

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ: ΕΠΙΛΟΓΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ Ή ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΡΗΞΗΣ;

Δημήτριος Β. Σκιαδάς, MJur, PhD

Καθηγητής Τμήματος Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών Παν/μιου Μακεδονίας
Έδρα Jean Monnet «Δημοσιονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ & Έλεγχος»

1. Εισαγωγή – Το «Κράτος Δικαίου» ως νομική έννοια στην έννομη τάξη της ΕΕ

Αποτελεί πλέον κοινό τόπο η διαπίστωση πως η επίκληση της έννοιας του «κράτους δικαίου» δεν λαμβάνει χώρα μόνο σε επίπεδο θεωρητικής ανάλυσης, ακαδημαϊκής μελέτης ή πολιτικού διαλόγου αλλά εμπεριέχεται σε κείμενα νομοθετικής ή κανονιστικής ισχύος. Η διαπίστωση αυτή συνεπάγεται την ανάγκη προσδιορισμού του περιεχομένου αυτής της έννοιας καθώς τίθεται ως κριτήριο (ενίοτε σε επίπεδο προδιαγραφής) για την αξιολόγηση συμπεριφορών διαφόρων υποκειμένων δικαίου, και ιδίως κρατικών αρχών, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).¹

Έχουν προταθεί διάφοροι ορισμοί της έννοιας του «κράτους δικαίου», η ανάλυση των οποίων εκφεύγει των ορίων του παρόντος κειμένου. Μια ενδιαφέρουσα προσπάθεια με αναφορές στον προσδιορισμό της έννοιας σε πολλές έννομες τάξεις, με έμφαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Ηνωμένες Πολιτείες, αποδίδει στο περιεχόμενο της τέσσερα σημεία ως εξής: α) Η εξουσία δεν μπορεί να ασκείται αυθαίρετα με κριτήριο μόνο την ανθρώπινη βούληση και οι νόμοι πρέπει να αναφέρονται στο μέλλον, να είναι προσιτοί και σαφείς, β) οι νόμοι πρέπει να υπερέχουν και να είναι ανεξάρτητοι, να εδράζονται και να καθιερώνουν τη διάκριση των εξουσιών, να δεσμεύουν όλους, συμπεριλαμβανομένων των ηγεσιών, και να εφαρμόζονται από ανεξάρτητους δικαστικούς σχηματισμούς, γ) οι νόμοι εφαρμόζονται το ίδιο για όλους και παρέχουν την ίδια προστασία σε όλους χωρίς διακρίσεις, και το περιεχόμενο τους να είναι τέτοιο που να μπορεί να τηρηθεί, δ) ο σεβασμός των παγκοσμίως αποδεκτών και θεσμοθετημένων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως προβλέπονται στις διεθνείς και πολιτειακές ρυθμίσεις.² Εξίσου ενδιαφέρουσα είναι η εξέταση πολλών ορισμών περιλαμβάνεται στην Έκθεση του 2011 της «Επιτροπής της Βενετίας» που λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης,³ όπου εκεί προκρίνεται ως πλέον κατάλληλος ο ορισμός που δίδει ο Sir Tom Bingham κατά τον οποίο ο πυρήνας της έννοιας του «κράτους δικαίου» περιλαμβάνει την υποχρέωση όλων των προσώπων και αρχών στο πλαίσιο ενός κράτους, είτε εμπίπτουν στο δημόσιο είτε στο ιδιωτικό

¹ Σχετικά με αυτή την «εργαλειοποίηση» της έννοιας του κράτους δικαίου βλ. A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski & M. Schmidt, Guest Editorial - A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law – The Importance of Red Lines, *Common Market Law Review* 2018, τόμος 55: σελ. 1–14.

² Βλ. ανάλυση αυτής της προσέγγισης σε R. Gosalbo-Bono, The significance of the rule of law and its implications for the European Union and the United States, *University of Pittsburgh Law Review*, 2010, vol. 72, σελ. 229-360.

³ Βλ. *European Commission for democracy through law (Venice Commission)*, Report on the Rule of Law, CDL-AD(2011)003rev, 4 April 2011.

δίκαιο, να δεσμεύονται αλλά και να εξυπηρετούνται από νόμους που θεσπίζονται δημόσια, ισχύουν (εν γένει) για το μέλλον και δημοσίως εφαρμόζονται στα δικαστήρια.⁴

Η επίκληση αυτής της έννοιας, στο πλαίσιο της έννομης της ΕΕ, έχει αποκτήσει πλέον συστημικά χαρακτηριστικά καθώς αποτελεί μια από τις βάσεις της σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣυνθΕΕ.⁵

Για το λόγο αυτό αποτελεί τη βάση πολλών αιρεσιμοτήτων που διαμορφώνονται και χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της Ένωσης. Ως αιρεσιμότητα προσδιορίζεται η ρύθμιση κατά την οποία η επέλευση ενός αποτελέσματος εξαρτάται από την εκπλήρωση κάποιων όρων/προϋποθέσεων. 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 τομείς, όπως π.χ. η διαδικασία ένταξης κρατών στην ΕΕ,⁶ η διαδικασία ένταξης κρατών μελών της ΕΕ στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ),⁷ η διαδικασία χορήγησης οικονομικής υποστήριξης στο πλαίσιο της πολιτικής αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΕ,⁸ η παροχή οικονομικών ενισχύσεων στο πλαίσιο της

⁴ Βλ. *T.Bingham*, *The Rule of Law*, Penguin Books, 2010 (e-book), σελ. 35.

⁵ Ήδη από την εποχή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η νομολογία του ΔΕΚ αναφερόταν σε «Κοινότητα Δικαίου» ενώ τα κοινά σημεία/αναφορές στην έννοια «κράτος δικαίου» και το περιεχόμενο αυτής που περιλαμβάνονται στις έννομες τάξεις των κρατών μελών διαμορφώνουν έναν κοινό παρονομαστή που καθιστά το Κράτος Δικαίου βασική αξία της ΕΕ, όπως κωδικοποιείται στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ. Για τη σχετική ανάλυση βλ. *Μ. Χρυσομάλλης* (επιμ.), *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 21-38.

⁶ Για περισσότερες λεπτομέρειες για αυτήν την περίπτωση αιρεσιμότητας βλ. ενδεικτικά *H. Grabbe*, *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, European University Institute, 1999, της ίδιας, *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, *Journal of European Public Policy*, Vol 8, No 6, 2001, σελ. 1013-1031, *M. Braun*, *Europeanization of Environmental Policy in the New Europe – Beyond Conditionality*, Routledge, 2016, *Cl. Vos*, *European Integration through “soft conditionality”-The contribution of culture to EU enlargement in Southeast Europe*, *International Journal of Cultural Policy*, Vol.23, No 6, 2017, σελ. 675-689, *Fr. Schimmelfennig/U. Sedelmeier*, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No 4, 2004, σελ.661-679, *G. Sasse*, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU’s Eastern Neighbours*, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No 2, March 2008, σελ. 295-316.

⁷ Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. ενδεικτικά *Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα*, Έκθεση για τη Σύγκλιση, Μάιος 2010, σελ. 7-32, *Δ. Β. Σκιαδάς*, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η Ευρωπαϊκή επιλογή για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 53, Απρίλιος 2010, σελ. 28-45 και τις εκεί παραπομπές, *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.161-168 και τις εκεί παραπομπές,

⁸ Για περισσότερες λεπτομέρειες ενδεικτικά βλ. *European Commission*, *The future approach to EU budget support to third countries*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 638 final, Brussels, 13.10.2011, *N. Hermes/R. Lensink*, *Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?*, *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No 6, 2001, σελ.1-16, *V. Jakupec/M. Kelly*, *Development aid: Regulatory Impact Assessment and conditionality*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 34, No 4, 2016, σελ. 319-329, *A. Geske Dijkstra*, *The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences*, *Development and Change*, Vol. 33, No 2, 2002, σελ. 307-334, *J. Faust/S. Koch/N. Molenaers/H. Tavakoli/J. Vanheukelom*, *The future of*

Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ,⁹ και η παροχή οικονομικής βοήθειας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, κλπ.¹⁰ Σε αρκετές από αυτές τις περιπτώσεις ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτέλεσε και αποτελεί όρο, εκ μέρους της ΕΕ, ως προς την επέλευση αποτελεσμάτων για τα εμπλεκόμενα κράτη.

Η προσέγγιση μάλιστα της έννοιας του κράτους δικαίου στην ΕΕ από το Δικαστήριο της ΕΕ (ΔΕΕ) ξεπερνάει την πτυχή της ως αμιγώς τυπική και διαδικαστική απαίτηση, αλλά την αναδεικνύει ως όχημα μέσω του οποίου διασφαλίζεται ο σεβασμός και η συμμόρφωση με τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, επισημαίνοντας την ουσιαστική της αξία και διευκρινίζοντας ότι μια «Ένωση δικαίου» συνεπάγεται ότι οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο όσον αφορά τη συμμόρφωσή τους όχι μόνο με τη Συνθήκη αλλά και με «τις γενικές αρχές του δικαίου στις οποίες περιλαμβάνονται και τα θεμελιώδη δικαιώματα».¹¹

2. Η προστασία του κράτους δικαίου στην ΕΕ

Η αντίληψη που έχει διαμορφωθεί στην ΕΕ σχετικά με την προστασία του κράτους δικαίου θυμίζει – χωρίς όμως να έχει ποτέ χαρακτηριστεί έτσι *expressis verbis* – την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5 παρ. 3 ΣυνθΕΕ). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει ότι «Στις περιπτώσεις όπου οι μηχανισμοί που έχουν θεσπιστεί σε εθνικό επίπεδο για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου πάψουν να λειτουργούν αποτελεσματικά, δημιουργείται συστημική απειλή κατά του κράτους δικαίου και, ως εκ

EU Budget support: political conditions, differentiation and coordination, European Think-Tanks Group, May 2012.

⁹ Για περισσότερες λεπτομέρειες ενδεικτικά βλ. *Fr. Bollen/I. Hartwig/Ph. Nicolaidis*, EU Structural Funds beyond Agenda 2000, European Institute of Public Administration, 2000, *A. Evans*, The EU Structural Funds, Oxford University Press, 1999, *S. Lanson*, Financements Européens, Delmas, 2000, *Γ. Εμμανουήλ/Δ. Παπαδοπούλου*, Τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα και οι Πολιτικές τους, Εκδόσεις Παπαζήση, 2004, *N.-C. Surubaru*, Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13, *Regional Studies*, Vol. 51, No 6, 2017, σελ. 844-856, *B. Καλοπήτα*, Πολιτική Συνοχής και Μακροοικονομική Αιρεσιμότητα: Μια δύσκολη σχέση, Διπλωματική Εργασία στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Διεθνείς Σπουδές» στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2016, *M. Jouen*, The Macroeconomic Conditionality, the story of a triple penalty for regions, *Notre Europe Policy Paper* 131, March 2015, *P. Tokarski/S.Verhelst*, Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added Value or Unnecessary Burden?, *European Policy Brief* No 13, November 2012, *A.-M. Porras-Gómez*, Metagovernance and Control of Multilevel Governance Frameworks: The Case of the EU Structural Funds' Financial Execution, *Regional & Federal Studies*, Vol. 24, No. 2, 2014, σελ. 173-188, *K. Μουσουρούλης*, Δημόσιες Επιλογές (Μια προσωπική αφήγηση) – Κοινοτικοί Πόροι: Ευκαιρίες και Προκλήσεις, Εκδόσεις Σιδέρης, 2010, ιδίως σελ. 283-290, *P. Graig*, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, σελ. 69-96.

¹⁰ Για περισσότερες λεπτομέρειες ενδεικτικά βλ. *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 και τις εκεί παραπομπές, *D. V. Skiadas*, *Tackling Greece's Financial Crisis – A legal-institutional viewpoint*, σε *K..A. Landas/S. N. Litsas/D. V. Skiadas*, *Stateness and Sovereign Debt – Greece in the European Conundrum*, Lexington Books, 2013, σελ. 81-171 και τις εκεί παραπομπές.

¹¹ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως*, Συλλογή 2002, σ. I-06677, σκέψεις 38 και 39, ΔΕΚ, απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλογή 2008, σ. I-06351, σκέψη 316.

τούτου, για τη λειτουργία της ΕΕ ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα. Στις περιπτώσεις αυτές, η ΕΕ πρέπει να αναλάβει δράση για να προστατέψει το κράτος δικαίου ως κοινή αξία της Ένωσης.»¹²

Η προσέγγιση αυτή επιτάσσει την ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού θεσμικού και διαδικαστικού «οπλοστασίου» που θα επιτρέψει στους θεσμούς της ΕΕ να ενεργήσουν κατάλληλα και έγκαιρα σε περιπτώσεις που μια παρέμβαση τους για την προστασία του κράτους δικαίου κριθεί επιβεβλημένη.

Τόσο η διαδικασία του άρθρου 258 ΣυνθΕΕ σχετικά με την πρωτοβουλία της Επιτροπής να εκκινήσει διαδικασίες επί παραβάσει των Συνθηκών για κάποιο κράτος μέλος της Ένωσης, όσο και η διαδικασία του άρθρου 7 ΣυνθΕΕ σχετικά με τα μέτρα πρόληψης και επιβολής κυρώσεων για περιπτώσεις συστημικής απειλής σε βάρος του κράτους δικαίου από κράτη μέλη της ΕΕ, αν και έχουν να επιδείξουν ορισμένες σημαντικές επιτυχίες στην προσπάθεια προστασίας του κράτους δικαίου, δεν παρέχουν πάντα τη δυνατότητα να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά συμπεριφορές κρατών που εγκαλούνται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ ότι απειλούν να πλήξουν ή πληττουν το κράτος δικαίου. Αυτό συμβαίνει είτε γιατί οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης τους είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διαπιστωθεί ότι πληρούνται, ιδίως όταν πρόκειται για την προστασία του κράτους δικαίου, είτε γιατί οι επαπειλούμενες κυρώσεις είναι τόσο αυστηρές (χαρακτηριστικά ονομάζονται «πυρηνική επιλογή») που αποτρέπεται η πλήρης επιβολή τους.¹³

Σε μια προσπάθεια βελτίωσης των μηχανισμών αυτών, η Επιτροπή¹⁴ και το Συμβούλιο της ΕΕ¹⁵ διατύπωσαν προτάσεις διαμόρφωσης νέων διαδικασιών, με έμφαση στον πολιτικό διάλογο μεταξύ των δυο αυτών οργάνων και των εμπλεκόμενων κρατών μελών κατά τρόπο ώστε να επιλύονται τα προβλήματα πριν υπάρξει η ενεργοποίηση των νομικών μηχανισμών προαναφερθεισών διατάξεων. Και οι προτάσεις αυτές όμως δεν θεωρήθηκε ότι μπορούν να είναι αποτελεσματικές καθώς θέτουν ως προϋπόθεση για την επιτυχή ολοκλήρωση των διαδικασιών διαλόγου το πνεύμα «καλής διάθεσης» μεταξύ των συμμετεχόντων μερών, κάτι που κάθε άλλο παρά δεδομένο είναι σε περιπτώσεις αμφισβήτησης τόσο θεμελιωδών αρχών όπως αυτή του κράτους δικαίου.¹⁶

¹² Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, σελ. 5.

¹³ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, σελ. 6 και 7 και τις εκεί παραπομπές, όπου αναφέρονται συγκριμένες περιπτώσεις ενεργοποίησης αυτών των διαδικασιών αλλά και τα όρια αποτελεσματικότητάς τους, *D. Kochenov, L. Pech*, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper RSCAS 2015/24, σελ. 2-5.

¹⁴ Βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο – Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, σελ. 7-10.

¹⁵ *Council of the European Union*, Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law General Affairs Council meeting Brussels, 16 December 2014, Press Release.

¹⁶ Βλ. *D. Kochenov, L. Pech*, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper RSCAS 2015/24, σελ. 15.

Η εμπειρία ενεργοποίησης των μηχανισμών αυτών στις περιπτώσεις της Ουγγαρίας και της Πολωνίας ανέδειξαν ότι πραγματικά είτε στην πιο ήπια εκδοχή τους, είτε στην πιο αυστηρή εκδοχή τους, τα αποτελέσματα σίγουρα δεν είναι αυτά που επιθυμούσαν οι εμπνευστές τους.¹⁷ Μάλιστα ακόμη και η διαφοροποίηση στην διαδικαστική μεταχείριση των δύο αυτών χωρών αναδείχθηκε ως σημείο αδυναμίας των εφαρμοζομένων μηχανισμών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.¹⁸ Ιδιαίτερα ανησυχητικό στοιχείο είναι το ότι, εκτός από την αναδεικνυόμενη αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών αυτών, επισημαίνεται από πολλούς πως τέτοια ζητήματα αφενός δεν μπορούν να επιλυθούν από τέτοιους μηχανισμούς – οι οποίοι σε κάθε περίπτωση πρέπει να αλλάξουν – και αφετέρου καθίσταται επιβεβλημένη η αλλαγή της ίδιας της λογικής, και κατ' επέκταση της δομής και της λειτουργίας της ΕΕ, καθώς το υπερκρατικό πολιτειακό μοντέλο της πρέπει να τηρεί και το ίδιο τις αρχές του κράτους δικαίου που επιτάσσει στα κράτη μέλη της Ένωσης, οι οποίες, στην περίπτωση της ενεργοποίησης του άρθρου 7 ΣυνθΕΕ, όπως αυτή έγινε, φαίνεται να μην τηρήθηκαν.¹⁹ Και αυτή η εξέλιξη λειτουργεί ως επώδυνη υπενθύμιση μιας εκτίμησης που είχε διατυπωθεί πολλά χρόνια πριν ως προς το άρθρο 7 ΣυνθΕΕ, ότι δηλαδή «η χρήση των διαδικασιών της εν λόγω διάταξης θα είναι καταστροφική. Ακόμη και η πιθανότητα εφαρμογής τους μπορεί να θέσει σε κίνηση καταστροφικά γεγονότα που ίσως πλήξουν την ίδια την δομή της Ένωσης.»²⁰

3. Η δημοσιονομική διάσταση στη προστασία του κράτους δικαίου στην ΕΕ

Τα ανωτέρω δεδομένα οδήγησαν σε αναζήτηση εναλλακτικών επιλογών προστασίας του κράτους δικαίου στο πλαίσιο της ΕΕ. Οι διάφορες προτάσεις οργανώνονται σε τρεις ευρείες κατηγορίες, ως εξής: α) περαιτέρω ενίσχυση και επέκταση των αιρεσιμοτήτων που εφαρμόζονται για τις χρηματοδοτήσεις στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ και των σχετικών μηχανισμών παρακολούθησης, όταν η επίτευξη των στόχων αυτής της πολιτικής απειλείται από μη εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου, β) αναστολή χρηματοδοτήσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε περιπτώσεις συστηματικών παραβάσεων των προδιαγραφών του κράτους δικαίου και γ) επιβράβευση, με επιπλέον χρηματοδοτήσεις, των χωρών που έχουν καλές επιδόσεις στην προαγωγή των αρχών του κράτους δικαίου.²¹

¹⁷ Για τις διαδικασίες για τις δυο αυτές χώρες βλ. εντελώς ενδεικτικά *K. Niklewicz*, Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience, *European View*, 2017, τόμος 16, σελ. 281–291, *B. Bugarič*, Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series (LEQS) Paper No. 79/2014, July 2014 και τις παραπομπές που εμπεριέχονται σε αυτά τα έργα.

¹⁸ Βλ. *S. Carrera, P. Bard*, The European Parliament Vote on Article 7 TEU against the Hungarian government- Too Late, Too Little, Too Political?, Centre for European Policy Studies – CEPS, Commentary 14.9.2018, σελ.3, *C. Closa*, The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance, *Journal of European Public Policy*, 2018, DOI: 10.1080/13501763.2018.1477822.

¹⁹ Βλ. ανάλυση αυτού του προβληματισμού σε *D. Kochecov, P. Bard*, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU – The pitfalls of overemphasizing enforcement, RECONNECT Working paper No 1, July 2018.

²⁰ Βλ. *A. Williams*, The indifferent gesture : article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's invasion of Iraq, *European Law Review*, 2006, τόμος 31, τεύχος 1, σελ. 3-27 σε σελ. 27.

²¹ Βλ. *J. Šelih, I. Bond, and Carl Dolan*, Can EU funds promote the rule of law in Europe?, Centre for European Reform, November 2017, σελ. 10-13.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φαίνεται να ασπάζεται τη δεύτερη από τις ανωτέρω επιλογές καθώς, στο πλαίσιο της συνολικής πρότασης της για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) της περιόδου 2021-2027, τόσο τον Φεβρουάριο 2018,²² όσο και τον Μάιο 2018,²³ περιέλαβε, ως επιλογή προς υιοθέτηση από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τη δυνατότητα σύνδεσης των χρηματοδοτήσεων συνολικά από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με τον σεβασμό και την τήρηση των αξιών που αναφέρονται στο άρθρο 2 Συνθήκης. Η πρόταση αυτή, αν και είχε διατυπωθεί με ουδέτερη ορολογία, χωρίς να περιλαμβάνει καμία ρητή αναφορά σε συγκεκριμένα κράτη, ερμηνεύθηκε ότι στρεφόταν κατά διαφόρων κρατών μελών (ειδικά από την Ανατολική Ευρώπη όπως Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία κλπ), τα οποία αν και σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εξέφρασαν απλές επιφυλάξεις διαδικαστικής φύσεως π.χ. ως προς τα κριτήρια ενεργοποίησης του προτεινόμενου μηχανισμού, σε εθνικό επίπεδο αντέδρασαν πολύ πιο έντονα καθώς θεώρησαν ότι μια τέτοια επιλογή περιορίζει σημαντικά τα κυριαρχικά δικαιώματά τους.²⁴

Η πολιτική πρόταση της Επιτροπής πήρε τη μορφή νομοθετικής πρωτοβουλίας με συγκεκριμένο σχέδιο Κανονισμού που κατατέθηκε προς διαβούλευση και υιοθέτηση.²⁵ Βασικό σημείο εκκίνησης της σχετικής πρότασης είναι η άποψη ότι εφόσον η ΕΕ αποτελεί μια κοινότητα δικαίου με αρχές που αποτελούν θεμελιώδη βάση ύπαρξης και λειτουργίας για αυτή, είναι λογική συνέπεια ο προϋπολογισμός της να διασφαλίζει αυτές τις αρχές ως προϋπόθεση για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και αποτελεσματική χρηματοδότηση της ΕΕ. Κατά το σκεπτικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ του σεβασμού του κράτους δικαίου και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάτι που επιβάλλει την ύπαρξη συμπληρωματικού μηχανισμού ελέγχου και επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης της αρχής αυτής. Μάλιστα η Επιτροπή εκτιμά ότι αυτή η παραβίαση που συνίσταται σε γενικευμένες ελλείψεις όσον αφορά το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος προκαλεί κίνδυνο οικονομικής ζημίας ο οποίος πλήττει ευθέως τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, για τη προστασία των οποίων πρέπει η ΕΕ να μπορεί να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα. Η κεντρική ιδέα της πρότασης είναι να εκδίδεται σχετική απόφαση του Συμβουλίου έπειτα από πρόταση της Επιτροπής. Η απόφαση θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο, εκτός εάν αυτό αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, να απορρίψει την πρόταση της Επιτροπής εντός ενός μήνα από την έγκρισή της από την Επιτροπή (σύστημα αντίστροφης πλειοψηφίας). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει επίσης να συμμετέχει πλήρως σε όλα τα στάδια. Τα μέτρα πρέπει να εγκρίνονται με πλήρη τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της αναλογικότητας. Είναι επίσης σημαντικό να διασφαλίζεται ότι οι συνέπειες των

²² Βλ. *European Commission*, A new modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, Communication from the European Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018, COM(2018)98 final, Brussels 14.2.2018, σελ. 15-16.

²³ Βλ. *European Commission*, A modern budget for a Union that protects, empowers and defends - The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2018) 321 final, Brussels, 2.5.2018, σελ. 4.

²⁴ Βλ. αναλυτικά σε *M. Michelot*, How can Europe repair breaches of the rule of law?, Notre Europe – Jaques Delors Institute, Policy Paper No.221, 4 April 2018, σελ. 4-8.

²⁵ Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018.

μέτρων συνδέονται επαρκώς με τον στόχο της χρηματοδότησης και ιδίως να εξασφαλιστεί ότι οι συνέπειες βαρύνουν εκείνους που είναι υπεύθυνοι για τις διαπιστωθείσες ελλείψεις και όχι τους επιμέρους δικαιούχους της χρηματοδότησης της ΕΕ.²⁶

Ως βασικό νομοθετικό εργαλείο για τη θεσμοθέτηση αυτής της πολιτικής αιρεσιμότητας έχει προταθεί να θεσπιστεί αυτοτελής Κανονισμός βάσει του άρθρου 322 ΣυνθΛΕΕ (που παραπέμπει στη συνήθη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 294 ΣυνθΛΕΕ), δηλαδή έχει την ίδια νομική βάση με τον Δημοσιονομικό Κανονισμό της ΕΕ.²⁷

Το ουσιαστικό περιεχόμενο του προτεινόμενου Κανονισμού έχει τα εξής στοιχεία:²⁸

Θέτει ως σκοπό του την την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη. Ορίζει την αρχή του κράτους δικαίου εντάσσοντας σε αυτή την αρχή της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (ιδίως ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα), της διάκρισης των εξουσιών (με έμφαση στην ανεξαρτησία των δικαστηρίων), και της ισότητας έναντι του νόμου. Η γενικευμένη έλλειψη ως προς αυτά θα συνίσταται σε διαδεδομένη ή επαναλαμβανόμενη πρακτική ή παράλειψη ή μέτρο λαμβανόμενο από δημόσιες αρχές που επηρεάζει το κράτος δικαίου, ενώ το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού περιλαμβάνει τους κράτικούς φορείς όπως τους ορίζει ο Δημοσιονομικός Κανονισμός (κεντρική διοίκηση, αποκεντρωμένη διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση, ΝΠΔΔ, κρατικά ΝΠΙΔ).

Τιθενται διάφορες περιπτώσεις ως προϋποθέσεις ενεργοποίησης του προβλεπόμενου κυρωτικού μηχανισμού. Για την ενεργοποίηση αυτή δεν αρκεί η εκ του αποτελέσματος διαπιστούμενη επίδραση μιας πράξης ή παράλειψης στο κράτος δικαίου αλλά και η διακινδύνευση επίδρασης. Τέτοιες πράξεις ή παραλείψεις αφορούν ενδεικτικά τη διακινδύνευση της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος, την παράλειψη αποτροπής, διόρθωσης και επιβολής κυρώσεων σε αυθαίρετες ή παράνομες αποφάσεις εκ μέρους των δημόσιων αρχών και τον περιορισμό της διαθεσιμότητας και της αποτελεσματικότητας των ένδικων μέσων και συνδέονται αυτές οι περιπτώσεις με συνθήκες που πάλι ενδεικτικά μπορούν να αφορούν την εύρυθμη λειτουργία των διοικητικών, δικαστικών και εισαγγελικών αρχών, και την εκδήλωση συμπεριφορών απάτης, διαφθοράς ή παραβιάσεων του δικαίου της ΕΕ που πλήττουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, και παρεμποδίζουν την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών καθώς και την αποτελεσματική και έγκαιρη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης και την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.

²⁶ Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018 σελ. 1-2.

²⁷ Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018 σελ. 3.

²⁸ Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018, σελ. 6-13.

Οι κυρώσεις, αναλόγως του πλαισίου διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων που ισχύει για την εκάστοτε διαχείριση σύμφωνα με το Δημοσιονομικό Κανονισμό (άμεση, έμμεση, επιμερισμένη), και λαμβανομένης υπόψιν της αρχής της αναλογικότητας, μπορούν να συνίστανται σε αναστολή πληρωμών, σε απαγόρευση νέων νομικών δεσμεύσεων, σε αναστολή έγκρισης προγραμματων, σε μείωση προχρηματοδότησης, σε αναστολή ή μείωση ανάληψης υποχρεώσεων, σε διακοπή προσθεσμιών πληρωμής, κλπ. Η επιβολή κυρώσεων δεν άρει την υποχρέωση των εθνικών αρχών να συνεχίσουν την υλοποίηση των προγραμμάτων, ιδίως όταν αυτό συνεπάγεται καταβολή πληρωμών σε τελικούς δικαιούχους/αποδέκτες.

Η διαδικασία επιβολής των κυρώσεων εκκίνηει από τη διαπίστωση της Επιτροπής περί συνδρομής των προϋποθέσεων ενεργοποίησης της διαδικασίας και την αποστολή γραπτής κοινοποίησης προς το εμπλεκόμενο κράτος μέλος ώστε αυτό να απαντήσει. Αξιολογείται κάθε σχετικό έγγραφο και κάθε πληροφορία ώστε η Επιτροπή να αξιολογήσει την κατάσταση. Το εμπλεκόμενο κράτος εκθέτει αναλυτικά τις απόψεις του εντός μηνιαίας -το λιγότερο- προθεσμίας από τη λήψη της κοινοποίησης της Επιτροπής και προτείνει και τυχόν λήψη διορθωτικών μέτρων. Επί τη βάση όλων των στοιχείων που έχει στη διάθεση της η Επιτροπή κρίνει αν συντρέχει γενικευμένη έλλειψη ως προς το κράτος δικαίου και σε θετική περίπτωση υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση εκτελεστικής πράξης σχετικά με τα κατάλληλα μέτρα, η οποία θεωρείται εγκεκριμένη εκτός εάν το Συμβούλιο αποφασίσει, με ειδική πλειοψηφία, να απορρίψει ή να τροποποιήσει την πρόταση της Επιτροπής εντός ενός μήνα από την έγκρισή της από την Επιτροπή. Τα μέτρα αίρονται με την ίδια διαδικασία εάν η Επιτροπή αυτοβούλως ή κατόπιν τεκμηριωμένης αίτησης του εμπλεκόμενου κράτους, κρίνει, με βάση τα στοιχεία που έχει στη διάθεση της, ότι η γενικευμένη έλλειψη προς το κράτος δικαίου έχει αποκατασταθεί. Για όλα τα στάδια της διαδικασίας και τα επιβαλλόμενα μέτρα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τηρείται ενήμερο άμεσα από την Επιτροπή.

4. Ανάλυση και Αξιολόγηση του προτεινόμενου Κανονισμού

Στις προσεγγίσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τον προτεινόμενο Κανονισμό, καταγράφεται μια θετική απόψη για την πρωτοβουλία της Επιτροπής να προτείνει τη δημιουργία μηχανισμού προστασίας του κράτους δικαίου με άξονα τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Παράλληλα το Ευρωκοινοβούλιο υπεβάλλε μια σειρά από προτάσεις τροπολογιών που εστιάζουν στην αναλυτικότερη εννοιολογική προσέγγιση του κράτους δικαίου και των παραβάσεων αυτής της έννοιας, καθώς και των απειλών που αυτές οι παραβάσεις θέτουν για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, στην αλλαγή του τρόπου επιβολής κυρώσεων (με κύριο σημείο αλλαγής την αρμοδιότητα της Επιτροπής – όχι του Συμβουλίου - να επιβάλλει τις κυρώσεις με εφαρμοστική πράξη, αφού λάβει υπόψιν τις απόψεις ενός Panel ειδικών επί του θέματος, τη δημιουργία του οποίου επίσης προτείνει), και τη δημιουργία ενός δημοσιονομικού αποθεματικού, που θα τροφοδοτείται με αποφάσεις του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου ως «Αρχή επί του Προϋπολογισμού», από τους πόρους που περιλαμβάνονται στις επιβαλλόμενες κυρώσεις και που θα επιστρέφονται στο εμπλεκόμενο κράτος μέλος εάν αυτό πείσει ότι συμμορφώθηκε, ως μέσο περιορισμού των επιπτώσεων των οποίων μέτρων ώστε να μην πληγούν άδικα οι τελικοί δικαιούχοι/αποδέκτες.²⁹

²⁹ Για τις θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου βλ. *European Parliament, Resolution of 30 May 2018 on the 2021-2027 multiannual financial framework and own resources (2018/2714(RSP)), Doc. No*

Η Επιτροπή των Περιφερειών της ΕΕ καλωσόρισε επί της αρχής την πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και πρότεινε συγκεκριμένες αλλαγές στο κείμενο του προτεινόμενου Κανονισμού, εστιάζοντας κυρίως στην εξαίρεση από το ρυθμιστικό πεδίο του των φορέων που ανήκουν στις αιρετές τοπικές και περιφερειακές αρχές καθώς δεν ελέγχονται από τις κεντρικές διοικήσεις και κατά κανόνα δεν εμπλέκονται σε προγράμματα που διαχειρίζεται άμεσα και έμμεσα η Ευρ.Επιτροπή, και στην ανάγκη η Επιτροπή να υποβάλλει μια εκτίμηση επιπτώσεων των μέτρων στα δημοσιονομικά μεγέθη (εθνικά και υποεθνικά) του εμπλεκόμενου κράτους.³⁰

Τέλος χρήσιμη είναι η Γνώμη που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του επί του προτεινόμενου Κανονισμού, καθώς, λόγω του περιεχομένου της πρότασης, αφορά στο πεδίο αρμοδιότητας του. Μια ενδιαφέρουσα παρατήρηση του ΕΕΣ είναι ότι δεν διενεργήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων της πρότασης, παρά τη σχετική υποχρέωση της Επιτροπής, καθώς η τελευταία ισχυρίστηκε ότι δεδομένης της εξειδικευμένης στοχοθεσίας της προτεινόμενης ρύθμισης να προστατευθεί η χρήστη δημοσιονομική διαχείριση και τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, η μόνη εναλλακτική θα ήταν να διατηρηθεί το status quo χωρίς καμία διαδικασία, άρα δεν υπήρχε πεδίο διερεύνησης επίπτώσεων.³¹ Το ΕΕΣ έκρινε ότι η ύπαρξη μιας τέτοιας εκτίμησης θα βοηθούσε τα αρμόδια νομοθετικά όργανα να καταλήξουν σε καλύτερα τεκμηριωμένες αποφάσεις.³² Άλλο συναφές ενδιαφέρον σημείο κριτικής ήταν η έλλειψη ειδικής διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη, επίσης παρά τη σχετική υποχρέωση της Επιτροπής, κάτι που η Επιτροπή δικαιολόγησε λόγω της ευρείας συζήτησης που έχει γίνει για το θέμα τόσο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και στο Συμβούλιο,³³ αν και το ΕΕΣ θεώρησε ότι θα είχε ιδιαίτερη σημασία η διαβούλευση, εντός του προβλεπόμενου σχετικού ειδικού πλαισίου πριν τη δημοσιοποίηση της πρότασης.³⁴ Ίσως μάλιστα να είχαν προληφθεί αντιδράσεις, όχι τόσο επί της αρχής αλλά επί των λεπτομερειών της τελικής πρότασης.

P8_TA-PROV(2018)0226, para 10, *European Parliament*, Amendments adopted by the European Parliament on 17 January 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)), Doc. No P8_TA-PROV(2019)0038.

³⁰ *European Committee of the Regions (Rapporteur N. Dobroslavić)*, Opinion on the Multiannual Financial Framework package for the years 2021-2027, 131st plenary session, 8-10 October 2018, Doc No. COR-2018-02389-00-00-PAC-TRA (EN/HR) σελ. 3-5.

³¹ Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018, σελ. 4.

³² Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Γνώμη αριθ. 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, 12 Ιουλίου 2018, ΕΕ 2018, C 291/1 σκέψη 18.

³³ Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018, σελ. 3

³⁴ Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Γνώμη αριθ. 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, 12 Ιουλίου 2018, ΕΕ 2018, C 291/1 σκέψη 17.

Εκτός όμως από τα διαδικαστικά ζητήματα, το ΕΕΣ ανέδειξε και κάποια θέματα ουσίας που χρήζουν εξέτασης. Αναλύοντας τις διαδικασίες που ο προτεινόμενος Κανονισμός προβλέπει τόσο για τη διάγνωση συνδρομής των προϋποθέσεων («γενικευμένη έλλειψη ως προς το κράτος δικαίου») όσο και για τη λήψη των μέτρων, το ΕΕΣ διέγνωσε ότι η Επιτροπή αποκτά ιδιαίτερα αυξημένη διακριτική ευχέρεια στην άσκηση των αποδιδόμενων αρμοδιοτήτων της καθώς η ποιοτική αξιολόγηση που θα κάνει στο υλικό που θα έχει στη διάθεση της (το οποίο επίσης δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια) δεν εδράζεται σε συγκεκριμένα κριτήρια (κάτι που πάντως η Επιτροπή θεωρεί θεμικό καθώς αφενός η απαρρίθμηση περιπτώσεων θα αποδυνάμωνε το μηχανισμό λόγω του κινδύνου να μην προβλεφθούν όλες οι πιθανές περιπτώσεις και αφετέρου το βάρος της απόδειξης –σε περίπτωση δικαστικού ελέγχου– έγκειται στην ίδια και το Συμβούλιο) ώστε να μπορεί να διασφαλιστεί η η συνεκτική εφαρμογή των διαταξέων και να εξασφαλίζεται η ισότιμη μεταχείριση των κρατών μελών στο πλαίσιο του προτεινόμενου Κανονισμού.³⁵ Πρόκειται για μια επιλογή στην κατεύθυνση της τάσης ενίσχυση των υπερεθνικών οργάνων της Ένωσης έναντι των εθνικών αρχών, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο περαιτέρω προώθησης της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Συμφωνα με μια άλλη παρατήρηση, στον προτεινόμενο Κανονισμό δεν τάσσονται προθεσμίες στην Επιτροπή για να δράσει (η ίδια ισχυρίζεται ότι οφείλει να ενεργεί εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος), αν και για τα εμπλεκόμενα κράτη-μέλη τίθενται χρονικά όρια δράσης, μια έλλειψη που υπάρχει και στη διαδικασία του άρθρου 7 ΣυνθΕΕ για τη διαπίστωση και επιβολή κυρώσεων.³⁶ Οι δυο διαδικασίες έχουν το ίδιο σημείο αναφοράς (παραβίαση αρχών του άρθρου 2 ΣυνθΕΕ), αλλά, όπως προαναφέρθηκε, έχει υποστηριχθεί πως η διαδικασία του άρθρου 7 ΣυνθΕΕ έχει περιορισμένη αποτελεσματικότητα δεδομένης της πολιτικής φύσης των συμπεριφορών που καλείται να ελέγξει, και πως η βασική δυνατότητα της ΕΕ σε τέτοιες περιπτώσεις είναι ο διάλογος, η πειθώ και η δημόσια καταγγελία, αντί της επιβολής κυρώσεων, κάτι που μάλιστα πολύ πιθανό να προκαλέσει έντονες αντιευρωπαϊκές αντιδράσεις από τους λαούς των εμπλεκόμενων χωρών, δημιουργώντας κοινωνική πίεση στις κυβερνήσεις να αντιδράσουν με τη σειρά τους.³⁷ Το αν η εικόνα ενός ηγέτη ως «καλού Ευρωπαίου» υπό την έννοια της συμμόρφωσης του με τα επιλογές και τις ενέργειες της ΕΕ βαρύνει περισσότερο ως κριτήριο στις πολιτικές προτεραιότητες του εξαρτάται από το μέγεθος του πολιτικού κόστους που προκαλείται όταν η συμμόρφωση αυτή, στο πλαίσιο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ, συνεπάγεται την ακύρωση εθνικών πολιτικών και νομοθετικών

³⁵ Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Γνώμη αριθ. 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, 12 Ιουλίου 2018, ΕΕ 2018, C 291/1 σκέψεις 12-16 και 19-23.

³⁶ Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Γνώμη αριθ. 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, 12 Ιουλίου 2018, ΕΕ 2018, C 291/1 σκέψη 24.

³⁷ Βλ. αναλυτικότερα *B. Schlipphak/O. Treib*, Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24 No 3, 2017, σελ. 352-365, *U. Sedelmeier*, Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure, *Journal of European Public Policy*. Vol. 24, No 3, 2017, σελ. 337-351.

επιλογών.³⁸ Είναι λοιπόν ασφαλές να ισχυριστεί κάποιος ότι ο προτεινόμενος Κανονισμός αποσκοπεί στην κάλυψη αυτής της συστημικής αδυναμίας του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ και μάλιστα με διαδικασίες, που όπως προαναφέρθηκε, επιτρέπουν μεγάλη ευχέρεια δράσης στην Επιτροπή έναντι των εμπλεκόμενων κρατών μελών. Ουσιαστικά με αυτή τη πρόταση ο προϋπολογισμός της ΕΕ εργαλειοποιείται και αυξάνει τον αντίκτυπο του στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης καθώς συνδέεται άμεσα, σε οριζόντιο επίπεδο και όχι τομεακό, με όρους που συνεπάγονται αλλαγές σε εθνικές πολιτικές επιλογές, και έτσι δημιουργείται μια επιπλέον μορφή πίεσης προς τα κράτη που δεν έχει θεσμικό/πολιτικό χαρακτήρα αλλά δημοσιονομικό.³⁹

Η εργαλειοποίηση, κατά τέτοιο τρόπο, του προϋπολογισμού της ΕΕ δημιουργεί προφανώς αντανakλαστικές αντιδράσεις σε κράτη που ήδη βρίσκονται σε αντιπαράθεση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για θέματα εφαρμογής ή όχι της αρχής του κράτους δικαίου και των άλλων αρχών του άρθρου 2ΣυνθΕΕ, όπως η Πολωνία, η Ουγγαρία, η Τσεχία και η Ρουμανία. Και το αντεπιχείρημα που μπορεί να τεθεί για την εργαλειοποίηση αυτή είναι ότι οι πόροι που χρηματοδοτούν τον προϋπολογισμό της ΕΕ, παρά την ένταξη τους στο σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης, επί της ουσίας προέρχονται από συναλλαγές και οικονομική δραστηριότητα που έχουν αναφορές σε εθνικό επίπεδο δηλ. α) εισφορές, πριμοδοτήσεις, δασμούς του κοινού δασμολογίου και λοιπούς δασμούς που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης επί των συναλλαγών με τρίτες χώρες, εισφορές και άλλα τέλη στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών ζάχαρης, β) έσοδα από την εφαρμογή ενιαίου συντελεστή (0,30% εκτός από Γερμανία, Ολλανδία και Σουηδία που είναι 0,15%) για όλα τα κράτη μέλη στις εναρμονισμένες βάσεις υπολογισμού του ΦΠΑ, γ) έσοδα από την εφαρμογή ενιαίου συντελεστή, που καθορίζεται στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού βάσει όλων των άλλων εσόδων, στο άθροισμα των ΑΕΕ όλων των κρατών μελών.⁴⁰ Επομένως, δε θα στερείται τελείως βασιμότητας τυχόν ισχυρισμός ότι είναι προβληματικό να στερούνται τα κράτη-μέλη, πόρους που τα ίδια έχουν συνεισφέρει στον προϋπολογισμό της ΕΕ για λόγους που ανάγονται σε εκτιμήσεις ενός μη αιρετού οργάνου όπως η Επιτροπή. Συστημική λύση ως αντίλογος σε αυτόν τον ισχυρισμό μπορεί να αναζητηθεί στην πρόταση της Επιτροπής για την μετεξέλιξη του συστήματος των ιδίων πόρων της ΕΕ προς μια πιο ενωσιακή προοπτική με τη θεσμοθέτηση νέων αυτοτελών ιδίων πόρων, που να έχουν πιο έντονη αναφορά στο ευρωπαϊκό επίπεδο και θα βασίζονται στην κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών, στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στα απορρίμματα πλαστικών συσκευασιών που δεν ανακυκλώνονται.⁴¹ Εάν οι

³⁸ Βλ. αναλυτικότερα, A. *Burcu Bayram*, Good Europeans? How European identity and costs interact to explain politician attitudes towards compliance with European Union law, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No 1, 2017, σελ. 42-60.

³⁹ Βλ. αναλυτικότερα M. *Kölling*, Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020?, *European Policy Analysis* No 10, SIEPS, November 2017.

⁴⁰ Βλ. λεπτομέρειες για το ισχύον σύστημα ιδίων πόρων της ΕΕ σε Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ), ΕΕ L 168/105.

⁴¹ Βλ. αναλυτικά για την πρόταση αυτή *European Commission*, Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the Own Resources based on the Common Consolidated Corporate Tax Base, on the European Union Emissions Trading System and on Plastic packaging waste that is not recycled, and on the measures to meet cash requirements, COM(2018) 326 final, Brussels, 2.5.2018, *European Commission*, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system Accompanying the document Proposal of a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union {COM(2018) 325 final}, SWD(2018) 172 final, Brussels, 2.5.2018.

πόροι του προϋπολογισμού της ΕΕ πάντως να εμπίπτουν στο πλαίσιο δράσης των κρατών μελών, τότε η εργαλειοποίηση του προϋπολογισμού της ΕΕ, εν ονόματι των λαών της ΕΕ που θα καταβάλουν άμεσα τους πόρους χρηματοδότησης του, για την προστασία των αρχών και των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ θα έχει πολύ σταθερότερη βάση.

Συναφές ως προς τη διαχείριση των αντιδράσεων από κάποια κράτη-μέλη είναι και το ζήτημα της νομικής βάσης του προτεινόμενου Κανονισμού. Προαναφέρθηκε ότι η πρόταση εδράζεται στο άρθρο 322ΣυνθΛΕΕ που αναφέρεται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία του άρθρου 294ΣυνθΛΕΕ. Κατά την Επιτροπή μάλιστα, οι ρυθμίσεις του προτεινόμενου Κανονισμού θα μπορούσαν να ενσωματωθούν στο Δημοσιονομικό Κανονισμό της Ένωσης ο οποίος βασίζεται στην ίδια νομική βάση,⁴² αποκτώντας έτσι συμβολισμούς απόλυτης ένταξης της προτεινόμενης διαδικασίας στο σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Όμως η επιλογή της εν λόγω νομικής βάσης έχει πιο κρίσιμες επιπτώσεις. Υπενθυμίζεται ότι ο προτεινόμενος Κανονισμός εντάσσεται στη συνολική πρόταση της Επιτροπής για το ΠΔΠ 2021-2027, η οποία αφορά τη θέσπιση Κανονισμού για το ΠΔΠ, όπου ακολουθείται κατά το άρθρο 312ΣυνθΛΕΕ ειδική νομοθετική διαδικασία που επιβάλλει ομοφωνία των μελών του Συμβουλίου. Με ήδη εκπεφρασμένη τη διαφωνία κρατών όπως η Πολωνία και η Ουγγαρία για τον προτεινόμενο Κανονισμό, τυχόν συμπερίληψη του περιεχομένου του στο κείμενο του Κανονισμού για το ΠΔΠ θα οδηγούσε σε αδιέξοδο. Επομένως η επιλεγείσα νομική βάση που επιτρέπει τη λήψη απόφασης στο Συμβούλιο επί τη βάση πλειοψηφίας (μόνο κατ' εξαίρεση απαιτείται ομοφωνία επί τροπολογιών για τις οποίες η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη) καθιστά εφικτή τη θέσπιση του προτεινόμενου Κανονισμού, με το να «ξεπεραστούν» οι αντιδράσεις κάποιων κρατών-μελών.

Ένας σχετικός προβληματισμός προκύπτει και από την αναφορά της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ ως σκοπό των ρυθμίσεων του προτεινόμενου Κανονισμού. Ο όρος «προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ» στο πλαίσιο του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ είναι συνυφασμένος είτε με την ποινική προστασία των εν λόγω συμφερόντων (άρθρο 85ΣυνθΛΕΕ για τη Eurojust και άρθρο 86ΣυνθΛΕΕ για την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία) είτε με την λήψη μέτρων για συγκεκριμένες εγκληματικές πράξεις όπως η απάτη εις βάρος αυτών των συμφερόντων (βλ. άρθρο 325ΣυνθΛΕΕ). Οι διατάξεις αυτές παρέχουν εξουσιοδότηση προς έκδοση νομοθετικών πράξεων και συνεπώς θα μπορούσε να ισχυριστεί κάποιος ότι θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως νομική βάση του προτεινόμενου Κανονισμού, εφόσον αυτός έχει συναφή σκοπό. Δεδομένης της «αρνητικής» φόρτισης όμως που έχουν οι εν λόγω διατάξεις για τα υποκείμενα των εκεί περιγραφόμενων πράξεων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, και με δεδομένο ότι τα εμπλεκόμενα πρόσωπα θα είναι κατά πάσα πιθανότητα στελέχη της πολιτικής ηγεσίας των αρχών των εμπλεκόμενων κρατών, η έστω και έμμεση απόδοση τέτοιων χαρακτηρισμών, μέσω της χρήσης των εν λόγω διατάξεων ως βάση για τον προτεινόμενο Κανονισμό, θα οδηγούσε μαθηματικά σε ευθεία σύγκρουση, σε θεσμικό επίπεδο, με κράτη που ήδη θεωρούν ότι ο εν λόγω Κανονισμός τα «φωτογραφίζει» (π.χ. Πολωνία, Ουγγαρία).

⁴² Βλ. *European Commission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018, σελ. 2.

Τέλος, δυο σημαντικά ζητήματα όπου το ΕΣΣ υιοθετεί και την προαναφερθείσα προσέγγιση της Επιτροπής των Περιφερειών είναι τα εξής:

α) η ανάγκη αφενός προστασίας των τελικών δικαιούχων/αποδεκτών των χρηματοδοτήσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Για το θέμα αυτό ο προτεινόμενος Κανονισμός λαμβάνει μέριμνα όπως αναγνωρίζει και το ΕΣΣ θεωρώντας όμως ότι πρέπει να γίνει αξιολόγηση των επιπτώσεων από την Επιτροπή.⁴³ Επίσης πρέπει να επισημανθεί ότι τυχόν «μετακύλιση», σκόπιμη ή τυχαία, του βάρους των μέτρων στους τελικούς δικαιούχους/αποδέκτες των χρηματοδοτήσεων θα έχει πολύ αρνητικές συνέπειες για την ΕΕ. Έχει καταγραφεί κατόπιν ερευνών ότι οι αιρεσιμότητες που έχουν επιπτώσεις στο επίπεδο εισοδήματος, ευημερίας και διαβίωσης των πολιτών δημιουργούν στην κοινωνία αντιδράσεις και άρνηση πολιτικής συμμετοχής (π.χ. στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), μείωση του ενδιαφέροντος για τις εξελίξεις στην ΕΕ και έτσι πλήττουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση της.⁴⁴ Με δεδομένα τα φαινόμενα αμφισβήτησης της ΕΕ λόγω των χειρισμών της στην αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και της προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης, δεν έχει την πολυτέλεια η Ένωση δημιουργίας επιπλέον λόγων δυσαρέσκειας προς αυτήν.

β) η ανάγκη εκτίμησης των συνεπειών των μέτρων του προτεινόμενου Κανονισμού επί των εθνικών προϋπολογισμών. Το ΕΕΣ γνωρίζει ότι συχνά η καταβολή εθνικών και ενωσιακών κονδυλίων, στο πλαίσιο διαφόρων εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών, εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα πιστώσεων των εθνικών προϋπολογισμών και η αποστέρηση των χρηματοδοτήσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ θα αυξήσει σημαντικά την ανάγκη χρήσης εθνικών πόρων για την αναπλήρωσή τους, κάτι που θα επιβαρύνει τις δαπάνες των εθνικών προϋπολογισμών στο ασφυκτικό πλαίσιο δημοσιονομικής πειθαρχίας που έχει διαμορφωθεί για τα κράτη μέλη της ΕΕ, επομένως είναι σκόπιμο οι προτάσεις της Επιτροπής για την επιβολή μέτρων να συνοδεύονται από αξιολογήσεις των επιπτώσεων τους στους εθνικούς προϋπολογισμούς.⁴⁵ Άλλωστε τόσο η δημοσιονομική πειθαρχία σε επίπεδο ΕΕ όσο και ο προτεινόμενος Κανονισμός έχουν ως αιτιολογική βάση την εξυπηρέτηση του συμφέροντος της ΕΕ, είτε σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής (διαμόρφωση υγιών δημοσιονομικών συνθηκών), είτε σε επίπεδο προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (αποτροπή δαπανών του προϋπολογισμού της ΕΕ στο πλαίσιο παρανόμων ενεργειών). Θα είναι οξύμωρο, στο πλαίσιο της ΕΕ, η μια πολιτική επιλογή να αποτελεί τροχοπέδη ή κίνδυνο για την άλλη.

Οι προτεινόμενες κυρώσεις, γενικά, εκτιμάται ότι θα υπονομεύσουν την «Ένωση των πολιτών», δημιουργώντας πολίτες δυο ταχυτήτων, αυτούς που ζουν σε «πιστοποιημένα κράτη» τα οποία τηρούν τις αρχές του κράτους δικαίου και σε αυτούς που ζουν σε κράτη που δεν τις τηρούν. Ο αντίλογος σε αυτή την άποψη είναι ότι την ευθύνη για αυτή τη διάκριση την φέρουν οι ηγέτες των κρατών που δεν

⁴³ Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Γνώμη αριθ. 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, 12 Ιουλίου 2018, ΕΕ 2018, C 291/1 σκέψη 26-28.

⁴⁴ Βλ. αναλυτικότερα σε *S. Watson*, Does Welfare Conditionality Reduce Democratic Participation? *Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 5, 2015, σελ. 645-686.

⁴⁵ Βλ. *Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο*, Γνώμη αριθ. 1/2018 σχετικά με την από 2ας Μαΐου 2018 πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, 12 Ιουλίου 2018, ΕΕ 2018, C 291/1 σκέψη 29.

σέβονται τις αρχές του κράτους δικαίου, οι οποίοι ως αιρετοί μπορούν να ελεγχθούν από το εκλογικό σώμα και να απωλέσουν την εξουσία που τους επέτρεψε να δημιουργήσουν την προβληματική κατάσταση.⁴⁶

5. Ως Κατακλείδα...

Η πορεία για το επόμενο ΠΔΠ, αυτό της περιόδου 2021-2027 προβλέπεται δύσκολη. Ήδη οι προτεινόμενες αλλαγές στις δημοσιονομικές προτεραιότητες της ΕΕ που περιλαμβάνονται στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με έμφαση σε πολιτικές όπως η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας ή η ενίσχυση των δυνάμεων συνοριοφυλακής της ΕΕ για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, κλπ με αντίστοιχη μείωση πόρων σε παραδοσιακές πολιτικές όπως η Κοινή Αγροτική Πολιτική ή η Πολιτική Συνοχής, έχουν προκαλέσει αντιδράσεις από διάφορα κράτη μέλη, ενώ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει διατυπώσει επί της αρχής σοβαρές επιφυλάξεις. Σε αυτό το περιβάλλον είναι σίγουρο ότι η πρόταση για τη χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ στο πλαίσιο ενός μηχανισμού επιβολής κυρώσεων θα αποτελέσει με τη σειρά της σημείο έντονης αντιπαράθεσης. Τα προαναλυθέντα σημεία διαμορφώνουν μια ατζέντα θεμάτων προς συζήτηση, η οποία δεν θα είναι εύκολη. Πολλώ δε μάλλον όταν και η ίδια η ΕΕ εμφανίζεται ως ελεγχόμενη για τις δικές της επιδόσεις ως προς την δημοκρατικότητα της, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου, κάτι που αποδυναμώνει τη θέση της και τα επιχειρήματα της στο σχετικό δημόσιο διάλογο.⁴⁷ Με δεδομένο το κλίμα των συζητήσεων για το νέο ΠΔΠ 2021-2027, η Ένωση θα πρέπει να δείξει κατά πόσο είναι έτοιμη να προχωρήσει σε δραστικές επιλογές που αν και θα γίνουν στο όνομα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα ενέχουν τον κίνδυνο της ευρωπαϊκής ρήξης.

⁴⁶ Για τη σχετική αντιπαράθεση επιχειρημάτων βλ. *G. Halmai*, The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU member states, European University Institute Working Paper LAW 2018/06, σελ. 18.

⁴⁷ Βλ. *G. Halmai*, The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU member states, European University Institute Working Paper LAW 2018/06, σελ. 18 και τις εκεί παραπομπές.