ότι αυτό συχνά επηρεάζεται από τις περιστάσεις πολιτικής έντασης, όπως π.χ. μια εκλογική αναμέτρηση ή μια κυβερνητική αλλαγή, οι οποίες αλλάζουν το πολιτικό πλαίσιο, δημιουργώντας γενικά μια συμπεριφορά εκ μέρους των υπευθύνων χάραξης και εφαρμογής πολιτικής που ενδέχεται να μην ανταποκρίνεται στο περιεχόμενο των όρων που έχουν τεθεί.

II. Εφαρμογή των αιρεσιμοτήτων εντός της ΕΕ

Στην ιστορική πορεία της ΕΕ, η αξιοποίηση των αιρεσιμοτήτων, είτε ως προς την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών αποτελεσμάτων είτε ως προς την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης εκ μέρους της ΕΕ, έχει καταγραφεί συχνά, όντας μια αρκετά καθιερωμένη πρακτική σε αρκετούς τομείς της. Αυτό δε αποτελεί και ένα μακροχρόνιο εργαλείο πολιτικής της.

Η τρέχουσα συζήτηση σχετικά με την αιρεσιμότητα στα πλαίσια της ΕΕ μας δίνει ορισμένα παραδείγματα εφαρμογής της. Αρχικά μια περίπτωση αποτελεί η διαδικασία ένταξης κρατών στην ΕΕ. Χαρακτηριστικό υπήρξε το παράδειγμα των Εταιρικών Σχέσεων Ένταξης (Accession

Partnerships) των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, που έθεσαν ένα μοντέλο αιρεσιμοτήτων, εδραζομένων στα λεγόμενα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Αυτά αφορούν μια σειρά κριτηρίων που τέθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην Κοπεγχάγη το 1993 με στόχο να μειωθεί το ενδεχόμενο τα όποια νέα κράτη μέλη της ΕΕ να καταστούν πολιτικά ασταθή και οικονομικά επιβαρυντικά για την Ένωση. Τα κριτήρια αυτά εξελίχθηκαν και ερμηνεύθηκαν κατά τρόπο ώστε να καλύπτουν το σύνολο του -τότε κοινοτικού, σήμερα ενωσιακού- κεκτημένου (acquis). Υπήρξαν πολλές επιπτώσεις τόσο για την ΕΕ (π.χ. ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής στις σχετικές διαδικασίες διαπίστωσης εκπλήρωσης των κριτηρίων από τα υποψήφια προς ένταξη κράτη) όσο και για τα υποψήφια κράτη (π.χ. αλλαγή του περιεχομένου των εθνικών δημοσίων πολιτικών τους σε μια κατεύθυνση που να ανταποκρίνεται στα δεδομένα της ΕΕ. Βέβαια καταγράφηκαν και αδυναμίες (θεσμικές και πολιτικές) στην όλη διαδικασία, που αποτέλεσαν παράγοντες δημιουργίας ακόμη και τάσεων σύγκρουσης κάποιων χωρών.

Σε συνέχεια του ανωτέρω παραδείγματος, αξίζει να αναφερθεί και η διαδικασία ένταξης κρατών μελών της ΕΕ στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Οι βασικότεροι όροι για τη συμμετοχή ενός μέλους της ΕΕ στην ΟΝΕ αναφέρονται στις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Στόχος τους είναι η εξέλιξη των τιμών, τα δημοσιονομικά αποτελέσματα, οι συναλλαγματικές ισοτιμίες και τα μακροπρόθεσμα επιτόκια, σε συνδυασμό με άλλους συναφείς παράγοντες, με βασικότερους τις θεσμικές αλλαγές ως προς τη λειτουργία των Κεντρικών Τραπεζών των κρατών μελών. Με βάση τις διατάξεις αυτές, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να τηρήσουν τους προαναφερθέντες όρους, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει και η τακτική παρακολούθηση που λαμβάνει χώρα σε ετήσια βάση μέσω του Συμβουλίου Υπουργών. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβλέπει αυστηρά την εφαρμογή των όρων, με διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 126 ΣυνθΛΕΕ και εξειδικεύθηκαν με διάφορους Κανονισμούς και Οδηγίες. Πρόκειται ουσιαστικά για το βασικό πλαίσιο λειτουργίας της ΟΝΕ.⁴⁰

Ένα ακόμα παράδειγμα αποτελεί και εκείνο της παροχής οικονομικής βοήθειας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. Ο Μηχανισμός αυτός υπήρξε το τελικό θεσμικό εργαλείο υποστήριξης κρατών μελών της ΟΝΕ που αντιμετώπιζαν δημοσιονομικές δυσκολίες, οι οποίες επιβάλλουν την χρηματοδοτική υποστήριξή τους από την ΕΕ. Όλα τα βήματα και οι

⁴⁰ Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Έκθεση για τη Σύγκλιση, Μάιος 2010, σελ. 7-32.

ενέργειες που έγιναν μέχρι την θεσμοθέτηση και την ενεργοποίηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας εδράζονται στο μοντέλο των «stand-by agreements», που χρησιμοποιείται από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Αυτό αφορά τη διαμόρφωση αιρεσιμοτήτων οικονομικής πολιτικής και τμηματική εκταμίευση χαμηλότοκων δανείων, επί τη βάσει διαπιστούμενης προόδου στην ικανοποίηση των όρων που έχουν τεθεί.⁴¹ Και στην περίπτωση αυτή εκφράστηκαν όμως σοβαρότατες ενστάσεις.

⁴¹ S. Greer. Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates, *Global Social Policy*, Vol. 14, No 1, 2014, σελ. 51-71, D. V. Skiadas, *Greek Fiscal Governance: The EU's Impact on Fiscal Sovereignty*, σε S.N. Litsas/A. Tziampiris (ed), *Foreign Policy Under Austerity-Greece's Return to Normality?*, Palgrave MacMillan, 2017, σελ. 161-201, σε σελ. 168-192.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ

Ι.Η Νέα Πολιτική αιρεσιμότητα για την προστασία του κράτους δικαίου

Ο κανονισμός 2020/2092 σχετικά με τις προϋποθέσεις για το κράτος δικαίου αποτελεί βασικό μέρος μίας δέσμης μέτρων. Η προέλευσή του εδράζεται σε σχετική πρόταση της Επιτροπής που υποβλήθηκε το 2018, η οποία συνέδεε τη συνετή δημοσιονομική διαχείριση με το σεβασμό του κράτους δικαίου. Ταυτόχρονα δε επιδίωκε να προστατεύσει τον προϋπολογισμό της Ένωσης σε περίπτωση γενικευμένων προβλημάτων σχετικά με το κράτος δικαίου σε ένα κράτος. Προβλεπόταν να εφαρμοστεί από το 2021 με την έναρξη του ΠΔΠ 2021–2027⁴² και επανήλθε στο προσκήνιο μετά το σχέδιο ανάκαμψης που υπέβαλε η Επιτροπή τον Μάιο του 2020. Ο Κανονισμός ψηφίστηκε με ειδική πλειοψηφία κατά τη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 2020. Η Πολωνία και η Ουγγαρία ήταν οι μόνες χώρες που ψήφισαν κατά, όπως ήδη έχει επισημανθεί.⁴³ Η εγκυρότητα του Κανονισμού αμφισβητήθηκε ενώπιον του ΔΕΕ. Σε σύγκριση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, το συμφωνηθέν κείμενο προβλέπει πρόσθετη διαδικασία και ουσιαστικές διασφαλίσεις για την προστασία των συμφερόντων των κρατών μελών και τη μείωση της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, αν και σε ορισμένες, περιορισμένες απόψεις υπερβαίνουν την πρόταση της Επιτροπής.

Ο Κανονισμός βασίζεται στο άρθρο 322 παράγραφος 1 στοιχείο α' της ΣΛΕΕ και απαιτεί τη λήψη κατάλληλων μέτρων όταν οι παραβιάσεις του κράτους δικαίου επηρεάζουν ή κινδυνεύουν σοβαρά να επηρεάσουν τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Με άλλα λόγια, η βασική λογική είναι ότι ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για τη συμμόρφωση με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 317 της ΣΛΕΕ. Δηλαδή ο Κανονισμός 2020/2092 επιτρέπει οικονομικές κυρώσεις σε περιπτώσεις όπου οι παραβιάσεις αναφορικά με το κράτος δικαίου ή ακόμα και μία από τις βασικές αρχές που αναφέρονται στο

⁴² Το ΠΔΠ 2021–2027 θα είναι 1,074 τρισεκατομμύρια ευρώ και συνοδεύεται από ένα Ταμείο Ανάκαμψης της ΕΕ ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ, στο πλαίσιο του πρωτοποριακού σχεδίου που θα δει επίσης τις χώρες να δανείζονται από κοινού στις χρηματοπιστωτικές αγορές για πρώτη φορά.

⁴³ Hungary and Poland voted against the regulation. See voting result, Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, 2018/0136 (COD), Brussels, 14 December 2020 (OR en) 14020/20.

άρθρο 2 της ΣΛΕΕ από ένα κράτος μέλος της ΕΕ έχουν αντίκτυπο στον προϋπολογισμό της. Αυτή η διαχείριση μπορεί να διασφαλιστεί εάν υπάρξει και η συνεργασία των εθνικών αρχών όπου θα λειτουργούν οι αρχές κάθε κράτους σύμφωνα με τη νομοθεσία, επιδιώκοντας αποφυγή υποθέσεων διαφθοράς και απάτης, αλλά και ένα ανεξάρτητο δικαστικό σώμα που θα υποβάλλει σε έλεγχο τις παράνομες αποφάσεις.

Η τελική μορφή του Κανονισμού για τη θέσπιση του μηχανισμού είναι το αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ πολλών διαφορετικών θέσεων, μετά από μια μακρά και επίπονη διαδικασία διαπραγματεύσεων. Για την εφαρμογή του είναι αναγκαίο να υπάρξουν σωρευτικά δύο προϋποθέσεις : (1) Να υφίστανται παραβιάσεις του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος και (2) αυτές οι παραβιάσεις πρέπει να επηρεάζουν ή να κινδυνεύουν σοβαρά να επηρεάσουν επαρκώς τη χρηστή οικονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Ο Κανονισμός μάλιστα, στο άρθρο 4 παρ. 2, απαριθμεί εκείνους τους τομείς όπου οι παραβιάσεις της αρχής του κράτους δικαίου μπορούν να βλάψουν τη λειτουργία των θεσμών ή των διαδικασιών που σχετίζονται με τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ με τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να επιβληθούν κυρώσεις. Αυτές είναι οι εξής: α) η εύρυθμη λειτουργία των αρχών που εκτελούν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, β) η εύρυθμη λειτουργία των αρχών που διενεργούν τον δημοσιονομικό έλεγχο, την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την ορθή λειτουργία αποτελεσματικών και διαφανών συστημάτων δημοσιονομικής διαχείρισης και λογοδοσίας, γ) η εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών έρευνας και εισαγγελίας σε σχέση με την έρευνα και τη δίωξη απάτης, δ) ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος από ανεξάρτητα δικαστήρια για ενέργειες ή παραλείψεις των αρχών που αναφέρονται παραπάνω, ε) η πρόληψη και επιβολή κυρώσεων απάτης και επιβολή αποτελεσματικών και αποτρεπτικών κυρώσεων σε αποδέκτες από εθνικά δικαστήρια ή διοικητικές αρχές, στ) η ανάκτηση τυχόν αχρεωστήτως καταβληθέντων κεφαλαίων και ζ) η αποτελεσματική και έγκαιρη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO) στις έρευνες ή τις διώξεις τους.

Εάν κάποιο από τα παραπάνω παραβιαστεί τότε η Επιτροπή μπορεί να ξεκινήσει τη διαδικασία, η οποία ίσως στο τέλος οδηγήσει σε κυρώσεις. Οι κυρώσεις που αναφέρονται στον Κανονισμό (άρθρο 5 Κανονισμού 2022/2092) κυμαίνονται, μεταξύ άλλων, από την αναστολή πληρωμών

(άρθρο 5§1 περ. α' στοιχ ι) μέσω της αποφυγής νέων δεσμεύσεων έως και τις μη εκταμιεύσεις δανείων (άρθρο 5§1 περ.α' στοιχ. ν) Οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις είναι νομικές δεσμεύσεις της ΕΕ για την κάλυψη των μεταγενέστερων δαπανών. Η αναστολή δεσμεύσεων σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να προϋπολογίσουν νέα έργα με κονδύλια της ΕΕ. Ακόμη η αναστολή έχει την έννοια πως τα κράτη μέλη δεν αποζημιώνονται με κονδύλια της Ένωσης για έργα που ήδη βρίσκονται σε εξέλιξη. Αυτό που έχει σημασία είναι πως τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται θα πρέπει να ακολουθούν την αρχή της αναλογικότητας. Το μέτρο δηλαδή που ελήφθη πρέπει να αντικατοπτρίζει τον βαθμό στον οποίο η παράβαση του κράτους δικαίου έχει αντίκτυπο στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτό περιλαμβάνει τη διάρκεια, τη σοβαρότητα, τη φύση του μέτρου αλλά και το εύρος της παραβίασης. Πέραν των ανωτέρω όμως η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να επιλέξει όποια μορφή κύρωσης θεωρεί την καταλληλότερη. Σε κάθε περίπτωση τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι τελικοί αποδέκτες δεν θα επηρεαστούν σε δυσανάλογο βαθμό από τα ληφθέντα μέτρα, δηλαδή τα κράτη μέλη συνεχίζουν να βαρύνονται με τις υποχρεώσεις εκτέλεσης των προγραμμάτων και των κονδυλίων έναντι των τελικών αποδεκτών και δικαιούχων, που θίγονται από το ληφθέν μέτρο, ενώ πρέπει να και υποβάλλουν, ενώπιον της Επιτροπής, εκθέσεις, αναφορικά με την συμμόρφωση τους στις υποχρεώσεις αυτές, κάθε τρίμηνο.

Αφού η Ουγγαρία και η Πολωνία παραλίγο να εκτροχιάσουν τις διαπραγματεύσεις για τον προϋπολογισμό της ΕΕ όσον αφορά τους όρους του κράτους δικαίου, η ΕΕ βρέθηκε σε ένα παιχνίδι κρίσιμων εβδομάδων πριν «το δράμα» κορυφωθεί τελικά στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τα συμπεράσματα του Δεκεμβρίου 2020. Τα συμπεράσματα επικρίθηκαν από το σύνολο της ευρωπαϊκής κοινότητας ευρέως σχετικά με την αναβολή της επιβολής του μηχανισμού κράτους δικαίου, κάτι το οποίο προκάλεσε αναστάτωση στη θεσμική ισορροπία της ΕΕ. Ο μηχανισμός του κράτους δικαίου δεν αποδυναμώθηκε από τα συμπεράσματα, ούτε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παραβίασε με ουσιαστικό τρόπο τα προνόμια της Επιτροπής, κάτι το οποίο θα αναλυθεί παρακάτω στην εργασία, καθώς και η λειτουργία του κανονισμού του μηχανισμού αιρεσιμότητας.

Οι προϋποθέσεις για το κράτος δικαίου ήταν ένα από τα πιο περίπλοκα ζητήματα σχετικά με τις διαπραγματεύσεις για τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) και το Ταμείο Ανάκαμψης. Οι τριμερείς συνεδριάσεις

μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ξεκίνησαν με πολλές αντιφατικές θέσεις. Ένα από τα κύρια θέματα των διαπραγματεύσεων ήταν το πεδίο εφαρμογής και ο στόχος του Κανονισμού. Οι συζητήσεις γύρω από αυτό το θέμα καθορίστηκαν σε μεγάλο βαθμό από τις νομικές θέσεις των θεσμικών οργάνων. Το δεύτερο μεγάλο ζήτημα ήταν η διαδικασία για τη λήψη μέτρων, ιδίως όσον αφορά το λεγόμενο φρένο έκτακτης ανάγκης. Αφού η Πολωνία και η Ουγγαρία άσκησαν βέτο στη δημοσιονομική δέσμη σε ένδειξη διαμαρτυρίας για την υιοθέτηση του μηχανισμού κράτους δικαίου, η ΕΕ βρέθηκε σε «ένα παιχνίδι για δυνατούς λύτες» για μερικές εβδομάδες. Μετά την προσωρινή συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ορισμένα κράτη μέλη επιχείρησαν να εμποδίσουν το Συμβούλιο στην έγκριση του κανονισμού ΠΔΠ για να εξασφαλίσουν τους πόρους για τα ίδια. Αυτό το αδιέξοδο τελικά επιλύθηκε με ερμηνευτικά συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 10 και 11 Δεκεμβρίου του 2020.

Η συμφωνία επιβεβαιώθηκε τελικά και από τις 27 κυβερνήσεις της ΕΕ με τη μορφή συμπερασμάτων⁴⁴ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Στη συνέχεια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβεβαίωσε μέρος των συμπερασμάτων αυτών με μία ανακοίνωσή της⁴⁵. Τα συμπεράσματα αυτά επικρίθηκαν αρκετά τόσο για την αναβολή της επιβολής του μηχανισμού κράτους δικαίου όσο και για τη διατάραξη της θεσμικής ισορροπίας της Ένωσης. Ο μηχανισμός του κράτους δικαίου δεν αποδυναμώθηκε από τη συμφωνία, ούτε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παραβίασε με ουσιαστικό τρόπο τα προνόμια της Επιτροπής. Γενικότερα, η συμφωνία πρέπει να αξιολογηθεί στο πλαίσιο των δημοσιονομικών διαπραγματεύσεων στις οποίες ολοκληρώθηκε. Δεν είναι τέλεια. Αλλά τελικά, είναι μια συμφωνία που κατάφερε να ανταποκριθεί σε μια επείγουσα κατάσταση: Το αποτέλεσμα ήταν να ανοίξει ο δρόμος για την υιοθέτηση ενός ιστορικού ταμείου και προϋπολογισμού ανάκαμψης αξίας 1,8 τρισεκατομμυρίων ευρώ καθώς και ενός νέου μηχανισμού της σύνδεσης των κονδυλίων της ΕΕ με τον σεβασμό του κράτους δικαίου. Τελικά,

⁴⁴ Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εγκρίνονται σε κάθε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μετά από συζήτηση κατά τη διάρκεια συνεδρίασης. Χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό συγκεκριμένων ζητημάτων που απασχολούν την ΕΕ και περιγράφουν συγκεκριμένες ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν ή στόχους που πρέπει να επιτευχθούν. Μπορούν να περιέχουν μια πολιτική θέση για ένα συγκεκριμένο θέμα. Είναι σημαντικό να γίνει διάκριση μεταξύ των συμπερασμάτων του Συμβουλίου και των συμπερασμάτων της Προεδρίας. Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου εκδίδονται από το Συμβούλιο, ενώ τα συμπεράσματα της προεδρίας εκφράζουν μόνο τη θέση της προεδρίας και δεν απασχολούν το Συμβούλιο.

⁴⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14018-2020-INIT/en/pdf>.

το Συμβούλιο ενέκρινε επίσημα τον Κανονισμό για τον μηχανισμό στις 14 Δεκεμβρίου 2020⁴⁶, με την αντίρρηση μόνο της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον ενέκρινε στις 16 Δεκεμβρίου.

Στις 18 Σεπτεμβρίου 2022 η Επιτροπή κατέθεσε πρόταση ενώπιον του Συμβουλίου με σκοπό την ενεργοποίηση του μηχανισμού αιρεσιμότητας για το Κράτος Δικαίου, οδηγώντας σε πάγωμα των προγραμματισμένων πληρωμών υπέρ αυτής κατά 65%, ήτοι 7,5 δισεκατομμυρίων ευρώ, δικαιολογώντας την κίνησή της αυτή λόγω του κινδύνου που ανακύπτει έναντι των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαιτίας ζητημάτων που ανέκυπταν από το συγγκικό σύστημα αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Στα πλαίσια αυτά πρέπει να σημειωθεί πως ήδη από τις 15 Σεπτεμβρίου 2022 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με ψήφισμά του χαρακτήρισε την Ουγγαρία ως «υβρίδιο εκλογικής απολυταρχίας», στο οποίο η δημοκρατία βρίσκεται υπό κατάρρευση, από κοινού με το Κράτος Δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα⁴⁷.

II. Το ιστορικό της υπόθεσης

Οι αποφάσεις του ΔΕΕ επί των προσφυγών της Ουγγαρίας (C-156/21) και της Πολωνίας (C-157/21), όπως αυτές ασκήθηκαν κατά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, κατέδειξαν περίτρανα την αντίληψη των δύο αυτών κρατών για το ευρωπαϊκό κεκτημένο και το δίκαιο που το διέπει, που δεν είναι άλλη από εκείνη της προαιρετικής τήρησής του, εφόσον τούτο συμβαδίζει με τα συμφέροντά τους.

Αναλυτικότερα, εντοπίζεται στο σκεπτικό των απορριπτικών αποφάσεων έναντι των προσφυγών, που άσκησαν τα δύο αυτά κράτη με αντικείμενο τον μηχανισμό αιρεσιμότητας, ότι σύμφωνα με αυτόν, η τήρηση της αρχής του Κράτους Δικαίου και ο σεβασμός των αξιών που η Ένωση πρεσβεύει αποτελούν *conditio sine qua non*, ήτοι απαραίτητη συνθήκη για την χρηματοδότησή τους από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό. Επιπλέον, το ΔΕΕ με τις ίδιες

⁴⁶ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 [κανονισμός περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης].

⁴⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 3.10.2022. Κράτος δικαίου: συζήτηση για την προτεινόμενη αναστολή των κονδυλίων της ΕΕ για την Ουγγαρία. Διαθέσιμο σε: [<https://www.europarl.europa.eu/news/el/agenda/briefing/2022-10-03/5/kratos-dikaiou-suzitisi-gia-tin-proteinomeni-anastoli-kondulion-gia-ouggaria>].

αποφάσεις καθόρισε και μια σειρά χαρακτηριστικών για τον ορισμό της θεσμικής και κανονιστικής διάστασης του Κράτους Δικαίου, όπως αυτό νοείται μέσα στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, αξιοποιώντας πρωτίστως, ως ερμηνευτικά κριτήρια, στην διαδικασία αυτή τα άρθρα 2 & 7 της ΣΕΕ.

Πράγματι, το ΔΕΕ αξιοποίησε την ευκαιρία αυτή που του δόθηκε από τις προσφυγές της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, ήτοι την επανειλημμένη αδιαφορία που αυτές έχουν επιδείξει περιφρονώντας εν τοις πράγμασι τις στοιχειώδεις απαιτήσεις που έχει θεσπίσει η Ένωση αναφορικά με την Δημοκρατία και την εν γένει έννομη τάξη. Με αυτόν τον τρόπο το ΔΕΕ καθιέρωσε μια νομολογιακή προσέγγιση, κατά την οποία η αρχή του Κράτους Δικαίου αποτελεί μια αρχή που συγκεντρώνει πολλές συνιστώσες κανονιστικής υφής, κατέχοντας έτσι τον ρόλο μιας θεμελιώδους αξίας διέπουσας κάθε τομέα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, όπως προκύπτει από τα άρθρα 2 & 7 της ΣΕΕ, και λειτουργώντας είτε σε άμεση είτε σε έμμεση σχέση προς αυτήν. Συνεπώς, ως άμεση κανονιστική θεμελιώδης αξία, στα πλαίσια της καθεστηκυίας έννομης τάξης της Ένωσης, επιφέρει τα αποτελέσματά της σε κανονιστικά πλαίσια, δηλαδή η ευθεία καταστρατήγησή της ως δικαϊκό κανόνα οδηγεί καταρχήν στις κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ. Ως έμμεση δε θεμελιώδης αξία της Ένωσης επιδρά, υπό την φύση ενός κανόνα δικαίου που διαθέτει εμβέλεια καθοριστικής επιρροής, και στην ερμηνεία και την εφαρμογή λοιπών ευρωπαϊκών διατάξεων, πρωτογενούς ή δευτερογενούς χαρακτήρα, καθώς και στις κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει αυτών.

Τα πραγματικά και νομικά περιστατικά, που παρουσιάστηκαν στις αποφάσεις C-156/21 & C-157/21, αφορούσαν την διεξαγωγή ελέγχου αναφορικά με την συμβατότητα του Κανονισμού 2020/2092 με το πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπως αυτός εκπονήθηκε και εκδόθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κατ' εξουσιοδότηση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 322 ΣΛΕΕ, εισάγοντας έτσι ένα γενικό σύστημα αιρεσιμότητας, με απώτατο σκοπό να θέσει υπό την αιγίδα του τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Πράγματι, στόχος του Κανονισμού αυτού είναι η πλήρης και αποτελεσματική εφαρμογή του προϋπολογισμού της Ένωσης, όπως αυτή προβλέπεται από τα άρθρα 310 & 317 ΣΛΕΕ.

Τόσο η Ουγγαρία όσο και η Πολωνία αιτήθηκαν την ακύρωση του Κανονισμού 2020/2092 ενώπιον του ΔΕΕ, διατεινόμενες πως μέσω του μηχανισμού αιρεσιμότητας, που αυτός προβλέπει, τους επιβλήθηκαν κυρώσεις αναφορικά με κονδύλια που έλαβαν από τον

προϋπολογισμό της Ένωσης, καταδικάζοντάς τες σε παραβίαση του άρθρου 2 της ΣΕΕ, ήτοι σε καταστρατήγηση του Κράτους Δικαίου, μέσα στα ευρύτερα πλαίσια που λειτουργούσαν αυτές ως κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι προσφυγές τους υποστήριζαν πως η παραβίαση της αρχής του Κράτους Δικαίου, όπως αυτή συνδυαστικά προκύπτει από τα άρθρα 2 & 7 ΣΕΕ, πρέπει να κρίνεται μέσω στενής ερμηνείας, με ευθύτητα και αυτοτέλεια και συνεπώς, άπτεται της γενικότερης συμπεριφοράς τους ως κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, τα δύο αυτά κράτη υποστήριζαν πως ο κανονισμός 2020/2092 αποτελεί μία παραβίαση του Ευρωπαϊκού Δικαίου, καθώς:

- Ο εν λόγω κανονισμός δεν διαθέτει την απαιτούμενη νομική βάση, διότι η ερμηνεία που υφίσταται για αυτόν δεν οδηγεί στο απαραίτητο νομικό έρεισμα που απαιτείται για την ύπαρξή του, ήτοι στις διατάξεις 2 & 7 της ΣΕΕ.
- Ο κανονισμός εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον οικείο τομέα, όπως αυτός προκύπτει από τα άρθρα της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ, μέσα στα πλαίσια του άρθρου 5 της ΣΕΕ, το οποίο και εισάγει τον κανόνα της δότης αρμοδιότητας. Επιπλέον υπήρξε και παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, αρχής θεμελιώδους χαρακτήρα για την έννομη τάξη της Ένωσης.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί πως οι πρόσφυγες της Ουγγαρίας και της Πολωνίας εξετάστηκαν από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξαιτίας του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος που υπήρχε για το αντικείμενό τους. Πράγματι, κύριο αντικείμενο των προσφυγών ήταν η αποσαφήνιση από το ΔΕΕ του κρίσιμου νομικού ζητήματος της αρμοδιότητας της Ένωσης προς υπεράσπιση του προϋπολογισμού της και ως εκ τούτου των γενικότερων οικονομικών συμφερόντων της, όταν τούτη βρίσκεται αντιμέτωπη με παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου, δίχως να λαμβάνεται υπ' όψιν ο τρόπος που αυτές λαμβάνουν χώρα.

Στα πλαίσια αυτά, πρέπει να τονιστεί πως η Ουγγαρία και η Πολωνία άσκησαν παρέμβαση έκαστη υπέρ της άλλης, ενώ αντίθετα ορισμένες χώρες⁴⁸ άσκησαν παρέμβαση υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Επίσης, παρά τις αντιρρήσεις που προέβαλε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναφορικά με την γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου υπέρ των θέσεων της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, επικαλούμενο

⁴⁸ Οι χώρες αυτές ήταν το Βέλγιο, η Ισπανία, η Γαλλία, η Σουηδία, η Γερμανία, η Φινλανδία, η Ιρλανδία, η Δανία και το Λουξεμβούργο.

λόγους δημοσίου συμφέροντος, το Δικαστήριο την έκρινε ως παραδεκτή επίκληση. Το δημόσιο αυτό συμφέρον συνυφαίνεται με την εξασφάλιση ενός πλαισίου διαφάνειας στις διαδικασίες εφαρμογής της νομοθετικής διαδικασίας των οργάνων της Ένωσης.

Το ΔΕΕ, προκειμένου να στηρίξει το νομικό του συλλογισμό που οδηγούσε στο συμπέρασμα πως ο Κανονισμός 2020/2092 είχε εκδοθεί σεβόμενος και βρισκόμενος σε πλήρη ευθυγράμμιση με το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως με τις ρυθμίσεις αυτού για την έννοια του Κράτους Δικαίου, προέβη σε μία τελεολογική, συστηματική και ιστορική ερμηνεία των ρυθμίσεων της Ένωσης, μέσω της οποίας και οδηγήθηκε στην απόρριψη των προσφυγών της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. Η προσέγγιση αυτή αφορά τα άρθρα 2 ΣΕΕ, 7 ΣΕΕ, 310 ΣΛΕΕ, 317 ΣΛΕΕ και 322 ΣΛΕΕ.

Αναφορικά, λοιπόν, με τις ανωτέρω διατάξεις, το Δικαστήριο υποστήριξε πως το άρθρο 2 της ΣΕΕ περιέχει εκείνες τις αξίες που η ίδια η Ένωση έχει αναγάγει ως θεμελιώδεις, ενώ η αξία του Κράτους Δικαίου αποτελεί έναν γνώμονα καθορισμού της ίδιας της ταυτότητας και ως εκ τούτου εκείνον τον άξονα που διαμορφώνει την κοινή με τα κράτη μέλη της έννομη τάξη. Προχωρώντας δε το συλλογισμό του, το ΔΕΕ ισχυρίστηκε πως ο αμοιβαίος σεβασμός και ο καθορισμός των αξιών που ενστερνίζονται όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου και του Κράτους Δικαίου και της Αλληλεγγύης, αποτελεί την δικαιολογητική βάση της εγκαθίδρυσης μίας αμοιβαίας εμπιστοσύνης ανάμεσα σε αυτά. Εξάλλου, ο σεβασμός μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί εκείνη την αναγκαία προϋπόθεση για να ασκηθούν όλα τα δικαιώματα που πηγάζουν από τις συνθήκες και αναγνωρίζονται σε κάθε κράτος μέλος της Ένωσης. Για το λόγο αυτό η ίδια για Ένωση πρέπει σε κάθε περίπτωση να βρίσκεται σε θέση υπεράσπισης των εν λόγω αξιών, που εκτός των άλλων εγγυώνται και την ύπαρξή της.

Ως εκ τούτου, η υποχρέωση πλήρους σεβασμού όλων εκείνων των αξιών που προβλέπονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ δεν δύναται να νοηθεί μόνο στα πλαίσια της διαδικασίας ένταξης ενός κράτους στην Ένωση, έτσι ώστε να απαλλάσσεται μετά την διαδικασία αυτή της ένταξης από τις εν λόγω δεσμεύσεις. Αντίθετα, η υποχρέωση τήρησης του άρθρου 2 παραμένει ακέραιη για όλο το χρονικό διάστημα που ένα κράτος συνεχίζει να παραμένει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Περαιτέρω, και εκτός του άρθρου 7 της ΣΕΕ, η Ένωση διαθέτει σε κάθε περίπτωση τη δυνατότητα να προβαίνει, μέσω των οργάνων της, στην έκδοση κανονιστικών πράξεων κατ'

εξουσιοδότηση του πρωτογενούς Ευρωπαϊκού Δικαίου, μέσω των οποίων θα ρυθμίζεται η διαδικασία του σεβασμού των αξιών του άρθρου 2 της ΣΕΕ, εξειδικεύοντάς τες σε επιμέρους τομείς και λαμβάνοντας υπ' όψιν της τις σχέσεις που αναπτύσσει με κάθε κράτος μέλος της.

Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η άμεση και έμμεση προάσπιση του σεβασμού των αξιών του άρθρου 2 της ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένης και της αρχής του Κράτους Δικαίου, ενώ η έλλειψη της εγγύησης αυτής θα οδηγούσε αναπόφευκτα σε υπονόμηση της ασφάλειας δικαίου που χαρακτηρίζει την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Ωστόσο, απαραίτητος όρος για να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός της έμμεσης προάσπισης, ήτοι εκείνης που λαμβάνει χώρα πέραν του ρυθμιστικού πλαισίου του άρθρου 7 της ΣΕΕ, είναι να υφίσταται ένας αιτιώδης σύνδεσμος ανάμεσα στην παραβίαση της αξίας του Κράτους Δικαίου και σε μία πράξη που καταλογίζεται σε κάποιο κράτος μέλος, ενώ επιπλέον τα μέτρα που έχουν ληφθεί από το παράγωγο Ενωσιακό Δίκαιο αναφορικά με το σεβασμό του Κράτους Δικαίου και των κυρώσεων που αυτά προβλέπουν να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας ως προς τις επιπτώσεις που εν τοις πράγμασι επιφέρουν οι πράξεις ή οι παραλείψεις του κράτους μέλους σε βάρος της αρχής του Κράτους Δικαίου.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τα ανωτέρω και σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, ο Κανονισμός 2020/2092 ευρίσκεται σε πλήρη ευθυγράμμιση με το πρωτογενές Ενωσιακό Δίκαιο, ήτοι με τις ιδρυτικές της Ένωσης Συνθήκες. Πράγματι, δεν υφίσταται καμία παραβίαση της διαδικασίας από τον εν λόγω Κανονισμό, ενώ περαιτέρω από τα άρθρα 310 & 317 της ΣΛΕΕ προκύπτει πως η αποτελεσματική και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αποτελεί σημαντικό πυλώνα που στηρίζει τον προϋπολογισμό της Ένωσης εν σύνολω, και ως εκ τούτου τα γενικότερα οικονομικά συμφέροντά της, τα οποία συνδέονται άμεσα με τα συμφέροντα των ιδίων των κρατών μελών. Εξάλλου, ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί και το κύριο μέσο για την εφαρμογή των πολιτικών που αυτή υιοθετεί, ιδίως δε της αρχής της αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη της. Συνεπώς, η εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης προϋποθέτει την εγκαθίδρυση μίας αμοιβαίας εμπιστοσύνης ανάμεσα στα κράτη μέλη αναφορικά με την υπεύθυνη και ορθή χρήση των κοινών πόρων που παρέχονται μεταξύ αλλήλων.

Περαιτέρω, καθίσταται σαφές πως η παραβίαση της αρχής της ορθής αξιοποίησης του προϋπολογισμού της Ένωσης μέσω της αποτελεσματικής απορρόφησης των χρηματοδοτήσεων που προέρχονται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί παραβίαση της

αξίας του Κράτους Δικαίου, ήτοι της διάταξης του άρθρου 2 της ΣΕΕ, ακόμα και στην περίπτωση που η εν λόγω παραβίαση βρίσκεται μέσα στα διαδικαστικά και ουσιαστικά πλαίσια του άρθρου 7 ΣΕΕ. Το γεγονός αυτό λαμβάνει χώρα κατά κύριο λόγο στις παραβιάσεις που παρουσιάζουν ελλείψεις εγγυήσεων ως προς τις δαπάνες που καλύπτονται μέσω του προϋπολογισμού της Ένωσης, ενώ συγχρόνως πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις του παραγωγού και πρωτογενούς δικαίου αναφορικά με τη χρηματοδότησή τους, δίχως όμως να τελούν σε ευθεία αντιστοιχία με το σκοπό που επιδιώκει η Ένωση μέσω της συγκεκριμένης χρηματοδότησης.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τις ανωτέρω προϋποθέσεις, ο μηχανισμός αιρεσιμότητας που εισήχθη από τον Κανονισμό 2020/2092 αποτελεί μια προϋπόθεση για να χρηματοδοτηθεί ένα κράτος μέλος από τον προϋπολογισμό της ίδιας της Ένωσης, στηριζόμενη δε, δίχως αμφιβολία, στις ανωτέρω αναφερθείσες διατάξεις της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ. Το γεγονός αυτό επικουρείται τόσο από τον στόχο του ίδιου του Κανονισμού, που δεν είναι άλλος από την προάσπιση του προϋπολογισμού της Ένωσης από εκείνες τις συνέπειες που πηγάζουν άμεσα από παραβάσεις εκ μέρους κάποιου κράτους μέλους έναντι της αξίας του Κράτους Δικαίου και του άρθρου 2 της ΣΕΕ. Συνεπώς, ο Κανονισμός αυτός αποσκοπεί στην εγκαθίδρυση εγγυήσεων που θα διέπουν την διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού, έχοντας ως κύριο γνώμονα την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, στην περίπτωση που εμφανίζονται παραβιάσεις ικανές να επηρεάσουν ή εν τοις πράγματι επηρεάζουν την ορθή εκτέλεση αυτού. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως ο μηχανισμός της αιρεσιμότητας, που εισάγεται με τον εν λόγω Κανονισμό, καλύπτει όλες τις προϋποθέσεις που παρουσιάστηκαν ανωτέρω, δηλαδή τόσο εκείνη που απαιτεί μία πραγματική σύνδεση ανάμεσα στην παραβίαση του Κράτους Δικαίου και στην προσβολή των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, όπως αυτά συνδέονται με τον προϋπολογισμό της, όσο και εκείνη που επιτάσσει να τηρείται σε κάθε περίπτωση η αρχή της αναλογικότητας ανάμεσα στην επιβαλλόμενη κύρωση και στον επιδιωκόμενο σκοπό.

III.Η υφιστάμενη κατάσταση στην Πολωνία και την Ουγγαρία

Τι ακριβώς όμως συμβαίνει σε αυτές τις χώρες και γιατί διαπιστώνεται παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου; Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, το κράτος δικαίου αποτελεί την

φιλελεύθερη όψη της δημοκρατίας. Η ευρωπαϊκή δημοκρατία ως συνταγματική δημοκρατία είναι φιλελεύθερη και δικαιοκρατική. Εάν αφαιρεθεί το φιλελεύθερο στοιχείο της, δηλαδή αν αφαιρεθεί το κράτος δικαίου από τη δημοκρατία, η ευρωπαϊκή δημοκρατία παύει να υπάρχει.

Αρχικά, αναφορικά με τις δύο αυτές χώρες, τόσο η Ουγγαρία όσο και η Πολωνία μείωσαν την ηλικία συνταξιοδότησης για τους δικαστές στα αντίστοιχα συνταγματικά δικαστήριά τους, παραβιάζοντας την αρχή της ΕΕ περί ανεξαρτησίας του δικαστή και μη διάκρισης λόγω ηλικίας. Αν και το κράτος δικαίου αποτελεί μέρος της Συνθήκης ΕΕ, το δίκαιο της ΕΕ δεν ρυθμίζει τα δικαστικά συστήματα. Αυτές οι παραβιάσεις, ωστόσο, οδήγησαν το Δικαστήριο της ΕΕ να ακυρώσει την εθνική νομοθεσία για το δικαστικό σώμα για πρώτη φορά, οδηγώντας σε οικονομικές κυρώσεις για τις χώρες. Η υπόθεση προέκυψε όταν το πολωνικό δικαστήριο απηύθυνε στο ΔΕΕ ερώτημα αν η δυνατότητα της κυβέρνησης να διορίσει έναν από τους τρεις δικαστές δικαστηρίου που αποφαινεται σε ποινικές υποθέσεις ή να τερματίσει έναν διορισμό δικαστή παραβιάζει την έννοια της δικαστικής ανεξαρτησίας. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι οι σχετικές πολωνικές εθνικές διατάξεις που επιτρέπουν στον Υπουργό Δικαιοσύνης να διορίζει δικαστές σε ανώτερα ποινικά δικαστήρια ή να τους αποπέμπει χωρίς να τους δηλώσει τους λόγους παραβιάζουν τη νομοθεσία της ΕΕ.

Η Πολωνία, μάλιστα, ως «αντίποινα» στην απόφαση αυτή για την ακύρωση από το ΔΕΕ, αποφάσισε να αντιτεθεί στην ως άνω κρίση του Δικαστηρίου. Με την ετυμηγορία του το Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας, υπό την προεδρία της Γιούλια Πζελέμπσκα, η οποία θεωρείται έμπιστη συνεργάτης του προέδρου του κυβερνώντος κόμματος, απεφάνθη ότι «η απόπειρα του Δικαστηρίου να αναμειχθεί στην πολωνική δικαιοσύνη παραβιάζει (...) τους κανόνες της υπεροχής του και της εθνικής ακεραιότητας, η οποία παραμένει ανέγγιχτη στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Με άλλα λόγια, οι πολωνικοί νόμοι υπερέχουν έναντι αυτών της Ένωσης.

Επιπρόσθετα, αναφορικά με τις παραβάσεις του κράτους δικαίου από χώρες όπως η Πολωνία και η Ουγγαρία, έχει παρατηρηθεί το εξής: το Δικαστήριο της Ένωσης και η Επιτροπή ασχολούνται περισσότερο με τις μεγάλες δομικές αποκλίσεις που εμφανίζονται σε αυτές τις χώρες. Οφείλουμε επίσης να παρατηρήσουμε πως ανάλογα προβλήματα παρατηρούνται και στη Ρουμανία και στη Βουλγαρία. Βεβαίως, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αντιμετωπίζουν έτσι το ζήτημα γιατί οι χώρες αυτές θέτουν ζήτημα διάκρισης εξουσιών και ανεξαρτησίας της

Δικαιοσύνης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρεί ότι τα εθνικά δικαστήρια είναι και δικά της δικαστήρια, καθότι εφαρμόζουν το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άρα επιθυμεί το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εφαρμόζεται από διάφορα δικαστήρια, τα οποία και προστατεύει. Με άλλα λόγια, θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι συγκρούεται στο όνομα της δικής της έννομης τάξης με αυτές τις χώρες που, πανηγυρικά, στρέφονται κατά της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης. Αλλά οι ίδιες χώρες έχουν και προβλήματα πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης και πρόβλημα αυτονομίας στα Πανεπιστήμια και προβλήματα, ενδεχομένως, ενθάρρυνσης ή ανοχής φαινομένων διαφθοράς. Εάν αναζητήσουμε λίγο βαθύτερα, θα δούμε ότι υπάρχει ένας κοινός παρονομαστής, που είναι ο εθνικολαϊκισμός και οι εκδοχές του. Τα προβλήματα του κράτους δικαίου είναι προβλήματα της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, σύμφωνα με κάποιους.⁴⁹

Άλλοι δε υποστηρίζουν πως πρόβλημα αποτελεί η δεδηλωμένη πολιτικά διαφοροποίηση κάποιων κρατών μελών και των κυβερνήσεών τους, δηλαδή και της κοινοβουλευτικής τους πλειοψηφίας, από την κοινή ευρωπαϊκή αντίληψη περί κράτους δικαίου. Υπάρχουν κράτη που δηλώνουν ότι αποκλίνουν από την ευρωπαϊκή παράδοση και αντίληψη περί κράτους δικαίου και αυτή είναι μία πολιτική επιλογή τους, για την οποία δηλώνουν «υπερήφανα». Τα κράτη αυτά συνδέουν την δική τους αυτή απόκλιση από την κοινή ευρωπαϊκή παράδοση με την εθνική τους ταυτότητα ή πιο συγκεκριμένα, με την εθνική συνταγματική ταυτότητα της Ουγγαρίας, της Πολωνίας και ούτω καθεξής, και εν τέλει με την κυριαρχία τους.

Παρατηρώντας προσεκτικά θα δούμε πως αυτές οι χώρες συγκρούονται έντονα με την Ευρωπαϊκή Ένωση στα θέματα του κράτους δικαίου. Ίσως θεωρούν ότι οι παρεμβάσεις τους στη δικαιοσύνη νομιμοποιούνται επειδή διαθέτουν ισχυρές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες. Είναι πλειοψηφικές δημοκρατίες και ως εκ τούτου μετατρέπονται και σε ανελεύθερες δημοκρατίες. Όμως γιατί συμβαίνει αυτό στην πραγματικότητα; Μπορούμε να ισχυριστούμε ότι υπάρχει μια σύγκρουση μεταξύ ευρωπαϊκής Δύσης και ευρωπαϊκής Ανατολής αντίστοιχη με αυτήν του ευρωπαϊκού Βορρά και του ευρωπαϊκού Νότου; Δεν είναι εύκολο να ειπωθεί αυτό γιατί υπάρχουν πολλές άλλες χώρες μέλη της ΕΕ που έζησαν την εμπειρία του υπαρκτού σοσιαλισμού και δεν έχουν αναδείξει τέτοιου είδους πρόβλημα με την ύπαρξη και λειτουργία του κράτους δικαίου.

⁴⁹ Λίνα Παπαδοπούλου, Το κράτος δικαίου στην Ευρώπη και ο αυταρχικός λαϊκισμός ως «δούρειος ίππος» για την άλωσή του, 2022.

Βεβαίως η θεσμική παράδοση έχει πολύ μεγάλη σημασία και η εμπειρία του υπαρκτού σοσιαλισμού παίζει ρόλο, αλλά το βασικό στοιχείο είναι πώς πρόκειται για χώρες εκτός Ευρωζώνης, για χώρες που δεν μετέχουν στον πυρήνα της Νομισματικής Ένωσης. Η Ουγγαρία, η Πολωνία, αλλά στο δικό τους επίπεδο και η Βουλγαρία και η Ρουμανία, είναι χώρες οι οποίες νιώθουν ότι έχουν ευελιξία άσκησης νομισματικής πολιτικής και αυτό τους επιτρέπει να διεκδικούν την εθνική τους ταυτότητα και κυριαρχία. Αυτό δε το πράττουν με έναν πιο αδρό τρόπο σε σχέση με τις χώρες μέλη της ευρωζώνης. Ενθαρρύνονται από τα μηνύματα που στέλνουν μεγάλες ευρωπαϊκές χώρες, κυρίως η ηγεμονική χώρα που είναι η Γερμανία, με την τελευταία απόφαση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου για τον έλεγχο *ultra vires*, που ασκείται στο όνομα και της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας. Άρα εφόσον τα δικαστήρια άλλων κρατών μελών μπορούν να επικαλεσθούν το *ultra vires*, δηλαδή την υπέρβαση της δικαιοδοσίας της Ένωσης, και η Πολωνία ή η Ουγγαρία θεωρούν κατ' αναλογία ότι δύνανται να ζητήσουν από τα Συνταγματικά τους Δικαστήρια να διαπιστώσουν ότι ο Κανονισμός για τη δημοσιονομική αιρεσιμότητα παραβιάζει την εθνική συνταγματική ταυτότητά τους και κινείται *ultra vires*. Πράγματι, η παραβίαση του Κανονισμού της αιρεσιμότητας επέφερε στην πράξη σημαντικές συνέπειες στην Ουγγαρία και στην Πολωνία. Οι δύο αυτές χώρες επιδίωξαν την ακύρωση του συγκεκριμένου Κανονισμού, ωστόσο το ΔΕΕ απάντησε πως αυτός αποσκοπεί στην προστασία του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου, δίχως να στοχεύει στην επιβολή κυρώσεων για τις παραβιάσεις αυτές καθ' εαυτές. Περαιτέρω, συνέχισε το συλλογισμό του υπογραμμίζοντας πως ο προϋπολογισμός της Ένωσης στοχεύει στην επίτευξη των θεμελιωδών αρχών που αυτή ασπάζεται, όπως μεταξύ άλλων της αρχής της αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη μέλη της. Επιπλέον, ο Κανονισμός προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής σύνδεσης ανάμεσα στην παραβίαση κάποιας αρχής του κράτους δικαίου και στην σοβαρή προσβολή ή απειλή κατά της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ένωσης και των οικονομικών συμφερόντων αυτής. Η παραβίαση έγκειται σε πρακτικές ή καταστάσεις που δύνανται να καταλογιστούν σε αρχές κρατών μελών, που άπτονται της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι χώρες αυτές έχουν δικαίωμα ψήφου στο Συμβούλιο όταν θα προκύψει ζήτημα διαπραγμάτευσης για ένα άλλο μεγάλο ευρωπαϊκό project. Δεν στερούνται του δικαιώματος ψήφου, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 7 ΣΕΕ, άρα μετέχουν στη διαρκή ενδοενοσιακή διαπραγμάτευση. Ίσως δεν είναι εύκολο πρακτικά να επιβληθούν και μάλιστα αποτελεσματικά οι κυρώσεις της δημοσιονομικής αιρεσιμότητας στα

κράτη αυτά. Παρόλα αυτά ο μηχανισμός αυτός είναι ένα σημαντικό βήμα στην προσπάθεια προστασίας του κράτους δικαίου.

Το ζήτημα είναι βαθύτερο και αφορά την αξιακή αντίληψη περί δημοκρατίας. Οι χώρες που θέτουν ζήτημα κράτους δικαίου και ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης θέτουν ταυτόχρονα ζήτημα διαχείρισης των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών, εθνικής ομοιογένειας και διαχείρισης των εμβολίων κατά της Covid-19. Δεν είναι τυχαίο ότι ο Πρωθυπουργός της Ουγγαρίας λέει, «παίρνω εμβόλια όπου βρω, δεν εμπιστεύομαι την εμβολιαστική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γιατί πρέπει να προστατεύσω την υγεία των Ούγγρων».

Ο κοινός παρονομαστής συνίσταται, κατά τη γνώμη μας, στη μη συμμετοχή στην Ευρωζώνη, στον εθνικολαϊκισμό και στην πολιτική επένδυση στην «εθνική ταυτότητα». Η μετωπική και επίσημη άρνηση αξιών και εγγυήσεων του κράτους δικαίου, όπως η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, καθίσταται συνώνυμη της εθνικής ταυτότητας και συμβολίζει την αντίδραση σε θεσμικές προδιαγραφές που επιβάλλονται έξωθεν. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει η Ευρώπη να δώσει μία συμπεριληπτική απάντηση που να προστατεύει την ευρωπαϊκή δημοκρατία, το ευρωπαϊκό κράτος δικαίου, το ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος, την αναπτυξιακή προοπτική, την αίσθηση ότι δεν υπάρχουν και δεν πολλαπλασιάζονται ανισότητες –κάτι το οποίο δεν είναι εύκολο να επιδειχθεί γιατί υπάρχουν ανισότητες και μπορεί και μετά την πανδημία να φανεί ότι μεγαλώνουν οι ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι απαιτείται μία πολύ πιο σύνθετη και βαθιά προσέγγιση για να κρατήσουμε ενωμένη και συνεκτική την Ευρωπαϊκή Ένωση στη βάση των αξιών της. Η θεμελιώδης θεσμική αξία είναι μία και ενιαία, είναι η φιλελεύθερη δημοκρατία, η δημοκρατία και το κράτος δικαίου μαζί.

Γίνεται λοιπόν κατανοητό πως τα αίτια που τα δύο αυτά ευρωπαϊκά κράτη και όχι μόνο προβαίνουν σε παραβάσεις των αρχών του κράτους δικαίου είναι πολλά. Αναλογιζόμενοι όμως την έννοια της Ευρωπαϊκής αυτής Κοινότητας, μέρος της οποίας αποτελεί κάθε κράτος μέλος και κάθε πολίτης αυτής, θα πρέπει τα κράτη μέλη της να λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές και αξίες που η Ένωση επιτάσσει. Έγινε ήδη αναφορά στις αξίες που αποτελούν τη βάση της και απαριθμούνται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Με βάση αυτές έχει εδραιωθεί η λειτουργία της αλλά και η εξέλιξή της στο πέρασμα των χρόνων. Σημειώνεται ότι ορισμένα κράτη μέλη με χαρά απόλαυσαν τα οφέλη της ένταξης στην ΕΕ, και ιδίως τα οικονομικά, ενώ η δέσμευσή τους στις ευρωπαϊκές αξίες, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου, έλειπε. Δεδομένου ότι πολλά

μέσα που εφαρμόζονται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ⁵⁰ για τη βελτίωση αυτής της κατάστασης έχουν αποδειχθεί μάλλον ανεπαρκή, η διακοπή των μεταβιβάσεων κονδυλίων της ΕΕ σε αυτά τα απερίσκεπτα κράτη μέλη έχει προβληθεί ως ο τρόπος επίλυσης αυτής της κρίσης. Ως εκ τούτου, τέθηκε στο τραπέζι ένα σχέδιο Κανονισμού που εξουσιοδότησε τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να αναστείλουν την πληρωμή κονδυλίων της ΕΕ εάν διαπιστωθεί ότι ένα κράτος μέλος παραβιάζει το κράτος δικαίου.

IV.Η λειτουργία του μηχανισμού αιρεσιμότητας (Κανονισμός 2020/2092)

Ο Κανονισμός 2020/2092 σχετικά με τις προϋποθέσεις για το κράτος δικαίου αποτελεί βασικό μέρος μίας δέσμης μέτρων. Η προέλευσή του εδράζεται σε σχετική πρόταση της Επιτροπής, η οποία υποβλήθηκε το 2018 και συνέδεε τη συνετή δημοσιονομική διαχείριση με το σεβασμό του κράτους δικαίου. Ταυτόχρονα δε επιδίωκε να προστατεύσει τον προϋπολογισμό της Ένωσης σε περίπτωση γενικευμένων προβλημάτων σχετικά με το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος.⁵¹ Προβλεπόταν να εφαρμοστεί από το 2021 με την έναρξη του ΠΔΠ 2021–2027⁵² και επανήλθε στο προσκήνιο μετά το σχέδιο ανάκαμψης που υπέβαλε η Επιτροπή τον Μάιο του 2020. Ο Κανονισμός ψηφίστηκε με ειδική πλειοψηφία κατά τη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 2020. Η Πολωνία και η Ουγγαρία ήταν οι μόνες χώρες που ψήφισαν κατά, όπως ήδη έχει επισημανθεί.⁵³ Η εγκυρότητα του Κανονισμού αμφισβητήθηκε ενώπιον του ΔΕΕ. Σε σύγκριση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, το συμφωνηθέν κείμενο προβλέπει πρόσθετη διαδικασία και ουσιαστικές διασφαλίσεις για την προστασία των συμφερόντων των κρατών μελών και τη μείωση της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, αν και από ορισμένες, περιορισμένες, απόψεις υπερβαίνουν την πρόταση της Επιτροπής.

⁵⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου», COM(2014) 158 τελικό.

⁵¹ Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and 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’ COM(2018) 324 final.

⁵² Το ΠΔΠ 2021–2027 θα είναι 1,074 τρισεκατομμύρια ευρώ και συνοδεύεται από ένα Ταμείο Ανάκαμψης της ΕΕ ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ, στο πλαίσιο του πρωτοποριακού σχεδίου που θα δει επίσης τις χώρες να δανείζονται από κοινού στις χρηματοπιστωτικές αγορές για πρώτη φορά.

⁵³ Hungary and Poland voted against the regulation. See voting result, Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, 2018/0136 (COD), Brussels, 14 December 2020 (OR en) 14020/20.

Ο Κανονισμός βασίζεται στο άρθρο 322 παράγραφος 1 στοιχείο α' της ΣΛΕΕ και απαιτεί τη λήψη κατάλληλων μέτρων όταν οι παραβιάσεις του κράτους δικαίου επηρεάζουν ή κινδυνεύουν σοβαρά να επηρεάσουν τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Με άλλα λόγια, η βασική λογική είναι ότι ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για τη συμμόρφωση με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 317 της ΣΛΕΕ. Ο Κανονισμός 2020/2092 επιτρέπει οικονομικές κυρώσεις σε περιπτώσεις όπου οι παραβιάσεις αναφορικά με το κράτος δικαίου ή ακόμα και μία από τις βασικές αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 2 της ΣΛΕΕ από ένα κράτος μέλος της ΕΕ έχουν αντίκτυπο στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτή η διαχείριση μπορεί να διασφαλιστεί εάν υπάρξει και η συνεργασία των εθνικών αρχών όπου θα λειτουργούν οι αρχές κάθε κράτους σύμφωνα με τη νομοθεσία, επιδιώκοντας αποφυγή υποθέσεων διαφθοράς και απάτης, αλλά και ένα ανεξάρτητο δικαστικό σώμα που θα υποβάλλει σε έλεγχο τις παράνομες αποφάσεις.

Η τελική μορφή του Κανονισμού για τη θέσπιση του μηχανισμού είναι το αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ πολλών διαφορετικών θέσεων, μετά από μια μακρά και επίπονη διαδικασία διαπραγματεύσεων. Για την εφαρμογή του είναι αναγκαίο να υπάρξουν σωρευτικά δύο προϋποθέσεις: (1) Να υφίστανται παραβιάσεις του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος και (2) αυτές οι παραβιάσεις πρέπει να επηρεάζουν ή να κινδυνεύουν σοβαρά να επηρεάσουν επαρκώς τη χρηστή οικονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Ο Κανονισμός μάλιστα, στο άρθρο 4 παρ. 2, απαριθμεί εκείνους τους τομείς όπου οι παραβιάσεις της αρχής του κράτους δικαίου μπορούν να βλάψουν τη λειτουργία των θεσμών ή των διαδικασιών που σχετίζονται με τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ με τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να επιβληθούν κυρώσεις. Αυτές είναι οι εξής: α) η εύρυθμη λειτουργία των αρχών που εκτελούν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, β) η εύρυθμη λειτουργία των αρχών που διενεργούν τον δημοσιονομικό έλεγχο, την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την ορθή λειτουργία αποτελεσματικών και διαφανών συστημάτων δημοσιονομικής διαχείρισης και λογοδοσίας, γ) η εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών έρευνας και εισαγγελίας σε σχέση με την έρευνα και τη δίωξη απάτης, δ) ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος από ανεξάρτητα δικαστήρια για ενέργειες ή παραλείψεις των αρχών που αναφέρονται παραπάνω, ε) η πρόληψη και επιβολή

κυρώσεων απάτης και επιβολή αποτελεσματικών και αποτρεπτικών κυρώσεων σε αποδέκτες από εθνικά δικαστήρια ή διοικητικές αρχές, στ) η ανάκτηση τυχόν αχρεωστήτως καταβληθέντων κεφαλαίων και ζ) η αποτελεσματική και έγκαιρη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO)⁵⁴ στις έρευνες ή τις διώξεις τους.

Εάν κάποιος από τα παραπάνω παραβιαστεί τότε η Επιτροπή μπορεί να ξεκινήσει τη διαδικασία, η οποία ίσως στο τέλος οδηγήσει σε κυρώσεις. Οι κυρώσεις που αναφέρονται στον Κανονισμό κυμαίνονται, μεταξύ άλλων, από την αναστολή πληρωμών μέσω της αποφυγής νέων δεσμεύσεων έως και τις μη εκταμιεύσεις δανείων. Οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις είναι νομικές δεσμεύσεις της ΕΕ για την κάλυψη των μεταγενέστερων δαπανών. Η αναστολή δεσμεύσεων σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να προϋπολογίσουν νέα έργα με κονδύλια της ΕΕ. Ακόμη η αναστολή έχει την έννοια πως τα κράτη μέλη δεν αποζημιώνονται με κονδύλια της Ένωσης για έργα που ήδη βρίσκονται σε εξέλιξη. Αυτό που έχει σημασία είναι πως τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται θα πρέπει να ακολουθούν την αρχή της αναλογικότητας. Το μέτρο δηλαδή που ελήφθη πρέπει να αντικατοπτρίζει τον βαθμό στον οποίο η παράβαση του κράτους δικαίου έχει αντίκτυπο στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτό περιλαμβάνει τη διάρκεια, τη σοβαρότητα, τη φύση του μέτρου αλλά και το εύρος της παραβίασης.⁵⁵ Πέραν των ανωτέρω όμως, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να επιλέξει όποια μορφή κύρωσης θεωρεί την καταλληλότερη.

V.Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η σημασία τους για τον Κανονισμό

Η έγκριση του Κανονισμού αιρεσιμοτήτων δεν ήταν εύκολη. Η προτεινόμενη σύνδεση μεταξύ των πληρωμών του προϋπολογισμού και του σεβασμού των αρχών του κράτους δικαίου σήμανε κώδωνα κινδύνου στην Πολωνία και την Ουγγαρία. Αυτές οι δύο χώρες υπόκεινται επί του παρόντος στη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ. Το Συμβούλιο είναι το αρμόδιο όργανο να καθορίζει εάν ένα κράτος μέλος κινδυνεύει να παραβιάσει τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου. Δεδομένου ότι η συμφωνία για τον Κανονισμό

⁵⁴ European Anti-Fraud Office (OLAF) European Public Prosecutor's Office (EPPO).

⁵⁵ Έξυπνες προϋποθέσεις και κράτος δικαίου (2020) Πώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να διαχειρίζεται κεντρικά τα κονδύλια της ΕΕ μέσω άμεσης και έμμεσης διαχείρισης, Renew Europe, Ιούλιος 2020.

αιρεσιμοτήτων υπόκειται σε ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, οι δύο χώρες άρχισαν να «παίζουν σκληρά» ενόψει των διαπραγματεύσεων, απειλώντας να ασκήσουν βέτο στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο και στο πακέτο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, που απαιτούν και τα δύο ομοφωνία στο Συμβούλιο για να εγκριθούν. Σε αυτό το πλαίσιο, η τότε γερμανική Προεδρία, προσπαθώντας τόσο να υιοθετήσει τον Κανονισμό όσο και να εξασφαλίσει τα απαραίτητα χρηματοδοτικά μέσα, κατέληξε σε έναν περίεργο συμβιβασμό. Αυτός ο συμβιβασμός περιέργως εγκρίθηκε με τη μορφή των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2020 δεν έχουν καταρχήν νομική ισχύ, όπως επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν είναι νομοθετικό όργανο. Το επίμαχο αυτό ζήτημα έχει σχέση με το γεγονός ότι τα συμπεράσματα φαίνεται να έρχονται σε αντίθεση με τη θεσμική ισορροπία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ερμηνεύει και επαναπροσδιορίζει ρητά το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού αιρεσιμοτήτων και καλεί τα άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ να ακολουθήσουν την πορεία τους.⁵⁶ Όσον αφορά τη θεσμική σχέση και τη θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΕΕ, αυτές είναι σαφώς προβληματικές, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν έχει την αρμοδιότητα ούτε να συμμετέχει σε νομοθετικές διαδικασίες ούτε να ερμηνεύει το δίκαιο της ΕΕ. Η νομοθεσία της ΕΕ δεν υποστηρίζεται ποτέ από ερμηνευτικές δηλώσεις, καθώς οι νομικές πράξεις ερμηνεύονται αποκλειστικά από το ΔΕΕ. Από νομική άποψη αυτό που έχει σημασία είναι το κείμενο του Κανονισμού, όπως εγκρίθηκε από τους συννομοθέτες. Ωστόσο, τα συμπεράσματα δεσμεύουν πολιτικά τα κράτη μέλη και την Επιτροπή σε κάποιο βαθμό. Είναι σαφές σε όλους ότι αυτά τα συμπεράσματα εγκρίθηκαν με μοναδικό σκοπό να συνδράμουν τα κράτη μέλη στην προσπάθειά τους να εφαρμόσουν τον εν λόγω Κανονισμό.

Κρίσιμο είναι πως εκτός από τις πιο δογματικές ανησυχίες υπάρχουν και σοβαρά πρακτικά ζητήματα. Σε μερικά σημεία, ωστόσο, τα συμπεράσματα ξεπερνούν το κείμενο του Κανονισμού. Αρχικά, το πιο αμφιλεγόμενο σημείο είναι ότι δήλωνε την πρόθεση της Επιτροπής να μην προτείνει κυρώσεις βάσει του Κανονισμού έως ότου το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής

⁵⁶ Ορισμένοι δηλώνουν ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν είχε νομική βάση για να απαιτήσει από την Επιτροπή να εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές (που δεν προβλέπονται στον κανονισμό 2020/2021) ούτε να εξαρτήσει την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού μέχρι την οριστικοποίηση αυτών των κατευθυντήριων γραμμών. Με αυτόν τον τρόπο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σκόπευε de facto να τροποποιήσει μια νομοθετική πράξη, την υιοθέτηση της οποίας δεν έχει κανένα ρόλο. Alemanno, Chamon, 2020.

Ένωσης (ΔΕΕ) εκδώσει σχετική απόφαση. Και μάλιστα έπρεπε η Επιτροπή να εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο εφαρμογής του Κανονισμού: αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές έπρεπε να οριστικοποιηθούν μόνο αφού το ΔΕΕ αποφανθεί επί προσφυγής ακύρωσης που άσκησαν στο Δικαστήριο η Ουγγαρία και η Πολωνία, για τη συμμόρφωση του Κανονισμού με το δίκαιο της ΕΕ. Πράγματι, η εν λόγω προσφυγή ασκήθηκε από τις χώρες αυτές και το ΔΕΕ αποφάνθηκε υπέρ της νομιμότητας του Κανονισμού και της αναγκαιότητας αυτού έναντι του προϋπολογισμού της Ένωσης.

Εν συνεχεία το έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17ης-21ης Ιουλίου 2020 σηματοδότησε επίσης μια καμπή στη συζήτηση σχετικά με τις προϋποθέσεις για το κράτος δικαίου. Οι αρμόδιοι δήλωσαν επίσης ότι το αποτέλεσμα της παραβίασης των αρχών του κράτους δικαίου στη δημοσιονομική διαχείριση πρέπει να είναι «αρκετά άμεσο» και όχι γενικευμένο, όπως συνέβη στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τέλος, τα συμπεράσματα ανέφεραν ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα ενεργήσει γρήγορα για το θέμα, κάτι που αναμφίβολα οδήγησε σε παρεξήγηση με τις κυβερνήσεις της Πολωνίας και της Ουγγαρίας, οι οποίες ενέκριναν το έγγραφο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνέχισαν να έχουν διαφορετικές απόψεις σχετικά με τον Κανονισμό 2020/2092. Το Κοινοβούλιο επεδίωξε να προστατεύσει το κράτος δικαίου μέσω του προϋπολογισμού, ενώ το Συμβούλιο εστίασε το μέσο στην προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ μέσω του σεβασμού των απαιτήσεων του κράτους δικαίου.⁵⁷ Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστήριξε την ευρεία εφαρμογή του Κανονισμού, ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσπάθησε να τον περιορίσει, υποστηρίζοντας ότι πρέπει να υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ των παραβιάσεων του κράτους δικαίου και των ειδικών αρνητικών επιπτώσεων στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

VI.Ο κανονισμός σε συνδυασμό με την απόφαση του ΔΕΕ

Το 2017 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για απόφαση του Συμβουλίου ώστε να προσδιοριστεί εάν υπάρχει «σαφής κίνδυνος σοβαρής παραβίασης» του κράτους δικαίου στην Πολωνία. Ακολούθησε μια παρόμοια πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την Ουγγαρία το 2018. Για πολλά χρόνια υπήρξε μία σύγκρουση χωρίς να είναι ευρέως γνωστή στους

⁵⁷ Conclusions of the Advocate General, Case C-156/21, *op. cit.*

Ευρωπαίους πολίτες. Ωστόσο, τους τελευταίους μήνες, λόγω των συνεχών και συστηματικών επιθέσεων των πολωνικών αρχών κατά του κράτους δικαίου, το ζήτημα αυτό έχει λάβει ευρείες διαστάσεις. Απειλείται όχι μόνο το δημοκρατικό σύστημα της Πολωνίας, αλλά και η λειτουργία και η έννομη τάξη της ίδιας της ΕΕ. Τα πρόσφατα γεγονότα υπογραμμίζουν τη σοβαρότητα της κατάστασης. Ειδικότερα στις 7 Οκτωβρίου 2021 το Πολωνικό Συνταγματικό Δικαστήριο εξέδωσε μια απόφαση που έπληξε την καρδιά των θεμελίων της ΕΕ -την υπεροχή του δικαίου της ΕΕ- και έκρινε ότι διάφορα άρθρα των Συνθηκών της ΕΕ είναι αντισυνταγματικά. Στις 27 Οκτωβρίου 2021 το Δικαστήριο της ΕΕ (ΔΕΕ) επέβαλε πρόστιμο ενός εκατομμυρίου ευρώ την ημέρα στην Πολωνία για τη συστηματική άρνησή της να συμμορφωθεί με τα προσωρινά μέτρα της πρόσφατης διαδικασίας επί παραβάσει. Αυτή ήταν η πρώτη φορά που επιβλήθηκε τόσο μεγάλο πρόστιμο σε κράτος μέλος. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν έχει ακόμη εγκρίνει το σχέδιο ανάκαμψης της Ουγγαρίας, καθώς αναμένει σταθερές δεσμεύσεις.

Η Ουγγαρία και η Πολωνία άσκησαν προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτημα την ακύρωση του ως άνω Κανονισμού. Προέβαλαν με την προσφυγή τους την απουσία νομικής βάσης που στηρίζεται στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ, καθώς και καταστρατήγηση της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ, υπέρβαση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, αλλά και παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Προς στήριξη της επιχειρηματολογίας τους, η Ουγγαρία και η Πολωνία επικαλέστηκαν εμπιστευτική γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με την αρχική πρόταση που κατέληξε στην έκδοση του Κανονισμού, την οποία δέχτηκε ως παραδεκτό αποδεικτικό στοιχείο το Δικαστήριο, παρά τις αντιρρήσεις του Συμβουλίου, λόγω του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που συνίσταται στη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας.

Αυτό ήταν το ιστορικό της απόφασης του ΔΕΕ στις 16 Φεβρουαρίου 2022 σχετικά με τις προσφυγές ακύρωσης που άσκησαν οι κυβερνήσεις της Πολωνίας και της Ουγγαρίας κατά του Κανονισμού 2020/2092.⁵⁸ Με τις αποφάσεις C-156/21 και C-157/21 αναφέρεται πως ο μηχανισμός αυτός θεσπίστηκε με την προσήκουσα νομική βάση και συμβαδίζει απόλυτα με την διαδικασία στην οποία γίνεται μνεία στο άρθρο 7 ΣΕΕ. Ο Κανονισμός λοιπόν σέβεται τα όρια των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί από την ΕΕ και την αρχή του κράτους δικαίου. Λόγω της θεμελιώδους σημασίας του ζητήματος για να διευκρινιστεί το μέτρο κατά το οποίο η Ένωση

⁵⁸ Judgements of the CJEU in Cases C-156/21 Hungary v Parliament and Council, C-157/21 Poland v Parliament and Council, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028en.pdf>.

μπορεί να προασπίζει τον προϋπολογισμό και τα οικονομικά της συμφέροντα όταν αυτά βρίσκονται σε κίνδυνο λόγω παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη, η απόφαση ελήφθη από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου. Η απόφαση του ΔΕΕ ακολουθεί το επιχείρημα και τις συστάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, ο οποίος πρότεινε στις 2 Δεκεμβρίου 2021 να απορρίψει το Δικαστήριο τις προσφυγές ακυρώσεως που άσκησαν η Ουγγαρία και η Πολωνία.

Τα ζητήματα που διακυβεύονται αφορούν, μεταξύ άλλων, το θεμελιώδες ζήτημα των αρχών στις οποίες βασίζεται η έννομη τάξη της ΕΕ έως και τη σχέση μεταξύ του κράτους δικαίου και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Η πλειοψηφία των κυβερνήσεων των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ υποστηρίζαν ότι οι αρχές του κράτους δικαίου, οι παραδόσεις και οι κοινές αξίες απορρέουν αυτόματα από το άρθρο 2 ΣΕΕ και ότι κάθε κράτος μέλος πρέπει να τις σέβεται. Ο περιορισμός αυτών των αρχών με βάση τις εθνικές ταυτότητες θέτει σε κίνδυνο την ίδια την ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η πλειονότητα των κυβερνήσεων των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ έχουν τονίσει τη σημασία της αποτελεσματικής χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων σε όλες τις πολιτικές και τους στόχους της ΕΕ.

Αντίθετα, η κυβέρνηση της Πολωνίας υποστήριξε ότι οι αρχές του κράτους δικαίου βάσει του άρθρου 2 ΣΕΕ δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι συνιστούν υποχρεώσεις μόνο για την ίδια την ΕΕ. Η Βαρσοβία και η Βουδαπέστη υποστηρίζουν ότι η ΕΕ δεν έχει τις εξουσίες να καθορίσει τις αρχές του κράτους δικαίου ή να καθορίσει τις προϋποθέσεις που καθορίζουν τη συμμόρφωση με αυτές. Στις ενέργειές τους οι δύο κυβερνήσεις υποστήριξαν επίσης ότι βάσει του Κανονισμού 2020/2092 η ΕΕ επιδιώκει την υπεράσπιση των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ χωρίς να ακολουθήσει τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ. Τέλος, υποστήριξαν ότι η έλλειψη σαφήνειας μεταξύ της σχέσης μεταξύ της αρχής του κράτους δικαίου και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού παραβιάζει την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Οι δύο κυβερνήσεις βάσισαν τα επιχειρήματά τους στην εμπιστευτική απόφαση της Νομικής Υπηρεσίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την πρόταση Κανονισμού που εξέδωσε η

Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Μάιο του 2018, όταν παρουσίασε τις προτάσεις της για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-27.⁵⁹

Με την καινοτομία αυτή απόφαση έγινε σαφές πως «ο κανονισμός αποσκοπεί στην προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης από τις επιπτώσεις που απορρέουν κατά τρόπο επαρκώς άμεσο από τις παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου και όχι στην επιβολή κυρώσεων για τις παραβιάσεις αυτές καθαυτές.

... Ο σεβασμός των προσδιορισμών και των αμοιβαίων ενστερνιζόμενων από τα κράτη μέλη κοινοτήτων αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωσηδικαιολογεί την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Καθόσον ο εν λόγω σεβασμός αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση όλων των δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών σε κράτος μέλος, η Ένωση πρέπει να είναι σε θέση να προασπίσει, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της, τις ως άνω αξίες.»

Επίλογος-Συμπεράσματα

Το πακέτο ανάκαμψης που εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 2020 θα πρέπει να αξιολογηθεί με θετικό πρόσημο. Συνδέει τη διαχείριση κρίσεων με μακροπρόθεσμες προτεραιότητες πολιτικής, εισάγει την αμοιβαιοποίηση του χρέους σε επίπεδο Ένωσης και κυριαρχείται από κοινοτική και όχι διακυβερνητική φιλοσοφία. Γενικότερα η εφαρμογή και τήρηση των όρων του κράτους δικαίου για τη λήψη κονδυλίων της ΕΕ αποτελεί μια σημαντική καινοτομία. Είναι ο ευκολότερος τρόπος για την αποτελεσματική προστασία του προϋπολογισμού και των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Οι αιρεσιμότητες δαπανών έχουν επίσης αποδειχθεί αποτελεσματικές όσον αφορά τη συμμόρφωση.⁶⁰ Τέλος, τα κράτη μέλη της ΕΕ που πλήττονται περισσότερο από την παραβίαση του κράτους δικαίου, η Πολωνία και η Ουγγαρία, είναι δύο από τους μεγαλύτερους αποδέκτες κεφαλαίων της ΕΕ. Μία τέτοια συμφωνία θα μπορούσε να είναι ένας καλός τρόπος για να πειστούν να συμμορφωθούν με τις αξίες της ΕΕ.

⁵⁹ John Morijn (2014), *A Closing of Ranks: 5 Key Moments in the Hearing in Cases C-156/21 and C-157/21*, *VerfBlog*, 14/X/2014.

⁶⁰ Tamara Kovacevic, 'EU Budget: Who Pays Most in and Who Gets Most Back?', *BBC News*, 28 May 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48256318>.

Σε γραπτό δελτίο τύπου που δημοσιεύτηκε αμέσως μετά την απόφαση, η Πρόεδρος της Επιτροπής φον ντερ Λάιεν καλωσόρισε την εφαρμογή του Κανονισμού, αλλά με συγκρατημένο ενθουσιασμό. Στη δήλωσή της τόνισε ότι *«η Επιτροπή θα αναλύσει προσεκτικά την απόφαση και, τις επόμενες εβδομάδες, θα εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του κανονισμού.»* Το ΔΕΕ υπογράμμισε την ανάγκη προστασίας του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης από παραβάσεις των αρχών του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη της. Πράγματι, στην απόφασή του επί των προσφυγών της Ουγγαρίας και της Πολωνίας τόνισε πως η δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ και τα οικονομικά της συμφέροντα δύναται να καταστρατηγηθούν από την διενέργεια σοβαρών παραβιάσεων στις αρχές του κράτους δικαίου που διαπράττει ένα κράτος μέλος. Ένας άλλος στόχος της θα μπορούσε να είναι η δημιουργία ενός αξιόπιστου αποτρεπτικού μηχανισμού που θα επηρεάσει τη συμπεριφορά των εν λόγω κρατών μελών. Στην πραγματικότητα, έχουν ήδη επιβληθεί οικονομικές κυρώσεις κατά της Πολωνίας για τη μη εφαρμογή των αποφάσεων του ΔΕΕ και η Επιτροπή αφαιρεί ήδη αυτά τα χρηματικά πρόστιμα από τις πληρωμές προς το κράτος μέλος.

Επιπλέον, εάν ασκηθεί αγωγή κατά κράτους μέλους, είναι βέβαιο ότι το εν λόγω κράτος μέλος θα χρησιμοποιήσει όλα τα διαθέσιμα μέσα για να αμφισβητήσει αυτές τις εκτελεστικές αποφάσεις. Πρώτον, το κράτος μέλος μπορεί να ενεργοποιήσει την αιτιολογική σκέψη 26 του Κανονισμού και να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να συζητήσει το θέμα στην επόμενη Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αυτή η διαδικασία μπορεί να διαρκέσει έως και τρεις μήνες. Δεύτερον, και μόλις εκδοθεί η εκτελεστική απόφαση, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να χρησιμοποιήσει νομικά μέσα για να την αμφισβητήσει ενώπιον του ΔΕΕ. Μολονότι μια τέτοια δικαστική διαδικασία δεν θα είχε ανασταλτικό αποτέλεσμα, ωστόσο θα υπονόμει σε κάποιο βαθμό την αποτελεσματικότητα του Κανονισμού.

Η καταδίκη της Ουγγαρίας και της Πολωνίας με ρητό και ουσιαστικά απερίφραστο τρόπο από το ΔΕΕ αναφορικά με την αξία του Κράτους Δικαίου, όπως αυτή προκύπτει μέσα από το πρωτογενές δίκαιο της Ευρώπης, αποτελεί μια εξ ολοκλήρου δίκαιη και επιβεβλημένη πράξη, ιδίως αν ληφθεί υπ' όψιν πως τα δύο αυτά κράτη φαίνεται να αντιλαμβάνονται, με συστηματικό δε τρόπο, ως προαιρετική και επιλεκτική την τήρηση του Ευρωπαϊκού Δικαίου. Το δε Ευρωπαϊκό Κεκτημένο κατά την αντίληψή τους αποτελεί μια συνιστώσα που οφείλουν να ασπάζονται μόνο εφόσον προκύπτουν ωφέλειες προς αυτές και τούτο εξυπηρετεί τα συμφέροντά

τους. Συνεπώς, η στάση τους αυτή οδηγεί σε ένα ξεκάθαρο συμπέρασμα: ούτε η Πολωνία, αλλά ούτε και η Ουγγαρία, έχουν αναπτύξει μια ουσιαστική και ειλικρινή σχέση με τις καίριες αξίες και τα ιδανικά που πρεσβεύει σύσσωμη η Ένωση, πάνω στα οποία εξάλλου οικοδομήθηκε και η ύπαρξή της. Το συμπέρασμα αυτό φαίνεται να στηρίζουν και οι αποφάσεις C-156 & 157/21 του ΔΕΕ. Το ερώτημα, λοιπόν, που τίθεται πλέον ξεκάθαρα για τις χώρες αυτές, είναι ένα: επιθυμούν την μεταστροφή της στάσης τους έναντι της Ένωσης ή η «τυχοδιωκτική» συμπεριφορά θα παραμείνει ως κύριος άξονας της πολιτικής τους, κατατρώγοντας την προσπάθεια θεμελίωσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης;

Το σημαντικό είναι πως με την ψήφιση αυτού του Κανονισμού η Επιτροπή κάλεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, τα κράτη μέλη αλλά και όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και το ευρύ κοινό να προβληματιστούν για το σημαντικό αυτό ζήτημα. Ο προβληματισμός αυτός θα λέγαμε ότι θα μπορούσε να συμβάλει από μόνος του στην επιβολή του κράτους δικαίου μέσω της συνεχούς εστίασης και προσοχής στο ζήτημα.⁶¹ Μήπως όμως θα μπορούσε να ενισχυθεί περαιτέρω το πλαίσιο για το κράτους δικαίου, περιλαμβανομένης της συνεργασίας άλλων θεσμικών οργάνων και διεθνών εταίρων; Μήπως θα έπρεπε να υπάρξουν και άλλοι τομείς, πέραν των οικονομικών συμφερόντων τη Ένωσης, στους οποίους θα έπρεπε η ΕΕ να αναπτύξει ειδικούς μηχανισμούς έτσι ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη η εφαρμογή του Ενωσιακού δικαίου μέσα από την ορθότερη απορρόφηση των κονδυλίων της Ένωσης; Η αποτρεπτική πάντως λειτουργία του Κανονισμού είναι αδιαμφισβήτητη ειδικά για τα κράτη μέλη τα οποία επί του παρόντος παραβιάζουν τη θεμελιώδη αρχή του κράτους δικαίου.

⁶¹ P Pohjankoski, ‘New Year’s Predictions on Rule of Law Litigation’ (7 January 2021), [Verfassungsblog verfassungsblog.de](https://www.verfassungsblog.de/).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

1. Abusara, A., (2009). Fighting The Beast”:Theory And History Of Conditionality Policy Of The Eu. Western Balkans Security Observer, 13, p.p. 53 – 62.
2. Bugarič, Bojan, 8 May 2016, Protecting Democracy Inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism, in CLOSA, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge: Cambridge University Press, Forthcoming. Available at:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2777179
3. Carrera S, Guild E and Hernanz N, ‘Rule of Law or Rule of Thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU’ (2013) Centre for European Policy Studies Policy Brief No 303
4. Delledonne G., ‘Homogeneity and Constitutional Diversity in the EU : Protecting Fundamental Rights and the Rule of Law’, 2016.
5. European Union Agency for Fundamental Rights, Racism, Discrimination, Intolerance and Extremism: Learning from Experiences in Greece and Hungary (Publications Office of the European Union 2013)
6. Greer S. Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates, Global Social Policy, Vol. 14, No 1, 2014, σελ. 51-71,
7. J.C. PIRIS, The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis, Cambridge: Cambridge University Press,
8. John Morijn (2014), A Closing of Ranks: 5 Key Moments in the Hearing in Cases C156/2, VerfBlog, 14/X/2014
9. Krakovsky S., Etat de droit en Pologne et en Hongrie – Un défi pour l’Europe, Blog de l’Institut Montaigne, 16 décembre 2020.
10. Mangiameli S (2013) Article 2: the homogeneity clause. In: Blanke H-J, Mangiameli S (eds), The treaty on European Union (TEU). A commentary. Springer, Heidelberg, pp 109–155
11. Marcus Klamert, Dimitry Kochenov, ‘Article 2 TEU’, in The Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary, Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, Jonathan Tomkin (eds) (Oxford: Oxford University Press, 2019)

12. Michelot M., «Les procédures de l’article 7 contre la Pologne et la Hongrie: Quels effets concrets?», Blog Post Notre Europe Institut Jacques Delors – Elections 2019, 22/3/2019
13. P Pohjankoski, ‘New Year’s Predictions on Rule of Law Litigation’ (7 January 2021) Verfassungsblog verfassungsblog.de
14. Pech P., The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, σπ. παρ., σελ. 17 – 18.
15. Petra, Carrera, Sergio, Guild, Elspeth and Kochenov, Dimitry, 21 April, 2016, An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper in Liberty and Security in Europe No. 91/April 2018
16. Pinelli C, Protecting the Fundamentals: Article 7 of the Treaty on the European Union and Beyond (Foundation for European Progressive Studies 2012).
17. Piris J. C, The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 71
18. Schimmerlfennig, F., Engert, S. and Knobel, H., (2002). The Conditions of Conditionality The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States. In: “Enlargement and European Governance”, ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March.
19. Skiadas D.V, Greek Fiscal Governance: The EU’s Impact on Fiscal Sovereignty, σε S.N. Litsas/A. Tziampiris (ed), Foreign Policy Under Austerity-Greece’s Return to Normality?, Palgrave MacMillan, 2017, σελ. 161-201, σελ. 168-192
20. Solidarity: A New Constitutional Paradigm for the EU?’ in Ross and BorgmannPrebil, Promoting Solidarity Ulla Neergaard, ‘EU Health Care Law in a Constitutional Light Distribution of Competences, Notions of ‘Solidarity’, and Social Europe’ in Johan van de Gronden et al. (eds), Health Care and EU Law (Springer, 2011)
21. Tamara Kovacevic, ‘EU Budget: Who Pays Most in and Who Gets Most Back?’, BBC News, 28 May 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48256318>.
22. Treaty on the Functioning of the European Union, Art 317. See also, R Crowe, ‘The European Council and the Multiannual Financial Framework’, (2016) 18 Cambridge Yearbook of European Legal Studies 69.

23. Uitz R (2020) Funding illiberal democracy: the case for credible budgetary conditionality in the EU, BRIDGE Network - Working Paper 7, 2020.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3722936 or
24. Vita, V., (2017). The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies? European University Institute
25. Waldron J., The Concept and the Rule of Law, Georgia Law Review 2008, σελ. 3.

Ελληνόγλωσση

1. Γιαταγάνας Ξενοφών, (2003). Η μακρά πορεία συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Σακούλας.
2. Μαργαρίτης, Κ., (2016). Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
3. Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, Συλλογικό έργο, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
4. Παπαδοπούλου, Λ., (2010). Η Προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε Ενωσιακό Επίπεδο και ο Χάρτης. Στο: Σύνταγμα, δημοκρατία και πολιτειακοί θεσμοί, Μνήμη Γεωργίου Παπαδημητρίου. Αθήνα: Σάκκουλα
5. Λίνα Παπαδοπούλου, (2022). Το κράτος δικαίου στην Ευρώπη και ο αυταρχικός λαϊκισμός ως «δούρειος ίππος» για την άλωσή του.
6. Σκιαδάς Δ.Β., Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η Ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 53, Απρίλιος 2010, σελ. 28-45
7. Σκιαδάς, Δ. Β., (2018). Πολιτικές Αιρεσιμότητες που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση ως προς τις χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της στο πλαίσιο του νέου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2017.

Διαδικτυακές πηγές

1. Conclusions of the European Council meeting, 10 and 11 December 2020, para I (2) (k)
<https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-eucoconclusions-en.pdf>
2. Regulation 2020/2092
3. 2020 Report on the Rule of Law-Communication and Capital by Country,
[https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters) country-chapters
4. European Commission, (2016). Ex Post Evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13. [pdf] Available at:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_report_en.pdf. [Accessed 12 January 2019].
5. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council ‘A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law’, COM(2014) 158 final.
6. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council ‘A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020’, COM(2018) 98 final

Νομολογία

1. Προτάσεις ΓΕ P. Maduro, Σκ. 16 στην ΔΕΚ, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, υπόθεση C-127/07, Arcelor, Συλλ. 2008, σελ. I-09895.
2. Προτάσεις ΓΕ Ruiz Jarabo Colomer, σκ. 64 στην ΔΕΚ, απόφαση 28ης Ιανουαρίου 1999μ υπόθεση C-310/97P, Επιτροπή / AssiDoman Kraft Products, Συλλ. 1999, σελ. I-05363.
3. Προτάσεις ΓΕ P. Mengozzi στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía
4. Case 294/83 Les Verts v. Parliament [1986] ECR 1339, para. 23.
5. Case C-36/02, Omega, EU:C:2004:614, σκέψη 34
6. Case C-377/98, Netherlands v EP and Council, EU:C:2001:523, p. 70–77
7. Case 138/79, Roquette Frères, EU:C:1980:249, p.33
8. Case C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami.ΔΕΚ 3.10.