

# Η Σύνδεση της εκτέλεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού με την προϋπόθεση σεβασμού του κράτους δικαίου ως μοχλός αποσυμπίεσης της κρίσης του κράτους δικαίου

Κωνσταντίνα Σαξώνη, Δικηγόρος, Υπ. Δ.Ν. Α.Π.Θ., Μ.Δ.Ε. Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης Α.Π.Θ.

## 1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η συνεπεία της πανδημικής νόσου COVID-19 κρίση<sup>1</sup>, εκτός από πολύπτυχη πρόκληση ιστορικών διαστάσεων, το μεν, για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής: ΕΕ) ως οντότητα<sup>2</sup>, το δε, για τα συμμετέχοντα στο θεσμικό της σχήμα κράτη, αποτέλεσε κρηπίδωμα βημάτων προόδου και, συνακόλουθα, επίτευξης απόπειρας τουλάχιστον μετριασμού του αντίκτυπου μιας περισσότερο μακροχρόνιας και γνώριμης για την Ένωση κρίσης με αξιακό χαρακτήρα<sup>3</sup>, αυτής του Κράτους Δικαίου<sup>4</sup>.

Αναφορικά με το ακριβές περιεχόμενο της έννοιας του Κράτους Δικαίου<sup>5</sup> ως θεμελιακής αξιακής αρχής του ενωσιακού δικαίου, που θα μας απασχολήσει εν προκειμένω, υφίστανται, έως σήμερα, σημαντικές διαφωνίες μεταξύ των κρατών μελών, με επακόλουθο την έλλειψη συναίνεσης ως προς την κατανόηση των κοινών θεμελιωδών αξιών μεταξύ των εθνικών εννόμων τάξεων<sup>6</sup>. Στα ενωσιακά κείμενα, κι ειδικότερα στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την ΕΕ (εφεξής: ΣΕΕ)<sup>7</sup>, απαντάται ως

<sup>1</sup> Βλ. Β. Τζέμος Η Μέρα Νύχτα, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2020, 1επ., V. Tzemos, K. Margaritis, E. Palioura, σε: L. Barosso, R. Albert (Ed.), The 2020 International Review of Constitutional Reform, 2021, 123f., Γ. Βαβατσιούλας, Ε. Βαγενά, Α. Δοβλές, Covid-19: Πρακτικά ζητήματα έννομης προστασίας: Νομική Βιβλιοθήκη 2021, 210, 212, 214, 216.

<sup>2</sup> Για το ενιαίο όλον της ΕΕ, βλ. Β. Τζέμος, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της ΕΕ. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009, 1επ.,

Β. Τζέμος, Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην Εποχή της Κρίσης, 1ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2015, σ. 414επ. κα σε ΘΠΔΔ 2015, σ. 97επ., –Αντ. Μεταξάς, 2. Θεωρητικές και συστημικές αλληλουχίες σε: Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης: Σάκκουλας 2020, 36-38.

<sup>3</sup> Βλ. σχετικά και D. Kochenov, P. Bard, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement: *Reconnect Working Papers 2018*, 28.

<sup>4</sup> Βλ. Χ. Ράμμος, Κρίση του κράτους δικαίου στην Ευρώπη. Μια ακόμη ευρωπαϊκή κρίση ή βαθύτερη και υπαρξιακή κρίση;, σε: Αντ. Μεταξάς (επιμ.), Η κρίση του κράτους δικαίου στην ΕΕ: Ευρασία 2019, 120 (56). · M. Waelbroeck, P. Oliver, La crise de l' État de droit dans l' Union Européenne: Que faire?: *Cahiers de droit européen* 26/2017, 299-342.

<sup>5</sup> Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013, σ. 15, Ξ. Παπαρρηγόπουλος, Κράτος Δικαίου, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας 2011, 9-20.

<sup>6</sup> Βλ. Μ. Σαπαρδάνη, Διαδικτυακή συζήτηση «Κράτος Δικαίου στην ΕΕ: Προκλήσεις και Προοπτικές»: *ΕΕΕυρΔ* 1/2021, 130.

<sup>7</sup> Στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την ΕΕ ορίζεται 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 ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που

θεμελιώδης αξία για την Ένωση, άλλως ως απόρροια των κοινών συνταγματικών παραδόσεων όλων των κρατών μελών της<sup>8</sup> κι απαιτεί, *inter alia*, οι κρατικές δράσεις να ενεργούν καθολικά κι οριζόντια<sup>9</sup> εντός των ορίων που ο εκάστοτε νόμος θέτει, συναρτήσει των αξιών της δημοκρατίας<sup>10</sup> και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά ορίζονται, καταρχήν, στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ<sup>11</sup>. Στο άρθρο 19 της ΣΕΕ η έννοια του Κράτους Δικαίου του άρθρου 2 της ΣΕΕ συγκεκριμενοποιείται και προβλέπεται η επιβολή στα κράτη μέλη της υποχρέωσης παροχής αποτελεσματικής, ανεξάρτητης κι αμερόληπτης δικαστικής προστασίας, στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης<sup>12</sup>.

Η, δε, κρίση του Κράτους Δικαίου εκδηλώνεται σε ενωσιακό επίπεδο, υπό το προσωπείο δύο, κατεξοχήν, τύπων: ο πρώτος τύπος έχει τη μορφή διαχρονικής απειλής επιμέρους αρχών που συναπαρτίζουν την αξιακή αρχή του Κράτους Δικαίου, όπως την ορίσαμε ως άνω. Οι αρχές τούτες όπως, ιδίως, η αρχή της νομιμότητας<sup>13</sup>, η οποία συμπεριλαμβάνει την αρχή της διαφανούς, υπεύθυνης, δημοκρατικής και πλουραλιστικής νομοθετικής διαδικασίας<sup>14</sup>, η αρχή της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας<sup>15</sup>, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών<sup>16</sup> κι η αρχή της ασφάλειας δικαίου<sup>17</sup>, έχουν αναγνωριστεί από το Δικαστήριο της ΕΕ (εφεξής: ΔΕΕ) και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής: ΕΔΔΑ)<sup>18</sup>

---

*χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.*

<sup>8</sup> Το Κράτος Δικαίου με την ευρεία του όρου έννοια αποτελεί, επίσης, έναν εκ των τριών πυλώνων του Συμβουλίου της Ευρώπης, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Καταστατικού του. Προσέτι, κατοχυρώνεται στο προοίμιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

<sup>9</sup> Βλ. αναλυτικά, Μ. Χρυσομάλλης, Τα χαρακτηριστικά του Κράτους Δικαίου ως αξία της ΕΕ, σε: Μ. Χρυσομάλλης (επιμ.), *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ*: Νομική Βιβλιοθήκη 2018, 36.

<sup>10</sup> P. Blokker, EU Democratic Oversight and Domestic Deviation from the Rule of Law: Sociological Reflections, σε: C. Closa, D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, 249-269.

<sup>11</sup> Για την κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ βλ. Β. Τζέμος (Επιμ.), *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Ερμηνεία κατ' άρθρο*: Νομική Βιβλιοθήκη 2019. · Βλ. και Α. Jakab, The EU Charter of Fundamental Rights as the Most Promising Way of Enforcing the Rule of Law against EU Member States, σε: C. Closa, D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, 187-205.

<sup>12</sup> Βλ. και Α. Πλιάκος, Κράτος δικαίου και δικαστική προστασία στην ΕΕ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο* 3/2019, 232-246. · Μ. Περάκης, *Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ*: Νομική Βιβλιοθήκη 2015, 48.

<sup>13</sup> Βλ., ενδεικτικώς, ΔΕΚ C-83/98 P, Γαλλική Δημοκρατία κ. Ladbroke Racing Ltd και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 16.05.2000, ECLI:EU:C:2000:248, Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα, σκέψη 16.

<sup>14</sup> Βλ., αναλυτικότερα, Ι. Κτενίδης, *Το νομοθετικό σύστημα της ΕΕ*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας 2017, 19-23.

<sup>15</sup> Βλ., ενδεικτικά, Υπόθεση T-346/14, Viktor Fedorovych Yanukovych κ. Συμβουλίου της ΕΕ, 15.09.2016, ECLI: EU: T: 2016: 497, σκέψεις 97, 98.

<sup>16</sup> Βλ., όλως ενδεικτικά, C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH κ. Bundesrepublik Deutschland, 22.12.2010, ECLI:EU:C:2010:811, σκέψη 58.

<sup>17</sup> Βλ., ενδεικτικά, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις T-50/06 RENV II και T-69/06 RENV II, Ιρλανδία και Aughinish Alumina κ. Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 22.04.2016, ECLI:EU:T:2012:134, σκέψεις 63, 183.

<sup>18</sup> Eg. Kūris, On the rule of law and the quality of the law reflections of the constitutional-turned-international judge: *Teoría y Realidad Constitucional* 42/2018, 131-159.

και συνέθεσαν, ως υποομάδα αξιών, την κοινή ενωσιακή αντίληψη της *per se* έννοιας του Κράτους Δικαίου, ως αξιακής αντηρίδας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ο δεύτερος τύπος, αντίστοιχα, έχει τη μορφή της διαφοροποιημένης στάσης συγκεκριμένων κρατών μελών στην κατά πλειοψηφία κοινή ευρωπαϊκή αντίληψη περί Κράτους Δικαίου<sup>19</sup> που αποτελεί συνάρτηση, κυρίως, της αποκλίνουσας πολιτικής αντίληψης των κρατών αυτών επί του περιεχομένου των αρχών της υποομάδας που συνθέτουν την έννοια της ενωσιακής αρχής του Κράτους Δικαίου, όπως θα δούμε στη συνέχεια.

Ενόψει, λοιπόν, της εν εξελίξει, κατά τη συγγραφή της παρούσης, υγειονομικής κρίσης και δεδομένης της ανάγκης προστασίας του Κράτους Δικαίου, ως αξιακής αρχής, δυνάμει του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (εφεξής: Κανονισμός)<sup>20</sup>, προβλέφθηκε ότι, όταν τα κράτη μέλη εκτελούν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των πόρων που διατίθενται από το Μέσο Ανάκαμψης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19, σε συνδυασμό με δάνεια κι άλλα μέσα υπό την εγγύηση του αυτού προϋπολογισμού, απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμόρφωση με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης<sup>21</sup>, όπως αυτές κατοχυρώνονται στο άρθρο 317 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (εφεξής: ΣΛΕΕ)<sup>22</sup>, είναι ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου<sup>23</sup>.

Με την παρούσα μελέτη σκοπείται η διερεύνηση της συμβολής του Κανονισμού που γεννήθηκε σε συνθήκες πανδημικής κρίσης στην κρίση του Κράτους Δικαίου, σε ευρωπαϊκό ενωσιακό επίπεδο. Αρχικά, θα μελετηθεί ο συνδυαστικός κρίκος μεταξύ του σεβασμού της ενωσιακής αρχής του Κράτους Δικαίου και της εκτέλεσης του ενεστώτος ενωσιακού προϋπολογισμού (2), στη συνέχεια, το αντικείμενο του Κανονισμού (3), κατ' ακολουθία, τα διαδικαστικά βήματα που ο Κανονισμός προβλέπει (4), και, τελικώς, θα διατυπωθούν αξιολογικές (5) και καταληκτικές παρατηρήσεις (6).

## **2. Ο συνδυαστικός κρίκος μεταξύ του σεβασμού του Κράτους Δικαίου και της εκτέλεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού**

Μια πρώτη σκέψη συσχέτισης Κράτους Δικαίου και διάθεσης κονδυλίων που προέρχονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης ενυπήρχε εν σπέρματι σε δηλώσεις της αρμόδιας (και) για θέματα δικαιοσύνης Επιτρόπου της ΕΕ, Βιέρα Γιούροβα, ήδη εν έτει 2017<sup>24</sup>. Στο πλαίσιο συζητήσεων περί προετοιμασίας του τότε επόμενου

<sup>19</sup> Βλ. Μ. Σαπαρδάνη, Διαδικτυακή συζήτηση «Κράτος Δικαίου στην ΕΕ: Προκλήσεις και Προοπτικές», ό.π.

<sup>20</sup> Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16.12.2020 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, ΕΕ L 433I, 22.12.2020, 1-10.

<sup>21</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, Ν. Μηλιώνης, *Στοιχεία Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Δικαίου*: Αντ. Ν. Σάκκουλας 2008.

<sup>22</sup> Βλ. και Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Μ. Περάκης, Β. Χριστιανός, *Εισαγωγή στο δίκαιο της ΕΕ*: Νομική Βιβλιοθήκη 2020, 110.

<sup>23</sup> Πρβλ. Ι. Κούρτης, *Η ισότητα ως νέα αυτόνομη πολιτική της ΕΕ*: Νομική Βιβλιοθήκη 2021, 376.

<sup>24</sup> Βλ. 15th Annual Meeting of the European Judicial Network in Civil and Commercial Matte, Keynote speech: Building a stronger European Judicial Network, CCAB Room 0A, Rue Froissart 36.

επταετή προϋπολογισμού, η Επίτροπος επεσήμανε τη σημαντικότητα δημιουργίας ισχυρών δεσμών μεταξύ Κράτους Δικαίου και κονδυλίων που διατίθενται από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά κι επενδυτικά ταμεία<sup>25</sup>, ερειδόμενη στη διαπίστωση ότι είναι βαρύνουσας σημασίας η ανάπτυξη υγιούς σχέσης μεταξύ Κράτους Δικαίου και ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων που υποστηρίζονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ώστε να διατηρηθούν, συνεπαγόμενα, βασικές ενωσιακές αξίες και να υπάρξει αποτελεσματική πολιτική συνοχή<sup>26</sup>.

Το περιεχόμενο της θέσης αυτής φαίνεται να αναγνωρίστηκε και, τελικώς, να υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Φεβρουάριο του 2018, όπως δεικνύεται στην Ανακοίνωσή της αναφορικά με ένα νέο, σύγχρονο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (εφεξής: ΠΔΠ) για μια ΕΕ που υλοποιεί αποτελεσματικά τις προτεραιότητές της μετά το 2020<sup>27</sup>. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή φάνηκε να εγκολπώνεται την ιδέα ότι, για να υπάρχει εμπιστοσύνη ότι οι δαπάνες της ΕΕ στα κράτη μέλη προστατεύονται επαρκώς, ήτοι ότι τούτες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου, ακόμη και να τεθούν με προϋποθέσεις υπό αμφισβήτηση, απαραίτητη προϋπόθεση είναι ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου, δεχόμενη ότι το Κράτος Δικαίου αποτελεί τη βάση κάθε σύγχρονης συνταγματικής δημοκρατίας<sup>28</sup>. Κατά συνέπεια, δέχτηκε ότι, δεδομένου του ελλοχεύοντος κινδύνου πρόκλησης οικονομικής ζημίας από γενικευμένες ελλείψεις που αφορούν στο Κράτος Δικαίου εντοπισμένα έστω και σε ένα μόνο κράτος μέλος<sup>29</sup>, όπως η διαφθορά κι η διακινδύνευση ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης<sup>30</sup>, η Ένωση θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα ελέγχου μέσω θέσπισης κατάλληλων μέτρων που να συνδέονται επαρκώς, τηρουμένων των αρχών της διαφάνειας και της αναλογικότητας<sup>31</sup>, με το σκοπό της χρηματοδότησης.

Τούτο καθότι, παρά την προσπάθεια διασφάλισης των αρχών που αποτελούν τα συστατικά στοιχεία του Κράτους Δικαίου στο εσωτερικό της ευρωπαϊκής ενωσιακής έννομης τάξης μέσω των Συνταγμάτων<sup>32</sup> και των δικαστικών συστημάτων, αναγνωρίστηκαν -εμπειρικά εκτιμώντας<sup>33</sup>- αδυναμίες στους εθνικούς ελέγχους κι

<sup>25</sup> Βλ. και Μ. Χρυσομάλλης, *Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση*: Νομική Βιβλιοθήκη 2018, 464.

<sup>26</sup> Βλ. και Ν. Αθανασιάδου, Α. Βοϊτισίδου, Ζ. Γεωργοπούλου, κ.α., σε: Μ. Ροδόπουλος, Β. Χριστιανός (επιμ.), *Δίκαιο Κρατικών Ενισχύσεων*: Νομική Βιβλιοθήκη 2018, 556.

<sup>27</sup> A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23.02.2018, COM/2018/098 final.

<sup>28</sup> Για τον όρο συνταγματική δημοκρατία πρβλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος*: Νομική Βιβλιοθήκη 2021, 195.

<sup>29</sup> A. von Bogdandy, M. Ioannidis, Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done: *Common Market Law Review* 1/2014, 59-96.

<sup>30</sup> Βλ. και Χ. Ακριβοπούλου, Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης και τα όρια της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων: *ΕφημΔΔ* 5/2020, 623-653.

<sup>31</sup> Για την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της αναλογικότητας, βλ. και Γ. Καρύδης, *Ενωσιακό Δίκαιο Ανταγωνισμού & Εσωτερικής Αγοράς*: Νομική Βιβλιοθήκη 2020, 458.

<sup>32</sup> L. Pech, 'A Union Founded on the Rule of Law': Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law: *EUConst* 6/2010, 359-396.

<sup>33</sup> Για το χρονικό διάστημα 2015 έως και 2019, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης OLAF κατέγραψε συνολικά 43 υποθέσεις κατάχρησης χρηματοδοτήσεων στην Ουγγαρία.

αναποτελεσματικοί εθνικοί, αλλά κι ενωσιακοί μηχανισμοί<sup>34</sup>, που αποτέλεσαν αλυσιδωτά πηγή ανησυχίας για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα εν συνόλω<sup>35</sup>. Η απάντηση, συναφώς, στις γενικευμένες αυτές ελλείψεις<sup>36</sup> αναφορικά με το Κράτος Δικαίου στα κράτη μέλη ήταν, κατά την Επιτροπή, η θέσπιση κανόνων για την προστασία του ενωσιακού προϋπολογισμού, με πιθανή ενσωμάτωσή τους στο δημοσιονομικό μηχανισμό, επ' ευκαιρίας αναθεώρησής του.

Επομένως, περιεχόμενο της από 2 Μαΐου του 2018 Πρότασης Κανονισμού της Επιτροπής<sup>37</sup>, εντασσόμενη στο πλαίσιο νομοθετικών προτάσεων για το νέο ΠΔΠ για την περίοδο 2021-2027, ήταν η επίτευξη ενός στόχου με δύο σκέλη: αφενός, η διασφάλιση του σεβασμού του Κράτους Δικαίου, ως ενωσιακής αξίας, σε όλα τα κράτη μέλη, κατ' άρθρο 2 της ΣΕΕ, συνδυαστικά με την ανάγκη προστασίας του ενωσιακού προϋπολογισμού, κι αφετέρου, η υποστηρικτική συμβολή του πρώτου σκέλους σε όλες τις λοιπές πολιτικές της Ένωσης, με έμφαση στη χρήση των ενωσιακών κονδυλίων. Επακόλουθα, η πρώτη νομοθετική πρόταση με τη μορφή Πρότασης Κανονισμού που αποσκοπούσε τουλάχιστον στον μετριασμό των γενικευμένων ελλείψεων στο Κράτος Δικαίου, υπό το πρίσμα προστασίας και του ενωσιακού προϋπολογισμού, τέθηκε επί τάπητος από την Επιτροπή ήδη από τον Μάιο του 2018.

Αφού το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τη θέση του σχετικά με την εν λόγω πρόταση τον Απρίλιο του 2019<sup>38</sup>, χωρίς τούτη να ευδοκιμήσει, τον Ιούλιο του 2020, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν, μεταξύ άλλων, να καθιερωθεί ένα καθεστώς υπό όρους και προϋποθέσεις, προκειμένου να υποστηριχθούν η ανάκαμψη κι η ανθεκτικότητα των οικονομιών των κρατών μελών, ενόψει των κοινωνικοοικονομικών σε αυτά επιπτώσεων της COVID-19. Στο κλίμα αυτό, στο έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17ης-21ης Ιουλίου του 2020, οι ηγέτες ενέκριναν δέσμη μέτρων<sup>39</sup>, που συνδυάζει το ΠΔΠ<sup>40</sup> με το μέσο Next Generation EU (εφεξής: NGEU) και την αύξηση των ιδίων

<sup>34</sup> Βλ. σχετικά, K. Scheppele, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, σε: C. Closa, D. Kochenov (eds), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, 105-132.

<sup>35</sup> Για την εργαλειοθήκη της ΕΕ για το Κράτος Δικαίου, βλ. [https://ec.europa.eu/info/files/eus-rule-law-toolbox-factsheet-0\\_el](https://ec.europa.eu/info/files/eus-rule-law-toolbox-factsheet-0_el), (τελευταία πρόσβαση 12.08.2021).

<sup>36</sup> Βλ. και J. Weiler, *Europe in crisis-on 'political messianism', 'legitimacy' and the 'rule of law': Singapore Journal of Legal Studies* 2012, 248-268.

<sup>37</sup> Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το Κράτος Δικαίου στα κράτη μέλη, COM/2018/324 final-2018/0136 (COD).

<sup>38</sup> Θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που καθορίστηκε σε πρώτη ανάγνωση στις 04.09.2019 ενόψει της έγκρισης Κανονισμού (ΕΕ) .../... του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων, όσον αφορά το Κράτος Δικαίου στα κράτη μέλη, [EP-PE\_TC1-COD (2018) 0136].

<sup>39</sup> Για τα εγκριθέντα συμπεράσματα της Έκτακτης Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (17-21 Ιουλίου 2020) σχετικά με το σχέδιο ανάκαμψης και το ΠΔΠ για την περίοδο 2021-2027, βλ. <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/#>, (τελευταία πρόσβαση 12.08.2021).

<sup>40</sup> Για την αναθεωρημένη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το τρέχον ΠΔΠ και το πρόσθετο μέσο ανάκαμψης NGEU, βλ. αναλυτικότερα, Directorate-General for Budget, European Commission, *The EU's 2021-2027 long-term budget & NGEU*, EU Publications 2021, στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-958501aa75ed71a1/language-en>, (τελευταία πρόσβαση 12.08.2021).

πόρων της ΕΕ, με την πρόβλεψη ενός νέου ιδίου πόρου, βάσει των απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών. Για τη θωράκιση της δέσμης αυτής, αποφασίστηκε να θεσπιστεί καθεστώς αιρεσιμότητας, με την υπογράμμιση περί σεβασμού του Κράτους Δικαίου, αφού έγινε δεκτό ότι τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης προστατεύονται σε συμφωνία με τις γενικές αρχές, όπως αυτές κατοχυρώνονται στις Συνθήκες κι, ιδίως, στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Συνεπώς, και με την υποστήριξη των αρχηγών των κρατών μελών δημιουργήθηκε, δεδομένων και των εξαιρετικών συνθηκών, γόνιμο έδαφος για την ώθηση της δημιουργίας ισχυρού συνδέσμου μεταξύ Κράτους Δικαίου κι ενωσιακού προϋπολογισμού.

Τον Οκτώβριο του 2020, δε, ξεκίνησε μια σειρά διοργανικών συζητήσεων και διαπραγματεύσεων μεταξύ Επιτροπής, Συμβουλίου κι Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με επιμονή των Ευρωβουλευτών ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει να καταλήξουν σε σαφείς κανόνες που να θέτουν το σεβασμό του Κράτους Δικαίου, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εκταμίευση πόρων<sup>41</sup>. Απότοκο των διαπραγμα-τεύσεων τούτων ήταν η από 5 Νοεμβρίου του 2020 συμφωνία-ορόσημο για την προστασία των αξιών της Ένωσης, με νομική μορφή σχεδίου νομοθετικού κειμένου και περιεχόμενο τη διασφάλιση της εφαρμογής νομοθεσίας όχι μόνο σε περιπτώσεις διαφθοράς κι απάτης, αλλά και σε περιπτώσεις τακτικών παραβιάσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η δημοκρατία ή η ανεξαρτησία του δικαστικού συστήματος, ως μερικότερες αρχές της έννοιας του Κράτους Δικαίου, όταν αυτές οι παραβιάσεις επηρεάζουν ή υφίσταται βάσιμο ενδεχόμενο να επηρεάσουν την εν γένει διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ.

Μετά και τη δημοσίευση του εν λόγω σχεδίου και την υποστήριξή του από την πλειονότητα των κρατών μελών, η Ουγγαρία κι η Πολωνία, ούσες εκπρόσωποι του ανελεύθερου συνταγματισμού<sup>42</sup>, απείλησαν να ασκήσουν βέτο στην απόφαση περί ιδίων πόρων κι άρα, σε δεύτερη ανάγνωση, το ΠΔΠ και το NGEU. Αιτιολογική βάση της θέσης τούτης ήταν, κυρίως, η, κατά την κρίση της ουγγρικής και πολωνικής κυβέρνησης, παραβίαση των Συνθηκών και, κατά συνέπεια, η κατ' ουσία υπονόμηση κι όχι ενίσχυση του Κράτους Δικαίου και των ειδικότερων αρχών που το διέπουν, και παράλληλα η υπερίσχυση του πακέτου ανάκαμψης ως μέσου άσκησης πολιτικών πιέσεων, λόγω της εξουσιοδότησης θεσμικών οργάνων της Ένωσης να επέμβουν στην κατανομή ενωσιακών πόρων. Κι ενώ ο κρίσιμος Κανονισμός θα μπορούσε να εκδοθεί με ειδική πλειοψηφία, το ΠΔΠ απαιτούσε ομοφωνία, όπως κι η απόφαση για τους ιδίους πόρους, αφού θα έπρεπε να γίνει επικύρωση από κάθε εθνικό κοινοβούλιο με βάση τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες του κράτους μέλους. Ως εκ τούτου,

---

<sup>41</sup> Βλ. και έρευνα που διενεργήθηκε εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου την ίδια περίοδο, σύμφωνα με την οποία, κατά προσέγγιση, οκτώ στους δέκα συμμετέχοντες σε αυτή, ήτοι ποσοστό περίπου 77% σε ολόκληρη την ΕΕ, υποστήριζαν την ιδέα ότι θα πρέπει να παρέχονται πόροι από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό στα κράτη μέλη μόνο με την προϋπόθεση ότι θα εφαρμοστούν οι αρχές του Κράτους Δικαίου και της δημοκρατίας από την ανά κράτος μέλος εθνική κυβέρνηση, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20201020RES89705/20201020RES89705.pdf>, (τελευταία πρόσβαση 12.08.2021).

<sup>42</sup> Βλ. Α. Παυλόπουλος, Συνάθροιση η αναγέννηση ενός λησμονημένου δικαιώματος, *ΘΠΔΔ* 4/2021, 344.

στο εν λόγω στάδιο, η θέση Ουγγαρίας<sup>43</sup> και Πολωνίας<sup>44</sup> αποτέλεσε τροχοπέδη στις διαπραγματευτικές διαδικασίες, καθιστώντας σαφή, από τη μια, την εμμονή μερίδας της πολιτικής βούλησης<sup>45</sup> στην ενισχυτική συμβολή σε μια κρίση, αξιακή στον πυρήνα της, από την άλλη, την ανεπάρκεια των διαθέσιμων εργαλείων<sup>46</sup> που να γεφυρώνουν το χάσμα αντικρουόμενων ενωσιακών αντιλήψεων περί Κράτους Δικαίου, θέτοντας έτσι υπό διακινδύνευση την αποτελεσματική λειτουργία του ενωσιακού θεσμικού συστήματος.

Τη λύση, ώδε, έδωσε η πραγματοποιηθείσα στις 10-11 Δεκεμβρίου του 2020 Σύνοδος Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, υπό γερμανική προεδρία, κατά τη διάρκεια της οποίας οι αρχηγοί των κρατών μελών συζήτησαν για τις πολιτικές και νομικές ανησυχίες Πολωνίας κι Ουγγαρίας<sup>47</sup>, όσον αφορά στην ερμηνεία και την εφαρμογή του σχεδίου Κανονισμού για το γενικό καθεστώς προϋποθέσεων προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης. Οι δηλώσεις τούτες αποτυπώθηκαν στα Συμπεράσματα της Συνόδου<sup>48</sup> κι, αφού ζητήθηκε από τις δύο χώρες ο έλεγχος του Κανονισμού από το ΔΕΕ, τελικώς, πραγματοποιήθηκε άρση του «μπλοκαρίσματος» έγκρισης του ΠΔΠ κι επικύρωσης της απόφασης περί ιδίων πόρων, οπότε κι επετράπη στην Ένωση να συνεχίσει τις εργασίες της.

Στις 16 Δεκεμβρίου του 2020, ακολούθως, εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ο κρίσιμος Κανονισμός σχετικά με τη θέσπιση ενός μηχανισμού που, σε αδρές γραμμές, στα κράτη μέλη που παραβιάζουν το Κράτος Δικαίου επιτρέπει, το πρώτον, την αναστολή της χορήγησης πόρων της Ένωσης, κατόπιν, τόσο, ενδεδειγμένης ποιοτικής αξιολόγησης κι υποβολής σχετικής πρότασης από την Επιτροπή, όσο κι επίτευξης του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας από το Συμβούλιο. Ως αντικείμενο διαπραγμάτευσης κι αναπόσπαστο τμήμα του νέου δημοσιονομικού κύκλου, σύμφωνα με το άρθρο 10 τούτου, εφαρμόζεται για όλα τα ευρωπαϊκά κονδύλια που βρίσκονται υπό κοινή διαχείριση, αρχής γενομένης από την 1η Ιανουαρίου του 2021. Νομική, δε, βάση τούτου αποτελεί το άρθρο 322 της ΣΛΕΕ, το οποίο ανήκει στις λεγόμενες οικονομικές διατάξεις των Συνθηκών της ΕΕ<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Βλ. και Μ. Παπακωνσταντής, Κράτος Δικαίου: *ΕΕΕυρΔ* 3/2019, 410-417.

<sup>44</sup> Βλ. και Α. Bodnar, Protection of Human Rights after the Constitutional Crisis in Poland: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 66/2018, 639-662.

<sup>45</sup> E. Zelazna, The Rule of Law Crisis Deepens in Poland after A.K. v. Krajowa Rada Sadownictwa and CP, DO v. Sad Najwyzszy: *European Papers* 4/2019, 907-912.

<sup>46</sup> Βλ. και Α. Καϊλης, *Εξωτερική Πολιτική της ΕΕ και η Ενσωμάτωση των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ-Νομικές και Πολιτικές Διαστάσεις*: Νομική Βιβλιοθήκη 2020, 104.

<sup>47</sup> Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget-Adoption of the Council's position at first reading and of the statement of the Council's reasons, Brussels, 14 December 2020 (OR. en) 14018/20.

<sup>48</sup> Βλ. αναλυτικά τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://www.consilium.europa.eu/media/47347/1011-12-20-euco-conclusions-el.pdf>, (τελευταία πρόσβαση 12.08.2021).

<sup>49</sup> Ειδικότερα, το άρθρο 322 της ΣΛΕΕ παρέχει τη βάση, αφενός, για τη θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων που ρυθμίζουν τις πρακτικές λεπτομέρειες κατάρτισης κι εκτέλεσης του προϋπολογισμού και παρουσίασης κι ελέγχου των λογαριασμών, αφετέρου, για τους αφορούντες στην ευθύνη των δημοσιονομικών φορέων ελέγχους.

Δοθέντος, λοιπόν, ότι ο Κανονισμός προβλέφθηκε να εφαρμοστεί σε σχέση με τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις στο πλαίσιο του παρόντος ΠΔΠ, συμπεριλαμβανομένου του NGEU και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ως απάντηση στις εξαιρετικές συνθήκες, όπως η COVID-19 τις διαμόρφωσε, κατέστην κατανοητό στα κράτη μέλη ότι ο σεβασμός στο Κράτος Δικαίου είναι απαραίτητος. Όχι μόνο για τους πολίτες της Ένωσης, αλλά και για τις επιχειρηματικές πρωτοβουλίες, την καινοτομία, τις επενδύσεις, την οικονομική, κοινωνική κι εδαφική συνοχή<sup>50</sup> και την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς<sup>51</sup>, οι οποίες ευδοκούν περισσότερο κάτω από μια ομπρέλα σταθερού νομικού και θεσμικού καθεστώτος.

### 3. Αντικείμενο του Κανονισμού

Στο άρθρο 1 του Κανονισμού ορίζεται ότι σε τούτον περιέχονται κανόνες που είναι απαραίτητοι για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη. Κατ' ακολουθία, στο άρθρο 2, περίπτωση α', δίδεται ο ορισμός του Κράτους Δικαίου ως η αξία της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας, που υποδηλώνει διαφανή, υποκείμενη σε λογοδοσία, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία· ασφάλεια δικαίου· απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης εκτελεστικών εξουσιών· αποτελεσματική δικαστική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, και όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα· διάκριση των εξουσιών· απαγόρευση των διακρίσεων και ισότητα ενώπιον του νόμου. Διευκρινίζεται, δε, ότι το κράτος δικαίου νοείται σε σχέση με τις άλλες αξίες και αρχές της Ένωσης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ.

Την ευρεία του όρου *Κράτος Δικαίου* έννοια γέννησε η δυτική νομική παράδοση<sup>52</sup>. Διαδραμόντος του χρόνου, νομική θεωρία και συνταγματική δικαιοσύνη αποκρυστάλλωσαν πρότυπα και συνδιαμόρφωσαν *minimum* πτυχές της κοινής αντίληψης του Κράτους Δικαίου, ως τον μηχανισμό, τη διαδικασία, το θεσμό, την πρακτική ή τον κανόνα που υποστηρίζει την ισότητα όλων των πολιτών έναντι του νόμου, εξασφαλίζοντας τη μη αυθαίρετη μορφή διακυβέρνησης κι αποτρέποντας την αυθαίρετη άσκηση εξουσίας. Συνεπάγεται όχι μόνο βασικές απαιτήσεις ως προς τον τρόπο θέσπισης νομικών κανόνων, αλλά και ως προς ορισμένες ιδιότητες και χαρακτηριστικά του περιεχομένου των κανόνων αυτών, διασφαλίζοντας το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Θεωρείται συχνά όχι ως βάση θεσμικού σχεδιασμού, αλλά, ενίοτε και υπό κοινωνιολογικό και/ή πολιτικό πρίσμα, ως αξία ή δεξαμενή αξιών που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στη δημιουργία ενός τέτοιου σχεδιασμού. Στον

<sup>50</sup> Αντ'απρβλ. Cl. Kilpatrick, On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts: *Oxford Journal of Legal Studies* 2/2015, 325-353.

<sup>51</sup> Πρβλ. T. Canova, Financial Market Failure as a Crisis in the Rule of Law: From Market Fundamentalism to a New Keynesian Regulatory Model: *Harvard Law & Policy Review*, *Chapman University Law Research Paper No. 09-39*, 3/2009, 369-396.

<sup>52</sup> E. De Ridder, D. Kochenov, Democratic Conditionality in Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing: *European Foreign Affairs Review* 16/2011, 589-605.



νομικό, δε, κόσμο, κυριαρχεί η ιδέα ότι αυτοί που ελέγχουν και κρίνουν τη νομιμότητα άσκησης εξουσίας δε θα πρέπει να ταυτίζονται με αυτούς που την ασκούν. Κατά συνέπεια, ο θεσμικός διαχωρισμός της δικαστικής εξουσίας από λοιπούς κλάδους διακυβέρνησης θεωρείται, συνήθως, ότι αποτελεί διακριτικό χαρακτηριστικό του Κράτους Δικαίου. Κι ενώ οι γραπτοί νόμοι κι οι θεσμικές παραδόσεις έχουν τη σημασία τους για να διασφαλιστεί ότι οι δικαστικές αποφάσεις βασίζονται σε εύλογη ερμηνεία των υφιστάμενων ανά έννομη τάξη νομικών κανόνων, κανένα θεσμικό σχήμα δε θα μπορούσε να θεωρηθεί επαρκές για να περιγράψει το *ιδανικό Κράτος Δικαίου*<sup>53</sup>.

Τούτο καθώς, η πρόσληψη της έννοιας του Κράτους Δικαίου δεν είναι απόρροια συγκεκριμένης εθνικής εμπειρίας, ούτε εντοπισμένου θεσμού ή συνόλου θεσμών αυτής, όταν διαφορετικές ανά κράτος πολιτικές ενσωματώνουν τις δικές τους κρίσεις κατ' επιταγή των νομικών και πολιτιστικών τους παραδόσεων. Για το λόγο αυτό, παρά τα έστω βασικά ως άνω χαρακτηριστικά, δεν υπήρξε ποτέ μια γενικά αποδεκτή ή ακόμη και συστηματική διατύπωση του ορισμού του Κράτους Δικαίου. Έτσι, το ΕΔΔΑ χρησιμοποιεί συχνά την έννοια ως ερμηνευτικό εργαλείο, η σύμπλεξη του οποίου με τις γνωστές μεθόδους ερμηνείας της ΕΣΔΑ<sup>54</sup>, δίδει την ανάλογη ποιότητα της νομικής δογματικής. Οι μελετητές αντίστοιχα για να περιγράψουν την έννοια<sup>55</sup> ορίζουν ανά περίπτωση, όπως αυτοί αντιλαμβάνονται, τα κριτήρια που την προσδιορίζουν. Τούτο καθότι, συν τοις άλλοις, ο εκάστοτε νομικός κανόνας που συμβάλλει στον περιορισμό της άσκησης δημόσιας εξουσίας δύναται να ερμηνευθεί ποικιλοτρόπως, ακόμη και στο εσωτερικό της ίδιας έννομης τάξης και σε συνάρτηση με τον χρόνο, κατά τον οποίο προβλέπεται να εφαρμοστεί και να τηρηθεί.

Στα καθ' ημάς, ο αναγνώστης του ορισμού του Κράτους Δικαίου που ο Κανονισμός δίδει, προσανατολίζει εξ αρχής τη σκέψη του αποκλειστικά στον αξιακό χαρακτήρα της ενωσιακής αρχής<sup>56</sup>, ως αναφέρθηκε εισαγωγικά, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Γίνεται υπόμνηση ότι η Ένωση ερείδεται στις αξίες που το άρθρο 2 της ΣΕΕ εμπεριέχει και που είναι κοινές για τα κράτη μέλη, ήδη από το στάδιο της υποψηφιότητας ένταξης τους στο ενωσιακό νομικό μόρφωμα<sup>57</sup>, κατά το οποίο αποδέχονται τη σειρά των αξιών αυτών από κοινού με τα υπόλοιπα κράτη μέλη κι αναγνωρίζουν ότι και τα εν λόγω κράτη τις συναποδέχονται, οπότε κι αναπτύσσεται εξ αρχής σχέση αμοιβαίας εμπιστοσύνης αναμεταξύ τους<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Πρβλ. G. Palombella, *The Rule of Law and its Core*, σε: Palombella G, Walker N (eds), *Relocating the Rule of Law*, Oxford: Hart Publishing 2009, 17-42.

<sup>54</sup> Βλ. Κ. Στεφάνου, *Το νομικό σύστημα της ΕΕ*: Νομική Βιβλιοθήκη 2015, 60.

<sup>55</sup> Βλ. A. Licht, Ch. Goldschmidt, and Sh. Schwartz, *Culture Rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance: William Davidson Institute* 2003, 8-17.

<sup>56</sup> G. Itzcovich, *On the Legal Enforcement of Values. The Importance of the Institutional Context*, σε: A. Jakab, D. Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford: Oxford University Press 2017, 28-43.

<sup>57</sup> Σύμφωνα με τα κριτήρια προσχώρησης του άρθρου 49 της ΣΕΕ, όπως καθορίστηκαν το 1993 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης κι ενισχύθηκαν το 1995 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης.

<sup>58</sup> E. Hirsch Ballin, *Mutual Trust: The Virtue of Reciprocity-Strengthening the Acceptance of the Rule of Law through Peer Review*, σε: C. Closa, D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, 133-146.

Με δεδομένο, λοιπόν, ότι για την προστασία θεμελιωδών αξιών, όπως της δημοκρατίας, της ισότητας, της ελευθερίας, και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στις οποίες εδράζεται η Ένωση, είναι βαρύνουσας σημασίας, μεταξύ άλλων, και ο σεβασμός της αρχής του Κράτους Δικαίου, παραβιάσεις μερικότερων αρχών και, πρωτίστως, εκείνων που ασκούν σημαντική επιρροή στην εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων αρχών και τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, είναι αρκετά πιθανό να πλήξουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Κατά συνάφεια, τα συστατικά στοιχεία του κρίσιμου ορισμού όπως η νομιμότητα, η ασφάλεια δικαίου, η αποτελεσματική δικαστική προστασία κι η ισότητα ενώπιον του νόμου είναι μεν αόριστες πλην οικείες νομικές έννοιες στον ερμηνευτή κι εφαρμοστή του δικαίου της Ένωσης, οι οποίες, με τη σειρά τους, συναπαρτίζουν μια υποομάδα αξιών<sup>59</sup>, μεταξύ των οποίων δεν υφίσταται ιεράρχηση.

Η πρωτοτυπία, ως εκ τούτου, στη διατύπωση του ορισμού έγκειται στην πρόβλεψη ενός μηχανισμού κλιμακωτής διαβάθμισης προστασίας, γνωστού και ως *μηχανισμού προϋποθέσεων*<sup>60</sup>. Προτάσσεται, δηλαδή, η ανάγκη πρόληψης και προστασίας των αρχών που συγκροτούν την υποομάδα αξιών της ενωσιακής αρχής του Κράτους Δικαίου και μέσω του εντοπισμού ενδεχόμενων παραβιάσεων στην υποομάδα, προστατεύεται, τελικώς, ο ενωσιακός προϋπολογισμός. Με άλλα λόγια, αν τυχόν διαπιστωθεί παραβίαση όχι της *per se* έννοιας του Κράτους Δικαίου, όπως το εκάστοτε κράτος μέλος την αντιλαμβάνεται καθ' υπόδειξη της ενωσιακής θεωρίας και/ή νομολογίας<sup>61</sup>, αλλά κατόπιν εντοπισμού παραβίασης κάποιας ή κάποιων εκ των συγκεκριμένων αρχών που τη συνθέτουν, η Επιτροπή καλείται να αποδείξει τη συνέπεια της συγκεκριμένης παραβίασης στον ενωσιακό προϋπολογισμό και να αποτρέψει, σε τελευταίο στάδιο, τον κλυδωνισμό της οικονομίας της Ένωσης.

Το, δε, πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού ρητώς καλύπτει τις παραβιάσεις των αρχών του Κράτους Δικαίου που ενδέχεται να επηρεάσουν τον ενωσιακό προϋπολογισμό με *επαρκώς άμεσο τρόπο* κι άρα μια απλή παραβίαση των αρχών με μη επαρκώς άμεσο τρόπο, ήτοι χωρίς αιτιώδη συνάφεια, δε θα είναι αρκετή για να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός, σύμφωνα με το άρθρο 4 τούτου. Ο δεσμός, δηλαδή, της παραβίασης με τον προϋπολογισμό της Ένωσης ή τα οικονομικά συμφέροντά της θα πρέπει να είναι ισχυρός και να στοιχειοθετείται δεόντως. Προς εξυπηρέτηση του σκοπού τούτου, στο άρθρο 3 περιλαμβάνεται ενδεικτικός κι ουδαμώς περιοριστικός κατάλογος παραδειγμάτων για καταστάσεις που θα μπορούσαν να λογιστούν ως παραβιάσεις των αρχών του Κράτους Δικαίου και στο άρθρο 4, παράγραφος 2, αναλυτικός κατάλογος καταστάσεων, που αφορούν στις παραβιάσεις.

---

<sup>59</sup> Πρβλ. D. Kochenov, *The EU and the Rule of Law: Naïveté Or Grand Design?*, σε: M. Adams, A. Meuwese, E. Hirsch Ballin (eds), *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*, Cambridge: Cambridge University Press 2017b, 419-445.

<sup>60</sup> Ar. von Bogdandy, Ł. Justyna, *Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law-A Dose of Tough Love Needed?: MPIL Research Paper No. 2020-24*.

<sup>61</sup> Βλ. και Κ.-Α. Πούλου, *Οι αξίες του Κράτους Δικαίου και της ανεξαρτησίας ως δίοδοι για το ΔΕΕ για τον περιορισμό της κανονιστικής αυτονομίας των κρατών μελών: προς μια «ολοένα στενότερη Ένωση»:* *ΕΕΕυρΔ* 2/2019, 165-178.

Στο σημείο τούτο, θα μπορούσε να γίνει διακριτή μια σχέση αλληλοεπικάλυψης του περιεχομένου των δύο άρθρων σε ό, τι αφορά στον ορισμό της έννοιας της παραβίασης. Δοθέντος, εντούτοις, ότι στο άρθρο 4 συνδέονται οι δύο πυλώνες του Κανονισμού, ήτοι το Κράτος Δικαίου με τον ενωσιακό προϋπολογισμό, κι άρα εξειδικεύονται περαιτέρω τομείς εφαρμογής του μηχανισμού, κατά την κρίση μας, η διαφαινόμενη σχέση αλληλοεπικάλυψης υποτάσσεται ενώπιον μιας σχέσης συμπληρωματικότητας, η οποία και διαπιστώνεται ερμηνευτικά.

Συνελόντι ειπείν, ο περιγραφικά δοθείς ορισμός του Κανονισμού για πρώτη φορά μορφοποιεί και σχηματοποιεί την σε ενωσιακό επίπεδο έννοια του Κράτους Δικαίου. Μπορεί, συναφώς, να ακολουθηθεί από τον ενωσιακό δικαστή σε περιπτώσεις αμφισβήτησης από τα θεσμικά όργανα ή από τα κράτη μέλη, δημιουργώντας σταδιακά στέρεο έδαφος για την ουσιαστική προστασία του κι αποτελώντας όχι απaréγκλιτα ελιξίριο, αλλά τουλάχιστον περαιτέρω κινητοποίηση και μόχλευση της Ένωσης για ουσιαστική συμβολή στην αξιακή κρίση που τείνει να γίνει και υπαρξιακή<sup>62</sup> για την ίδια την Ένωση, ως θεσμική οντότητα.

#### 4. Διαδικαστικά βήματα ενεργοποίησης του Κανονισμού

Τα διαδικαστικά στάδια του υπό σχολιασμό μηχανισμού αναλύονται σχολαστικά στο άρθρο 6 του Κανονισμού. Πιο ειδικά, στο άρθρο 6, παράγραφος 1, εδάφιο α', ορίζεται ότι *όταν η Επιτροπή διαπιστώνει ότι έχει βάσιμους λόγους να θεωρεί ότι παραβιάστηκαν αρχές του Κράτους Δικαίου σε ένα κράτος μέλος που επηρεάζει τον προϋπολογισμό της Ένωσης αποστέλλει γραπτή κοινοποίηση στο εν λόγω κράτος, εκθέτοντας τα πραγματικά στοιχεία και τους συγκεκριμένους λόγους, στους οποίους στήριξε τη διαπίστωσή της, εκτός εάν κρίνει ότι άλλες διαδικασίες που προβλέπονται στη νομοθεσία της Ένωσης θα της επιτρέψουν να προστατεύσει αποτελεσματικότερα τον ενωσιακό προϋπολογισμό.*

Άλλως ειπείν, η εφαρμογή του μηχανισμού έχει επικουρικό χαρακτήρα και τα μέτρα που περιέχονται στο σώμα του εξετάζονται μόνο αν λοιπές διαδικασίες, μεταξύ των οποίων, σύμφωνα με το Συμπέρασμα Ι.2.δ. του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου<sup>63</sup>, αυτές του Δημοσιονομικού Κανονισμού<sup>64</sup>, του Κανονισμού περί κοινών διατάξεων<sup>65</sup>, ή αυτές

<sup>62</sup> A. Menéndez, The Existential Crisis of the European Union: *German Law Journal* 14/2013, 453-526.

<sup>63</sup> Βλ. τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ό.π., 2.

<sup>64</sup> Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18.07.2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012, PE/13/2018/REV/1.

<sup>65</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17.12.2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006, OJ L 347, 20.12.2013, 320-469.

επί παραβάσει<sup>66</sup>, δυνάμει του άρθρου 7 της ΣΕΕ<sup>67</sup>, δεν επιτρέπουν σε σύγκριση, κατ' άρθρο 325 της ΣΛΕΕ, μια περισσότερο αποτελεσματική προστασία του προϋπολογισμού. Στην παράγραφο 5, δε, προβλέπεται ότι το οικείο κράτος μέλος παρέχει τις απαιτούμενες πληροφορίες και δύναται να προβεί στην υποβολή παρατηρήσεων και διαρθρωτικών μέτρων.

Τούτων λεχθέντων, η Επιτροπή προχωρά στην πραγματοποίηση της αξιολόγησής της κι υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση εκτελεστικής πράξης, υπό την προϋπόθεση ότι οι παρατηρήσεις και/ή τα τυχόν διαρθρωτικά μέτρα δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στη διαπίστωση που περιέχεται στην κοινοποίησή της. Στην εξαιρετική, όμως, περίπτωση που κάποιο κράτος μέλος θεωρεί ότι υφίστανται σοβαρές παραβιάσεις των αρχών της αντικειμενικότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών, κατά την αιτιολογική σκέψη 26, εδάφιο α', μπορεί να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου να παραπέμψει το θέμα στο επόμενο Συμβούλιο, οπότε και δε θα πρέπει να λαμβάνεται καμία απόφαση σχετικά με τα μέτρα μέχρις ότου το Συμβούλιο συζητήσει το θέμα. Περιέχεται, δηλαδή, και προϋπόθεση διαπίστωσης επιφύλαξης στην όλη διαδικασία εκ μέρους του κράτους μέλους, όταν ακόμη και μετά την αξιολόγηση, το ίδιο θεωρεί ότι οι ισχυρισμοί της Επιτροπής είναι αβάσιμοι.

Οι κυρώσεις που επιβάλλονται, εφόσον διαπιστωθεί παραβίαση, όπως αυτή ορίζεται στα άρθρα 3 και 4 του Κανονισμού, προβλέπονται στο άρθρο 5 αυτού, το οποίο βασίζεται στον Δημοσιονομικό Κανονισμό<sup>68</sup>, που ορίζει τους κανόνες για την κατάρτιση κι εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας. Στο, δε, άρθρο 7 προβλέπεται δυνατότητα άρσης μέτρων που έχουν ήδη επιβληθεί, μετά την αποκατάσταση εντοπισμένης παραβίασης των αρχών του Κράτους Δικαίου από το οικείο κράτος μέλος. Μέσω της θέσπισης διορθωτικών μέτρων, το οικείο κράτος μέλος μπορεί να διαψεύσει τα πορίσματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και να αποδείξει ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 4 δεν πληρούνται πλέον. Σε κάθε, βέβαια, περίπτωση το Συμβούλιο θα πρέπει να επανεξετάσει τα υπάρχοντα μέτρα, το αργότερο ένα έτος μετά τη θέσπισή τους.

Υιοθετώντας μια ολιστική ματιά επί των διαδικαστικών βημάτων του μηχανισμού, παραπεμπόμαστε σύστοιχα, το μεν, στο άρθρο 258, παράγραφος 1, της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος,

---

<sup>66</sup> Βλ. και L. Gormley, *Infringement Proceedings*, σε: A. Jakab, D. Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford: *Oxford University Press* 2017, 65-78.

<sup>67</sup> Η ορισθείσα με το άρθρο 7 διαδικασία για την προστασία των ευρωπαϊκών αρχών εισήχθη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997. Συναπαρτίζεται από δύο μηχανισμούς για προληπτικά μέτρα, σε περίπτωση σαφούς κινδύνου παραβίασης των ευρωπαϊκών αρχών και κυρώσεις αν έχει πραγματοποιηθεί τέτοιου είδους παραβίαση. Η λήψη της τελικής απόφασης λαμβάνεται από τους εκπροσώπους των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όμως, είναι διαφορετικές οι απαιτούμενες σε κάθε περίπτωση ψήφοι για να ληφθεί απόφαση.

<sup>68</sup> Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18.07.2018, ό.π.

αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του, το δε, στην αρχιτεκτονική της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και, πιο ειδικά, στους νομικούς κι οικονομικούς κανόνες προϋποθέσεων προσχώρησης σε τούτη των κρατών μελών -κριτήρια σύγκλισης<sup>69</sup>- όπως θεσπίστηκαν με την ίδρυσή της. Τα κριτήρια σύγκλισης, μεταξύ των οποίων και ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου<sup>70</sup>, λειτουργούν ως ασφαλιστικές δικλείδες<sup>71</sup> ότι η ένταξη ενός κράτους στην ευρωζώνη δε γεννά οικονομικούς κινδύνους ούτε για το ίδιο το κράτος μέλος, ούτε για ολόκληρη τη ζώνη του ευρώ. Έτσι, εξασφαλίζεται η πρόληψη της εμφάνισης μακροοικονομικών ανισοροπιών εντός των κρατών μελών κι επιτυγχάνεται ο συντονισμός, σε ορισμένο βαθμό, των οικονομικών πολιτικών τους, ενώ παράλληλα διασφαλίζεται κι η εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Επισημαίνεται, στο ίδιο πνεύμα, ότι ένα χαρακτηριστικό της δέσμης μέτρων οικονομικής διακυβέρνησης είναι η χρήση ειδικού συστήματος ψηφοφορίας, το οποίο είναι γνωστό ως *ψηφοφορία με αντίστροφη ειδική πλειοψηφία*<sup>72</sup>, που εφαρμόζεται κι εν προκειμένω, κατ' άρθρο 238, παράγραφοι 2 και 3 της ΣΛΕΕ. Η επισήμανση τούτη γίνεται καθώς, το άρθρο 7 της ΣΕΕ θεσπίζει, επίσης, διαδικασία για την αντιμετώπιση των παραβιάσεων των αξιών της Ένωσης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, αποκλειόμενης, βέβαια, της εκτίμησης παραβίασης που αφορά στις ενωσιακές αξίες, συμπεριλαμβανομένης αυτής του Κράτους Δικαίου. Ωστόσο, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίζει, με ειδική πλειοψηφία, την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το κράτος μέλος, στο οποίο εντοπίστηκε παραβίαση, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού του κράτους μέλους στο Συμβούλιο. Για να καταστεί τούτο σαφές, στον προληπτικό μηχανισμό, που έχει ενεργοποιηθεί στην περίπτωση της Πολωνίας και της Ουγγαρίας, απαιτείται πλειοψηφία 4/5 των κρατών μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, για να ληφθεί απόφαση, ενώ η ομοφωνία μεταξύ των ηγετών των κρατών μελών της ΕΕ είναι η απαραίτητη προϋπόθεση για την επιβολή κυρώσεων. Εξυπακούεται ότι το κράτος μέλος για το οποίο διενεργείται η ψηφοφορία δε λαμβάνει μέρος σε καμία από τις δύο ψηφοφορίες.

## **5. Αξιολογικές παρατηρήσεις**

Κατά παράδοση, τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου, προσδιορίζουν ζητήματα προβληματισμού και δράσεων προς ανάληψη, καθορίζοντας τις γενικές πολιτικές

<sup>69</sup> Για τα κριτήρια σύγκλισης, τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με κατάλληλη χάραξη οικονομικής και νομισματικής πολιτικής ως απαύγασμα της προσπάθειας βαθμιαίας οικονομικής ολοκλήρωσης, βλ. Μ. Μενγκ-Παπαντώνη, *Η Εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Ευρωζώνης στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο*: Νομική Βιβλιοθήκη 2020, 93.

<sup>70</sup> Για τη βασική δομή κι αξιολόγηση του κριτηρίου, βλ. D. Kochenov, *Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law*: *European Integration Online Papers* 10/2004, 1-24.

<sup>71</sup> C. Hillion, *The Copenhagen Criteria and Their Progeny*, σε: C. Hillion (ed), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford/Portland OR.: Hart Publishing 2004, 1-22.

<sup>72</sup> Για τη γενικευμένη εφαρμογή του κανόνα της *αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας*, ώστε να μην απαιτείται ειδική πλειοψηφία για την έγκριση κατασταλτικών μέτρων, βλ. Μ. Χρυσομάλλης, *Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση*: Νομική Βιβλιοθήκη 2018, 89.

κατευθύνσεις και τις προτεραιότητες της ΕΕ, οπότε κι ανακύπτουν ερωτήματα σχετικά με τη νομική τους αξία. Αποτελούν τα Συμπεράσματα μια απλή πολιτική, με μη νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, ομάδα ερμηνευτικών δηλώσεων ή παράγουν νομικά αποτελέσματα υπό τη σκέπη κατανομής εξουσιών και θεσμικής ισορροπίας, κι αν παράγουν νομικά αποτελέσματα ποιο είναι το όριο εξάντλησης της νομικής τους ισχύος;

Δοθέντος ότι το Συμβούλιο δίδει σαφείς κατευθύνσεις για την εφαρμογή του Κανονισμού, το αποτέλεσμα είναι ότι η Επιτροπή βρίσκεται αντιμέτωπη με ένα δίλημμα: ή να υιοθετήσει το περιεχόμενο των Συμπερασμάτων, όπως αυτά διατυπώθηκαν από το Συμβούλιο, με κίνδυνο να αθετήσει την υποχρέωσή της να ενεργεί ως θεματοφύλακας της νομιμότητας στην ΕΕ, κατ' άρθρο 17 της ΣΕΕ, ή να εφαρμόσει τον Κανονισμό, χωρίς να λάβει υπόψη τα Συμπεράσματα που χρωματίζουν σε αρκετά σημεία τον Κανονισμό.

Ειδικότερα, για την εφαρμογή του Κανονισμού, σύμφωνα με τα Συμπεράσματα της Συνόδου της 10ης-11ης Δεκεμβρίου 2020, η Επιτροπή προετίθετο να προβεί στην ανάπτυξη και θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών αναφορικά με τον τρόπο εφαρμογής του, με τη συμπερίληψη σχετικής μεθοδολογίας για τη διενέργεια της αξιολόγησής του. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές προβλέφθηκε να αναπτυχθούν σε στενή διαβούλευση με τα κράτη μέλη (Συμπέρασμα I.2.γ.<sup>73</sup>).

Το σημείο που προκαλεί εντύπωση όδε είναι, κατά την κρίση μας, ότι σε περίπτωση άσκησης προσφυγής ακύρωσης του Κανονισμού, οι κατευθυντήριες γραμμές οριστικοποιούνται μετά την έκδοση απόφασης από το Δικαστήριο, προκειμένου να γίνει σε αυτές ενσωμάτωση και της απόφασης, κι άρα, μέχρι και την οριστική ενσωμάτωση των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν προτείνει μέτρα, στο πλαίσιο του Κανονισμού. Επειδή, όμως, η Επιτροπή θα πρέπει να περιμένει την έκδοση δικαστικής απόφασης για να τη συμπεριλάβει στην οριστικοποίηση των κατευθυντήριων γραμμών κι, εν τέλει, να εφαρμόσει τον Κανονισμό, εν τοις πράγματι θα παρέλθει σημαντικό χρονικό διάστημα, προκειμένου να εφαρμοστεί ο Κανονισμός. Σημειώνεται παρενθετικά ότι οι προσφυγές ακύρωσης του άρθρου 263, παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ ασκούνται εντός δύο μηνών, υπολογιζόμενης, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξεως, την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή, ελλείψει δημοσίευσεως ή κοινοποίησεως, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως.

Η ακύρωση, δε, ζητείται, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Καταστατικού του ΔΕΕ<sup>74</sup>, από το Δικαστήριο κι όχι από το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ. Συνεπώς, η υπόθεση εκδικάζεται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, δίχως δυνατότητα άσκησης έφεσης. Για τον λόγο τούτο, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η αναμονή για την έκδοση

<sup>73</sup> Βλ. τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ό.π., 2.

<sup>74</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union PROTOCOL (No 3) ON THE STATUTE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION, OJ C 202, 07.06.2016, 210-229.

απόφασης είναι απίθανο να διαρκέσει για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα. Συνεκτιμώντας, βέβαια, ότι, με βάση την έκθεση πεπραγμένων 2020 του ΔΕΕ, η μέση διάρκεια εκδίκασης των σχετικών υποθέσεων ανέρχεται σε 15,4 μήνες, συνυπολογιζόμενων όλων των κατηγοριών υποθέσεων<sup>75</sup>, εντοπίζεται ένα σκιερό σημείο<sup>76</sup> που θα μπορούσε να αποτελέσει ερέθισμα για περαιτέρω στοχασμό. Ο προβληματισμός επί του ζητήματος τούτου, μάλιστα, γίνεται ακόμη πιο σύνθετος, συνεπεία της έλλειψης πρόβλεψης αντίστοιχης ρύθμισης περί κατευθυντήριων γραμμών στο σώμα του Κανονισμού, κι αναφύεται, επομένως, ένα πρώτο ερώτημα περί της σημασίας του καθοδηγητικού ρόλου που επιτελούν τα Συμπεράσματα, δεδομένης της προέχουσας πολιτικής και της έλλειψης νομικής δεσμευτικότητάς τους.

Στο ίδιο μοτίβο, σύμφωνα με το Συμπέρασμα I.2.στ., οι παράγοντες ενεργοποίησης που καθορίζονται στον Κανονισμό πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται ως ένας κλειστός κατάλογος ομοιογενών στοιχείων και να μην είναι ανοικτοί σε παράγοντες ή γεγονότα διαφορετικής φύσης. Υπογραμμίζεται emphatica ότι ο Κανονισμός δεν αφορά γενικευμένες ελλείψεις. Με τούτη τη διατύπωση, ωστόσο, το πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού περιορίζεται και δεν περιλαμβάνονται όλες οι περιπτώσεις ελλείψεων στο Κράτος Δικαίου, όπως η Επιτροπή είχε προτείνει, το 2018, σε κάθε περίπτωση, δε, καταλείπει ερμηνευτικά περιθώρια προκειμένου να αναπτύξει την ισχύ του το σύνολο των ρυθμίσεων.

Ως παρεπόμενο, το κέντρο προσοχής μετατίθεται στο ΔΕΕ, όχι μόνο σε σχέση με τον ανακύπτοντα προβληματισμό και την ευελιξία που καλείται να δείξει ο ενωσιακός δικαστής, ενόψει της τρέχουσας κατάστασης, αλλά κι αναφορικά με το στάδιο που ο μηχανισμός του Κανονισμού ενεργοποιηθεί μελλοντικά. Όταν, δηλαδή, από κάποιο κράτος διακοπεί η χρηματοδότηση, επειδή πληρούται κάποια προϋπόθεση εφαρμογής του Κανονισμού, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 9, θα έχει ενδιαφέρον ο ευρύτερος ρόλος του ΔΕΕ, αφού η πρόταση εκτελεστικής πράξης δύναται να αμφισβητηθεί.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η εκτίμηση αν η παραβίαση των ενωσιακών αρχών της υποομάδας απειλεί κατά άμεσο τρόπο τον ενωσιακό προϋπολογισμό, όπως απαιτεί το άρθρο 4, παράγραφος 1, εναπόκειται (και) στη διακριτική ευχέρεια του δικαστή. Και να μεν δόθηκε έναυσμα επίτευξης ενός αξιόλογου βήματος προστασίας και της ενωσιακής αξίας και του προϋπολογισμού της ΕΕ, εντούτοις, το ΔΕΕ μέσω της απόφασής του αν το κράτος μέλος, λόγω των έννομων συνεπειών της συμπεριφοράς του, έχει παραβιάσει τη θεμελιακή ενωσιακή αρχή του Κράτους Δικαίου, δε θα έχει αποφανθεί μόνο αναφορικά με την τήρηση διαδικαστικών επιταγών, όπως θα έκανε,

---

<sup>75</sup> Βλ. αναλυτικότερα την Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2020, Δικαιοδοτικό Έργο, Επισκόπηση του δικαιοδοτικού έργου του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1\\_3519263/el/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3519263/el/), 18, (τελευταία πρόσβαση 12.08.2021).

<sup>76</sup> Θα μπορούσε, εξάλλου, να υποστηριχτεί ότι, λόγω της εξαιρετικής σημασίας του Κανονισμού για την προστασία τόσο του Κράτους Δικαίου, όσο και του ενωσιακού προϋπολογισμού, η υπόθεση θα μπορούσε να εκδικαστεί με ταχεία διαδικασία, σύμφωνα με το άρθρο 133 του εσωτερικού Κανονισμού του Δικαστηρίου.

βάσει του άρθρου 7 της ΣΕΕ. Υπενθυμίζεται ότι στο άρθρο αυτό, που καθιερώθηκε η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων πολιτικού χαρακτήρα κατά των κρατών μελών που παραβιάζουν ενωσιακές αξίες του πεδίου που μελετούμε, αποτυπώνεται εναργώς ότι δεν εναπόκειται στην πρόθεση των συντακτών των Συνθηκών να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής εκτίμησης ένα ζήτημα με ιδιαίτερη πολιτική σημασία, όπως συντρέχει εν προκειμένω. Αναμένεται, επομένως, με ιδιαίτερο ενδιαφέρον η θέση της νομολογίας, με δεδομένο ότι οι ερμηνευτικές δυνατότητες είναι εκτεταμένες, όλες, όμως, εξυπηρετούν την προστασία της αρχής του Κράτους Δικαίου και του ενωσιακού προϋπολογισμού, συμβάλλοντας τοιούτοτρόπως στην αποσυμπίεση της κρίσης του Κράτους Δικαίου.

## **6. Καταληκτικές παρατηρήσεις**

Από την επισκόπηση του ενωσιακού μηχανισμού αιρεσιμότητας γίνεται εύληπτο ότι πρωτεύων στόχος θέσπισης του είναι η πρόληψη<sup>77</sup> κι επικουρική προστασία αξιακών αρχών που συναπαρτίζουν την έννοια-δεξαμενή του Κράτους Δικαίου, ως ασπίδα προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης, με τη συμπερίληψη του NGEU, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων από κάθε είδους απάτη, διαφθορά και σύγκρουση συμφερόντων, σε ευρωπαϊκό ενωσιακό επίπεδο.

Το κείμενο του Κανονισμού αντιπροσωπεύει μια άνευ προηγουμένου προσπάθεια των κρατών μελών να σώσουν μια Ένωση που ερείδεται στη θεμελιακή αξιακή αρχή του Κράτους Δικαίου, υπό νέους όρους και προϋποθέσεις. Εκ πρώτης όψεως, η απήχησή του ανατρέπει σε σημαντικό βαθμό την εικόνα που είχαν για την επιβολή κυρώσεων, μέχρι και την υιοθέτησή του, τα παραβατικά των μερικότερων αρχών του Κράτους Δικαίου κράτη μέλη. Οι μελλοντικές, δε, εξελίξεις θα έχουν εξαιρετικό ενδιαφέρον, συνεκτιμώντας ότι προέχει ένα ζήτημα αξιακής αρχής έναντι διοργανικών αποφάσεων, σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν στις αξιολογικές παρατηρήσεις.

Μένει να διαπιστωθεί η αποτελεσματικότητα του Κανονισμού, κατά κύριο λόγο, υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΔΕΕ, τις λύσεις που θα υιοθετήσει στα ερμηνευτικά ζητήματα και τα περιθώρια διεύρυνσης που το ίδιο θα δώσει, κι ακροτελεύτια, ο βαθμός συμβολής του στην αξιακή, στην καρδιά της, κρίση.

---

<sup>77</sup> Βλ. και την Έκθεση της ΕΕ για το Κράτος Δικαίου για το 2021, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://ec.europa.eu/info/files/communication-2021-rule-law-report-rule-law-situation-european-union>, (τελευταία πρόσβαση 12.08.2021).