

## Η αιρεσιμότητα (conditionality) στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

Τεχνικό εργαλείο συμμόρφωσης ή «συνταγματική» αρχή με ευρύτερες επιπτώσεις\*

Μιχάλη Δ. Χρυσομάλλη, Καθηγήτη Νομικής Σχολής ΑΠΘ

### 1. Εισαγωγικά

Η μακρόσυρτη διαδικασία υιοθέτησης του Κανονισμού 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής Ένωση ή ΕΕ)<sup>1</sup>, εκτός από τη δημιουργία ενός νέου εργαλείου για την αντιμετώπιση της «οπισθοδρόμησης του κράτους δικαίου» σε Κράτη-μέλη της ΕΕ<sup>2</sup>, έφερε μεταξύ άλλων στο προσκήνιο, όσο ποτέ άλλοτε, το ζήτημα της αιρεσιμότητας (conditionality), ως εργαλείο διακυβέρνησης σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα, όπως αυτό της Ένωσης. Ο Κανονισμός θεσπίζει μηχανισμό αιρεσιμότητας, που επιτρέπει την αναστολή της χρηματοδότησης από την ΕΕ, όταν οι παραβιάσεις του κράτους δικαίου εκ μέρους των Κρατών-μελών θίγουν «κατά τρόπο επαρκώς άμεσο» τον προϋπολογισμό και τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης<sup>3</sup>. Η αιρεσιμότητα έγινε ευρύτερα γνωστή στο ελληνικό κοινό με τη μορφή των «αυστηρών όρων πολιτικής», που αποτυπώθηκαν στα Μνημόνια, που κλήθηκε να εφαρμόσει η χώρα μας κατά τη διάρκεια της χρηματοδοτικής κρίσης της περιόδου 2010 – 2018<sup>4</sup>. Αυτός ο τύπος αιρεσιμότητας συνδέθηκε με την δημοσιονομική προσαρμογή (λιτότητα) ως αναγκαία προϋπόθεση για τη λήψη της αναγκαίας χρηματοδοτικής συνδρομής από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και ως εκ τούτου συνοδεύτηκε από μια αρνητική προδιάθεση.

Ανατρέχοντας στην ογκώδη σχετική διεθνή βιβλιογραφία ο όρος αιρεσιμότητα (conditionality) «αναφέρεται στην υιοθέτηση μιας καθορισμένης συμπεριφοράς από τις κυβερνήσεις ή τους ιδιωτικούς φορείς, επειδή η εν λόγω συμπεριφορά αποτελεί

\* Η παρούσα μελέτη αποτελεί προδημοσίευση της συμβολής μας στον υπό έκδοση Τιμητικό Τόμο Κωνσταντίνου Καλαβρού

<sup>1</sup> Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 433 I/6, της 22.12.2020, σελ. 1 - 10

<sup>2</sup> Βλ. σχ. Μιχ. Χρυσομάλλη, Η «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι μηχανισμοί για την αντιμετώπισή της, στο Α. Παπαδοπούλου, Δ. Αναγνωστοπούλου (επιμ.), Προς μια Συμπεριληπτική Ευρωπαϊκή Πολιτικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2019, σελ. 77 – 102, όπου και πλούσια σχετική βιβλιογραφία

<sup>3</sup> Περισσότερα για τον Κανονισμό 2020/2092 βλ. *Blauberger M., Van Hüllen V., Conditionality of EU funds: An Instrument to Enforce EU Fundamental Values?*, Journal of European Integration 2021, σελ. 1 - 16· *Bogdandy von Armin, Lachny J., Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed?*, SIEPS, June 2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020\\_7epa.pdf](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_7epa.pdf)· *Dimitrovs Al., Rule of law conditionality for the EU budget: agreement is there*, EU Law Live 5/11/2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://eulawlive.com/analysis-rule-of-law-conditionality-for-the-eu-budget-agreement-is-there-by-aleksejs-dimitrovs/>· *Goldner Lang I., The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU*, Croatian Yearbook of European Law and Policy 2020, σελ. 1 - 26· *Heinemann Fr., Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework*, Intereconomics 2018, σελ. 297 – 301 και ειδικά 299, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2018/number/6/article/going-for-the-wallet-rule-of-law-conditionality-in-the-next-eu-multiannual-financial-framework.html>· *Lachny J., The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 - Is it all About the Money?*, Hague Journal on the Rule of Law 2021, σελ. 79 – 105 και διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-021-00154-6>· *Louis J-V., Respect de l' état de droit et protection des finances de l' Union*, Cahiers de Droit Europeen 2021, σελ. 3-20· *Niels Kirst, Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?* European Papers, 22.04.2021, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/rule-law-conditionality-long-awaited-step-towards-solution-rule-law-crisis#\\_ftn13](https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/rule-law-conditionality-long-awaited-step-towards-solution-rule-law-crisis#_ftn13)· *Nguyen T., The EU's New Rule of Law Mechanism: How it Works and why the 'Deal' Did Not Weaken it*, Hertie School Policy Brief 17 December 2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2\\_Research/1\\_About\\_our\\_research/2\\_Research\\_centres/6\\_Jacques\\_Delors\\_Centre/Publications/2020\\_1217\\_Rule\\_of\\_law\\_Nguyen.pdf](https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/2020_1217_Rule_of_law_Nguyen.pdf)

*Rubio E., Rule of Law conditionality. What could an acceptable compromise look like?* Notre Europe, October 2020, σελ. 3, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PB\\_20101\\_Lawconditionality\\_Rubio\\_EN-1.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PB_20101_Lawconditionality_Rubio_EN-1.pdf)· *Sanz L., The new agreement on the rule of law conditionality: a possible solution?*, Eyes on Europe 13/11/2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.eyes-on-europe.eu/the-new-agreement-on-rule-of-law-conditionality-a-possible-solution/>

<sup>4</sup> Βλ. αναλυτικά Χρυσομάλλη Μιχ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Οικοδόμηση, εμφάνιση, ζητήματα δημοκρατίας και κράτους δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 183 επ.

προϋπόθεση για την πρόσβαση σε ένα υποσχόμενο όφελος από την ΕΕ»<sup>5</sup>. Με άλλα λόγια είναι η σύνδεση μιας παροχής με την εκπλήρωση ορισμένων όρων ή μιας δεδομένης συμπεριφοράς<sup>6</sup>. Το προσδοκώμενο όφελος είναι συχνά οικονομικό, όπως συμβαίνει με τη χρηματοδοτική συνδρομή από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) ή στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, αλλά όχι πάντα, όπως ισχύει στη διαδικασία διεύρυνσης της ΕΕ<sup>7</sup>, όπου το όφελος τελικά είναι η ένταξη ενός υποψήφιου Κράτους στην Ένωση.

Όπως φάνηκε και από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 16 Φεβρουαρίου 2022 με τις οποίες απορρίφθηκαν οι προσφυγές ακυρώσεως του Κανονισμού 2020/2092, που άσκησαν η Ουγγαρία και η Πολωνία<sup>8</sup>, η αιρεσιμότητα και η σύμφυτη λογική του «οφέλους σε αντάλλαγμα μιας καλής συμπεριφοράς» μπορεί, ιδιαίτερα η «εσωτερική αιρεσιμότητα»<sup>9</sup>, να έχει αντίκτυπο με βασικές «συνταγματικές» αρχές της Ένωσης, όπως η αρχή της ισότητας των Κρατών-μελών, η αρχή της πίστης, της αλληλεγγύης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, ενώ επιπτώσεις υπάρχουν και στην κατανομή αρμοδιοτήτων είτε πρόκειται για κάθετη (μεταξύ ΕΕ και Κρατών-μελών) είτε για οριζόντια (μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ)<sup>10</sup> καθώς και στους παραδοσιακούς μηχανισμούς συμμόρφωσης στο δίκαιο της Ένωσης<sup>11</sup>. Τα ζητήματα αυτά θα επιχειρήσουμε να προσεγγίσουμε συνοπτικά παρακάτω, έχοντας ως σημείο εκκίνησης τη συζήτηση και την ανταλλαγή επιχειρημάτων μεταξύ αυτών που αντιτίθενται στην αιρεσιμότητα και των υποστηρικτών της.

## 2. Η ομοσπονδιακή διάσταση της αιρεσιμότητας

Κρίσιμο στοιχείο για να απαντηθεί το ερώτημα, που τίθεται στον τίτλο της παρούσας μελέτης, είναι το γεγονός ότι η αιρεσιμότητα παρουσιάζεται ως μια επιλογή με έντονη ομοσπονδιακή διάσταση και «συνταγματικό» χαρακτήρα. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι τη συναντά κανείς, εκτός από τους διεθνείς οργανισμούς (ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα) σε πολλά ομοσπονδιακά συστήματα, με χαρακτηριστικότερη περίπτωση αυτή των ΗΠΑ, όπου η αιρεσιμότητα εδράζεται στο άρθρο 1 ενότητα 8 του Συντάγματος. Η εν λόγω διάταξη εξουσιοδοτεί το Κογκρέσο να επιβάλλει και να εισπράττει φόρους, δασμούς, επιβαρύνσεις και ειδικούς φόρους κατανάλωσης, να πληρώνει τα ομοσπονδιακά χρέη, να διασφαλίζει την κοινή άμυνα και τη «γενική ευημερία» των Ηνωμένων Πολιτειών. Το Κογκρέσο όταν κατανέμει ομοσπονδιακούς πόρους στις πολιτείες, μπορεί να επιβάλλει όρους για την προώθηση γενικών στόχων πολιτικής, εξαρτώντας τη λήψη της χρηματοδότησης από τη συμμόρφωση με τις ομοσπονδιακές νομοθετικές και διοικητικές προτεραιότητες και οδηγίες. Έτσι, πολλές φορές τίθεται ζήτημα αντισυνταγματικότητας των όρων<sup>12</sup>, το οποίο αντιμετωπίστηκε

<sup>5</sup> Vita V., Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2017, σελ. 1 - 28

<sup>6</sup> Smith K. E., The Evolution and Application of EU Membership Conditionality, στο Marise Cremona (ed.), The Enlargement of the European Union, Oxford University Press 2003, Oxford, σελ. 105 και 109.

<sup>7</sup> Άρθρο 49 ΣΕΕ

<sup>8</sup> ΔΕΕ, απόφαση της 16<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2022, υπόθεση 156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2022:97 ΔΕΕ, απόφαση της 16<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2022, υπόθεση 157/21, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2022:98

<sup>9</sup> Η M. Cremona (EU Enlargement: Solidarity and Conditionality, οπ. παρ., σελ. 17) διακρίνει σε εξωτερική αιρεσιμότητα, που εφαρμόζεται στη διαδικασία προσχώρησης, και σε εσωτερική αιρεσιμότητα, που εφαρμόζεται μετά την ένταξη ενός νέου Κράτους-μέλους. Στην πρώτη τα υποψήφια Κράτη-μέλη πρέπει να επιδείξουν συμμόρφωση με καθορισμένους όρους για να επωφεληθούν της αλληλεγγύης μετά την ένταξη ενώ στη δεύτερη η συμμόρφωση αποσκοπεί στη διατήρηση αυτής της αλληλεγγύης.

<sup>10</sup> Goldner Lang I., The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU, οπ.παρ., σελ 3 -4

<sup>11</sup> Βλ. ενδεικτικά Baraggia Ant., Bonell M., Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, German Law Journal 2022, σελ. 131-156

<sup>12</sup> Βλ. ενδ. Epstein P. A., Foreword: Unconstitutional Conditions, State Power and the Limits of Consent, Harvard Law Review 1988, σελ. 4 Sullivan K. M., Unconstitutional Conditions, Harvard Law Review 1989, σελ. 1413 Sunstein C. R., Why the Unconstitutional Conditions Doctrine is an Anachronism (with Particular Reference to Religion, Speech, and Abortion), Boston University Law Review 1990, σελ. 593

από το Supreme Court στην εμβληματική υπόθεση *South Dakota v. Dole*<sup>13</sup>, με την οποία καθιερώθηκε ένα τεστ τεσσάρων σημείων για την αξιολόγηση της συνταγματικότητάς τους. *Πρώτον*, οι όροι πρέπει να υπηρετούν τη «γενική ευημερία» και να μην θίγουν τις νομοθετικές αρμοδιότητες των πολιτειών. *Δεύτερον*, οι όροι πρέπει να είναι σαφείς και ξεκάθαροι ώστε οι πολιτείες να μπορούν να κάνουν τις επιλογές τους εν γνώσει των συνεπειών τους. *Τρίτον*, οι όροι πρέπει να σχετίζονται με τους σκοπούς του ομοσπονδιακού προγράμματος δαπανών. Τέλος, οι όροι δεν θα πρέπει να παραβιάζουν άλλες διατάξεις του Συντάγματος και ειδικά την ομοσπονδιακή αρχή. Σε γενικές γραμμές οι πολιτείες θα πρέπει να διατηρούν το δικαίωμα επιλογής και οι όροι να μη μετατρέπονται από άσκηση πίεσης σε καταναγκασμό. Γίνεται φανερό ότι σε ομοσπονδιακά συστήματα, όπως αυτό των ΗΠΑ, η αιρεσιμότητα έχει αποτελέσει αντικείμενο σοβαρής νομικής αντιμετώπισης και παρά το γεγονός ότι η σχετική συζήτηση συνεχίζεται, έχει δημιουργηθεί σε μεγάλο βαθμό ένα «δόγμα αιρεσιμότητας»<sup>14</sup>, κάτι που στην έννομη τάξη της Ένωσης, όπως θα δούμε παρακάτω, δεν φαίνεται να υπάρχει ακόμη.

### 3. Η αιρεσιμότητα στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αιρεσιμότητα, ως εργαλείο επίτευξης πολιτικών και οικονομικών στόχων της ΕΕ, είναι διαρκώς παρούσα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και δεν τη συναντά κανείς για πρώτη φορά με τον Κανονισμό 2020/2092, ο οποίος αποτέλεσε αντικείμενο έντονης συζήτησης, προφανώς, λόγω της εφαρμογής της αιρεσιμότητας για την διασφάλιση αξιών της Ένωσης. Συγκεκριμένα,

(α) Από τα τέλη της δεκαετίας του '80 χρησιμοποιήθηκε αποκλειστικά στις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας (αναπτυξιακές συμφωνίες, Πολιτική Γειτονίας). Έτσι, η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας και γενικότερα η εξέλιξη των σχέσεων του τρίτου κράτους με την ΕΕ εξαρτάται από το σεβασμό εκ μέρους του των θεμελιωδών δικαιωμάτων, των αρχών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, που αναγορεύονται σε «ουσιαστικό στοιχείο» της συμφωνίας<sup>15</sup>.

(β) Μορφή αιρεσιμότητας αποτέλεσαν τα «Κριτήρια της Κοπεγχάγης», που υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1993, και λειτούργησαν ως άτυπη πολιτική προϋπόθεση για την προσχώρηση στην Ένωση ως το 1999 και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οπότε η προϋπόθεση σεβασμού των αξιών της ΕΕ αποτυπώθηκε στο άρθρο 49 ΣΕΕ. Εδώ το υποσχόμενο όφελος είναι η προσχώρηση στην ΕΕ<sup>16</sup>. Ειδικότερα, τα υποψήφια Κράτος-μέλος θα πρέπει να αποδεικνύει την ύπαρξη αξιόπιστων θεσμών, που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την προστασία των μειονοτήτων. Υπό αυτήν την έννοια μορφή

<sup>13</sup> *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987).

<sup>14</sup> *Baraggia Ant., Bonell M.*, οπ. παρ., σελ. 144

<sup>15</sup> *Bartels L*, Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements, Oxford University Press 2005· *Lazea D.*, EU External Relations from Non-Intervention to Political Conditionality, Central European Journal of International and Security Studies 2011, σελ. 51 - 74· *Polli S.*, The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbors: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency, II *Diritto dell' Union Europea* 2018, σελ. 525· *Smith K. E.*, The Evolution and Application of EU Membership Conditionality, στο *Marise Cremona* (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press 2003, Oxford, σελ. 105 - 140.

<sup>16</sup> *Σαπαρδάνη Μ.*, Κρίση του Κράτους Δικαίου στα νεότερα μέλη της ΕΕ: Η αποτελεσματικότητα της ενταξιακής διαδικασίας υπό αμφισβήτηση, στο Μιγάλη Δ. Χρυσομάλλη (επιμ.), *Κράτος Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Κεκτημένο ή Ζητούμενο*, Δημοσιεύματα DIGESTA No 20, 2021, σελ. 79 - 106· *Cremona M.*, EU enlargement: solidarity and conditionality, *European law review* 2005, σελ. 3 - 22· *Epstein R. A., Sedelmeier U.*, Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement, *Journal of European Public Policy* 2008, σελ. 795-796· *Pinelli C.*, Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments, *European Law Journal* 2004, σελ. 354-362· *Schimmelfennig Fr., Sedelmeier U.*, Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy* 2011, σελ. 661-679· *Schimmelfennig Fr.*, EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, *Journal of European Public Policy* 2011, σελ. 918 - 937

αιρεσιμότητας αποτελούν και τα «κριτήρια Μάαστριχτ» (κριτήρια σύγκλησης)<sup>17</sup>, που συναρτούν την επίτευξη συγκεκριμένων οικονομικών στόχων με την ένταξη Κράτους-μέλους της ΕΕ στη Νομισματική Ένωση<sup>18</sup>, ενώ και η συμμετοχή της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στο Χώρο Schengen υπόκειται σε όρους στο πλαίσιο του Μηχανισμού Συνεργασίας και Επαλήθευσης<sup>19</sup>.

(γ) Εξάλλου, τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης κατά τη διαχείριση της κρίσης χρέους που ενέσκηψε το 2010, κινούμενα εκτός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ένωσης για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), επέλεξαν να εξαρτήσουν τη συνδρομή στα Κράτη-μέλη, που αντιμετώπισαν χρηματοδοτικά προβλήματα, από «αυστηρούς όρους πολιτικής» (Euro-crisis conditionality), σύμφωνα με το άρθρο 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Οι όροι αυτή, που εξατομικεύονται ανά περίπτωση, αποτυπώθηκαν στα Μνημόνια<sup>20</sup>, που κλήθηκαν να εφαρμόσουν τα Κράτη-μέλη για να λάβουν χρηματοδοτική συνδρομή. Γενικώς αναγνωρίζεται ότι η φύση, το εύρος και η βαρύτητα των όρων που επιβλήθηκαν σε Κράτη-μέλη αποτέλεσαν «τεχνογνωσία» με κακή φήμη, που έλαβε η ΕΕ από το ΔΝΤ<sup>21</sup>, που συμμετείχε σε όλες τις χρηματοδοτικές αποστολές του ΕΜΣ<sup>22</sup>.

(δ) Ακόμη, ένας νέος τύπος αιρεσιμότητας<sup>23</sup>, που συνδέεται με τη διαχείριση των κονδυλίων που παρέχει η ΕΕ στα Κράτη-μέλη μέσω των αναδιανεμητικών πολιτικών της και του προϋπολογισμού της (Transfer Union), εισήχθη το 2013<sup>24</sup> ενόψει της υιοθέτησης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) 2014 – 2020 (Spending conditionality)<sup>25</sup>. Συγκεκριμένα κατά την υιοθέτηση των κανόνων, που καλούνταν να εφαρμόσουν τα διάφορα Διαθρωτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) της Ένωσης, υιοθετήθηκαν τρία είδη αιρεσιμοτήτων:

ι. *Εκ των προτέρων αιρεσιμότητα* (ex ante conditionality), που συνδέεται με συγκεκριμένες νομικές, διοικητικές και πολιτικές ικανότητες που πρέπει να διαθέτουν τα Κράτη-μέλη στους τομείς της μη διάκρισης, της ισότητας των δύο φύλλων, των δημοσίων συμβάσεων, των κρατικών ενισχύσεων, της προστασίας του περιβάλλοντος και των πληροφοριακών συστημάτων πριν από την εκταμίευση των κονδυλίων από Ευρωπαϊκά Διαθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

<sup>17</sup> Άρθρο 140 ΣΛΕΕ και Πρωτόκολλο 13 Σχετικά με τα Κριτήρια Σύγκλησης

<sup>18</sup> Σκλιάς Π., Μαρής Γ., Τα κριτήρια σύγκλησης στην ΟΝΕ και η εικόνα της Ελλάδας: Οι δεκαετίες του 1980 και του 1990, στο Σπυρίδων Α. Ρουκανάς, Παντελής Γ. Σκλιάς (επιμ.), Η ελληνική πολιτική οικονομία 2000 - 2010, Από την ΟΝΕ στο μηχανισμό στήριξης, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2014, σελ. 33 - 53

<sup>19</sup> Vachudova M. A., Spendzharova A., The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession, SIEPS, European Policy Analysis, March 2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://www.sieps.se/en/publications/2012/the-eus-cooperation-and-verification-mechanism-fighting-corruption-in-bulgaria-and-romania-after-eu-accession-20121epa/Sieps\\_2012\\_1epa?](https://www.sieps.se/en/publications/2012/the-eus-cooperation-and-verification-mechanism-fighting-corruption-in-bulgaria-and-romania-after-eu-accession-20121epa/Sieps_2012_1epa?)

<sup>20</sup> Κατά το άρθρο 13 παρ. 3 της Συνθήκης για την ίδρυση του ΕΜΣ στο Μνημόνιο Κατανόησης «περιγράφονται αναλυτικά οι όροι που θα συνδέονται με τη διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής. Το περιεχόμενο του ΜΚ αντικατοπτρίζει τις αδυναμίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν και το μέσο χρηματοπιστωτικής συνδρομής που έχει επιλεγεί»

<sup>21</sup> Dreher A, Vaubel R., The Causes and Consequences of IMF Conditionality, Emerging Markets Finance & Trade 2004, σελ. 26 - 54

<sup>22</sup> Βλ. αναλυτικά Χρυσομάλλη Μιχ., Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Οικοδόμηση, εμπάθυση, ζητήματα δημοκρατίας και κράτους δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 183 επ., όπου και πλούσια βιβλιογραφία.

<sup>23</sup> Vija V., Mainstreaming Equality in European Structural and Investment Funds: Introducing the Novel Conditionality Approach of the 2014–2020 Financial Framework, German Law Journal 2017, σελ. 993-1016

<sup>24</sup> Οι πρώτοι πάντως μηχανισμοί αιρεσιμότητας δαπανών (spending conditionality) υιοθετήθηκαν από τη δεκαετία του 1990, ιδίως στο πλαίσιο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής όπου η ΕΕ συνέδεσε τη χρηματοδότηση με την εκπλήρωση ορισμένων περιβαλλοντικών κυρίας στόχων.

<sup>25</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 (Γενικός Κανονισμός), Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σελ. 320 έως 469

ii. *Εκ των υστέρων αιρεσιμότητα* (ex post conditionality), που συνδέεται με τον έλεγχο από την Επιτροπή του βαθμού επίτευξης επιδόσεων και αποτελεσμάτων λόγω σαφώς οριζόμενων αδυναμιών στην υλοποίηση των προγραμμάτων. Το κίνητρο επίτευξης των προκαθορισμένων αποτελεσμάτων και τήρησης των οροσήμων εκτέλεσης των προγραμμάτων είναι η ανάληψη από το Κράτος-μέλος μετά τη λήξη των χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων τα ποσά που έχουν διακρατηθεί για τη δημιουργία του «αποθεματικού επίδοσης», που ανέρχεται περίπου στο 6% της συνολικής χρηματοδότησης του Κράτους-μέλους<sup>26</sup>

iii. *Μακροοικονομική αιρεσιμότητα* (macroeconomic conditionality), που επιχειρεί να συνδέσει την Πολιτική Συνοχής με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση για να εξασφαλιστεί ότι η αποτελεσματικότητα των δαπανών στο πλαίσιο των ΕΔΕΤ υποβοηθείται από υγιείς οικονομικές πολιτικές. Στην ουσία παρέχεται η δυνατότητα στα όργανα της Ένωσης να διακόπτουν χρηματοδοτήσεις στα Κράτη-μέλη στην περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις Συστάσεις ανά χώρα στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας<sup>27</sup> των οικονομικών πολιτικών των Κρατών-μελών<sup>28</sup>.

(δ) Πρόσφατα κατά την ψήφιση του νέου ΠΔΠ 2021 – 2027 αλλά και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (γνωστού ως New Generation EU – NGEU)<sup>29</sup> για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19<sup>30</sup> υιοθετήθηκαν πολλαπλοί τύποι αιρεσιμότητας. Έτσι,

i. Θεσπίστηκε ο μηχανισμός αιρεσιμότητας κράτους δικαίου για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ με τον Κανονισμό 2020/2092, που εφαρμόζεται όχι μόνο στα «παραδοσιακά» ταμεία της ΕΕ (αρχική πρόταση της Επιτροπής) αλλά εξίσου και στο NGEU<sup>31</sup>.

ii. Προβλέπεται η γνωστή μακροοικονομική αιρεσιμότητα (βλ. παραπάνω) και για το Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (NGEU)<sup>32</sup>.

iii. Τέλος, οι χρηματοδοτήσεις του NGEU συνδέθηκαν με την δράση του Κράτους-μέλους σε βασικούς τομείς, που προσδιορίζονται από την ΕΕ ως προτεραιότητες για το μέλλον της (ψηφιακή μετάβαση, κλιματική αλλαγή κα)<sup>33</sup>. Αυτός ο τύπος αιρεσιμότητας είναι πιο κοντά στην πρακτική των ομοσπονδιακών κρατών στη διαχείριση ομοσπονδιακών επιχορηγήσεων, οι οποίες εξαρτώνται από την επίτευξη στόχων γενικής πολιτικής, που θέτει η ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Όπως εύστοχα σημειώνει ο *T. Tridimas* η εξέλιξη αυτή σε συνδυασμό με την υιοθέτηση του μηχανισμού

<sup>26</sup> Βλ. αναλυτικά άρθρα 20 – 22 Κανονισμού 1303/2013

<sup>27</sup> Άρθρο 121 ΣΛΕΕ

<sup>28</sup> *Vita V.*, Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality, όπ. παρ., σελ. 116 - 143 της *ιδίας*, The rise of spending conditionality in the EU: what can EU learn from the U.S. conditional spending doctrine and policies? EUI Working Papers 2017/16, στο διαδικτυακό τόπο: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/48644/LAW\\_2017\\_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/48644/LAW_2017_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>29</sup> Κανονισμός 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΕΕ L 57 της 18.2.2021, σ. 17 έως 75)

<sup>30</sup> Στο ιστορικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 επήλθε πολιτική συμφωνία μεταξύ των Κρατών-μελών για την υιοθέτηση του ΠΔΠ 2021 – 2027, την δημιουργία του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (NGEU) και την αύξηση των ιδίων πόρων της ΕΕ. Το «πακέτο» που αποφασίστηκε ανήλθε σε 1.824,3 δισεκατομμύρια ευρώ και συνδυάζει το ΠΔΠ (1.074,3 δισεκατομμύρια ευρώ) και το NGEU ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ.

<sup>31</sup> ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα, Βρυξέλλες, 21 Ιουλίου 2020, EUCO 10/20, παρ. Ι σημείο 1

<sup>32</sup> Άρθρο 10 του Κανονισμού 2021/241

<sup>33</sup> Το άρθρο 3 του Κανονισμού 2021/241 ορίζει ότι το πεδίο εφαρμογής του μηχανισμού αναφέρεται σε τομείς πολιτικής με ευρωπαϊκή σημασία, διαρθρωμένους σε έξι πλώνες: πράσινη μετάβαση, ψηφιακός μετασχηματισμός, έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με οικονομική συνοχή, απασχόληση, παραγωγικότητα, ανταγωνιστικότητα, έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία, και μια εύρυθμη λειτουργούσα εσωτερική αγορά με ισχυρές ΜΜΕ, κοινωνική και εδαφική συνοχή, υγεία και οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την αύξηση της ετοιμότητας για την αντιμετώπιση κρίσεων και της ικανότητας αντίδρασης σε κρίσεις, και πολιτικές για την επόμενη γενιά, τα παιδιά και τους νέους, όπως η εκπαίδευση και οι δεξιότητες.

αιρεσιμότητας κράτους δικαίου «προωθούν την αιρεσιμότητα ως συνταγματική αρετή»<sup>34</sup>.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι σήμερα η χρήση η αιρεσιμότητας στο δίκαιο της ΕΕ «γίνεται συστημική»<sup>35</sup>, αποτελεί πλέον «μια καθιερωμένη πρακτική»<sup>36</sup> και ένα «καθοριστικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης»<sup>37</sup>, με τάση εφαρμογής της και σε άλλους τομείς, όπως η μετανάστευση, το άσυλο και την κλιματική αλλαγή<sup>38</sup>. Ενώ, όμως, «η αιρεσιμότητα ήρθε για να μείνει» με σοβαρές επιπτώσεις στην ενοποιητική διαδικασία, η ΕΕ στερείται ακόμη ενός «δόγματος αιρεσιμότητας» αντίστοιχου με αυτό των ΗΠΑ ή για να είμαστε πιο ακριβείς φαίνεται ότι βρίσκεται στις απαρχές της δημιουργίας ενός τέτοιου δόγματος.

#### 4. Αιρεσιμότητα: λόγος και αντίλογος

Η πύκνωση της αιρεσιμότητας και ειδικά αυτή που συνδέει την ενωσιακή χρηματοδότηση από όρους (spending conditionality) έχει εγείρει ισχυρό αντίλογο. Ενδεικτικά ορισμένα από τα επιχειρήματα αυτής της αρνητικής προσέγγισης είναι: Η άσκηση οικονομικής πίεσης μπορεί να έχει αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, πυροδοτώντας τον εθνικισμό, τον ευρωσκεπτικισμό και να ενισχύσει τις αυταρχικές κυβερνήσεις ως αντίδραση στην εξωτερική παρέμβαση<sup>39</sup>, η αναστολή πληρωμών θα αποτρέψει την οικονομική σύγκληση και την συνοχή της Ένωσης, που είναι προς το συμφέρον όλων<sup>40</sup>, οι κυρώσεις, τελικά, δεν τιμωρούν τις κυβερνήσεις, οι αβελτηρίες των οποίων ευθύνονται για την επιβολή τους, αλλά ουσιαστικά τους τελικούς δικαιούχους – ωφελούμενους των προγραμμάτων<sup>41</sup>, η αιρεσιμότητα αποτελεί πηγή διακρίσεων σε βάρος των φτωχότερων χωρών<sup>42</sup> ενώ θίγει την «συνταγματική» αρχή της ισότητας μεταξύ των Κρατών-μελών<sup>43</sup>, αφού η διακοπή πληρωμών θίγει κυρίως τα φτωχότερα Κράτη-μέλη, που λαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος της ενωσιακής χρηματοδότησής<sup>44</sup>. Γενικότερα τίθεται υπό αμφισβήτηση το κατά πόσο η νέα εργαλειοθήκη των μηχανισμών συμμόρφωσης και ειδικά η αιρεσιμότητα (enforcement conditionality) είναι κατάλληλη για το σκοπό αυτό ή εάν κινδυνεύει να προκαλέσει δυσμενείς επιπτώσεις που θα μπορούσαν να φτάσουν μέχρι και να ανατρέψουν το συνταγματικό πρότυπο της Ένωσης<sup>45</sup>. Τα επιχειρήματα αυτά έκαναν το πρ. Πρόεδρο της Επιτροπής J. – C. Juncker να αντιταχθεί στο μηχανισμό αιρεσιμότητας κράτους δικαίου, θεωρώντας ότι αυτός «αποτελεί δηλητήριο για την ήπειρο και θα διχάσει την ΕΕ»<sup>46</sup>.

<sup>34</sup> Tridimas T., Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?, Croatian Yearbook of European Law and Policy (CYELP) 2020, σελ. XI.

<sup>35</sup> Bieber R, Maiani F., Enhancing centralized enforcement of EU law: Pandora's toolbox? Common Market Law Review 2014, σελ. 1057-1092 (1057, 1073)

<sup>36</sup> Opinion of the Legal Service 13593/18 Oct. 25, 2018), 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

<sup>37</sup> Heinemann Fr., Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework, σπ. παρ., σελ. 297, 299

<sup>38</sup> Βλ. Goldner Lang I., The Rule of Law, the Force of Law and the Power of Money in the EU, σπ. παρ.

<sup>39</sup> Soest von C., Wahmann M., Are Democratic Sanctions Really Counterproductive? Democratization 2015, σελ. 957-980.

<sup>40</sup> Asatryan Z., Heinemann F., The European Fiscal Board: An Experiment at the Supranational Level, στο R. Beetsma, X. Debrun (eds.): Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?, CEPR Press, London 2018, σελ. 165 - 173.

<sup>41</sup> Heinemann Fr., Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework, σπ. παρ., σελ. 299

<sup>42</sup> Mattelaer A. (ed.), Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU, European Policy Brief No. 51, June 2018, Egmont Royal Institute for International Relations, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://aei.pitt.edu/94371/1/EPB-51-Conditionality-in-the-EU.pdf> · Kölling M., Policy Conditionality – a New Instrument in the EU Budget Post-2020?, SIEPS European Policy Analysis, November 2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2017/sieps\\_2017\\_10epa.pdf](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2017/sieps_2017_10epa.pdf) .

<sup>43</sup> Άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ

<sup>44</sup> Bieber R, Maiani F., Enhancing centralized enforcement of EU law: Pandora's toolbox? σπ. παρ., σελ. 1082

<sup>45</sup> Οπ. παρ.

<sup>46</sup> Eder F.: Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison', Politico, 6 Ιανουαρίου 2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/](http://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/).

Από την άλλη πλευρά οι υποστηρικτές της αιρεσιμότητας την βλέπουν ως προσπάθεια του αναγκαίου μετριασμού της ασυμμετρίας που παρατηρείται μεταξύ της προενταξιακής φάσης (pre/post asymmetry), τόσο στην Ένωση όσο και στην Νομισματική Ένωση, όπου υπάρχει μια αξιόπιστη απειλή. Δηλαδή η μη ένταξη, ο αποκλεισμός, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Αυτή η απειλή δίνει κίνητρα στις υποψήφιες χώρες να αγωνιστούν για τα αναμενόμενα οφέλη από την ένταξη. Δεν υπάρχει, όμως, συγκρίσιμη απειλή μετά την ένταξη, καθώς η ένταξη είναι μόνιμη και δεν υπάρχει μηχανισμός για την αποπομπή Κράτους-μέλους, που δεν συμμορφώνεται με τις συμβατικές του υποχρεώσεις<sup>47</sup>. Εξάλλου, υποστηρίζεται ότι αιρεσιμότητα εφαρμόζεται κατά κανόνα σε τομείς στους οποίους η χρήση άλλων μέσων συμμόρφωσης είτε δεν είναι δυνατή είτε δεν είναι αποτελεσματική, όπως είναι η συμμόρφωση με τις μακροοικονομικές απαιτήσεις ή στο κράτος δικαίου και τις αξίες της Ένωσης<sup>48</sup>. Ακόμη, υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις ότι οπισθοδρόμηση του κράτους δικαίου προάγει τη διαφθορά, που με τη σειρά της υπονομεύει τους στόχους της ενωσιακής χρηματοδότησης, που τελικά καθίσταται ένα από τα βασικά εργαλεία που χρησιμοποιούν οι αυταρχικές κυβερνήσεις αυτές για την διαίωνη της εξουσίας τους. Παράλληλα, ελλείψεις στους μηχανισμούς του κράτους δικαίου κάνουν δύσκολη την ανάκτηση κονδυλίων της Ένωσης, όταν διαπιστώνονται παρατυπίες από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα της Ένωσης (OLAF, Ελεγκτικό Συνέδριο)<sup>49</sup>. Τέλος, προβάλλεται ότι η αρχή της ισότητας των Κρατών-μελών δεν θίγεται αφού οι επαπειλούμενες κυρώσεις μπορούν να επιβληθούν σε όλα τα Κράτη-μέλη, χωρίς διάκριση<sup>50</sup>. Αντίθετα, η μη συμμόρφωση στις υποχρεώσεις κλονίζει την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης επί της οποίας εδράζεται η αρχή της αλληλεγγύης, που εκδηλώνεται μέσω της Πολιτικής Συνοχής.

### **Η «συνταγματοποίηση» της αιρεσιμότητας**

Οι διάφοροι τύποι αιρεσιμότητας έχουν ως αποτέλεσμα την αλλαγή των σχέσεων της Ένωσης με τα Κράτη-μέλη, οπότε συνεπάγονται σοβαρές «συνταγματικές» επιπτώσεις. Συγκεκριμένα, η χρηματοδότηση από την Ένωση επί σειρά ετών αποτελούσε δικαίωμα από τη συμμετοχή στην Ένωση, ενώ σήμερα τείνει να μετατραπεί σε ανταμοιβή μιας καλής συμπεριφοράς και συμμόρφωσης<sup>51</sup>. Εξάλλου, η αμοιβαιότητα, που ενυπάρχει στην αιρεσιμότητα, είναι ξένη σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ με τους μηχανισμούς συμμόρφωσης που προβλέπουν οι Συνθήκες. Συγκεκριμένα το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι «τα κράτη μέλη δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν από τη Συνθήκη στηριζόμενα στο γεγονός ότι και άλλα κράτη μέλη παραβαίνουν ενδεχομένως τις υποχρεώσεις τους. Συγκεκριμένα, στην έννομη τάξη της Ένωσης που εγκαθιδρύει η Συνθήκη ΛΕΕ, η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη δεν μπορεί να υπόκειται στον όρο της αμοιβαιότητας. Τα άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ προβλέπουν τα κατάλληλα μέτρα παροχής ένδικης προστασίας για την αντιμετώπιση των παραβάσεων εκ μέρους των κρατών μελών των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη ΛΕΕ»<sup>52</sup>. Οι οικονομικές κυρώσεις δεν αποτελούν μηχανισμό συμμόρφωσης των Κρατών-μελών προς τις υποχρεώσεις τους<sup>53</sup>. Η

<sup>47</sup> Cremona M., EU enlargement: solidarity and conditionality, *οπ. παρ.*, σελ 16 - 21' Heinemann F., The Political Economy of EU Enlargement and the Treaty of Nice, *European Journal of Political Economy* 2003, σελ. 17 - 31.

<sup>48</sup> Baraggia Ant., Bonell M., *οπ. παρ.*, σελ. 154

<sup>49</sup> Βλ. *Χρυσομάλλη Μιχ.*, Προστασία του κράτους δικαίου στην ΕΕ: Η περίπτωση της Ουγγαρίας, CES-Duth Working Paper 1/2021, 24 Ιανουαρίου 2021, εισήγησης στην διαδικτυακή ημερίδα με θέμα Προκλήσεις για το Κράτος Δικαίου στην ΕΕ, που διοργάνωσαν η Έδρα Jean Monnet "Δημοσιονομική Διακυβέρνηση της ΕΕ & Έλεγχος" και το Κέντρο Έρευνας Δημοκρατίας & Δικαίου του Τμήματος Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών του ΠΑΜΑΚ, στις 19/1/2021), διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <http://ces-duth.blogspot.com/search/label/Working%20Paper%20Series>

<sup>50</sup> Baraggia Ant., Bonell M., *οπ. παρ.*, σελ. 153

<sup>51</sup> *Οπ. παρ.*

<sup>52</sup> ΔΕΕ, απόφαση της 11<sup>ης</sup> Ιουλίου 2018, υπόθεση C-356/15, Επιτροπή κατά Βελγίου, ECLI:EU:C:2018:555, Σκ. 106

<sup>53</sup> Για τους μηχανισμούς συμμόρφωσης στην ενωσιακή έννομη τάξη και τις μεταλλαγές που υφίστανται βλ αναλυτικά Montaldo St., Costamagna Fr., Miglio Alb. (eds), *EU Law Enforcement: The Evolution of Sanctioning Powers*, Routledge 2021

δυνατότητα που προβλέπει το άρθρο 260 ΣΛΕΕ αποτελεί εξαίρεση, ενώ οι οικονομικές κυρώσεις επιβάλλονται από το Δικαστήριο και όχι από τα πολιτικά όργανα της Ένωσης σε περιπτώσεις «πεισματικών παραβιάσεων» του δικαίου της Ένωσης. Τέλος, ενώ φαίνεται ότι αρχή της ισότητας των Κρατών-μελών γίνεται σεβαστή, δεν πρόκειται παρά για μια τυπική ισότητα και όχι ουσιαστική αφού, αν και οι κυρώσεις μπορεί να επιβληθούν σε όλα τα Κράτη-μέλη, είναι πολύ περισσότερο επώδυνες για τα φτωχότερα Κράτη-μέλη, που είναι οι κύριοι αποδέκτες των κονδυλίων της Πολιτικής Συνοχής<sup>54</sup>. Ένα τέτοιο μηχανισμό εξισορρόπησης εφαρμόζει το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη την «ικανότητα πληρωμής», όταν επιβάλλει οικονομικές κυρώσεις (χρηματικές ποινές ή/και κατ' αποκοπή ποσό) στο πλαίσιο του άρθρου 260 ΣΛΕΕ. Εξάλλου, η ευρεία χρησιμοποίηση της αιρεσιμότητας μπορεί να είναι το σύμπτωμα μιας πιο ριζικής αλλαγής στη συνταγματική κουλτούρα της ΕΕ: από μια έννομη τάξη που βασίζεται στις θεμελιώδεις αρχές της πίστης, της αλληλεγγύης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, σε μια έννομη τάξη που βασίζεται σε μια νέα «κουλτούρα αιρεσιμότητας», η οποία εισάγει μια λογική «δότη – λήπτη», λαμβάνοντας υπόψη την εγγενή ασυμμετρία των εργαλείων αιρεσιμότητας<sup>55</sup>.

Η επιμονή στην αιρεσιμότητα και η εμπιστοσύνη που δείχνουν τα Θεσμικά Όργανα και τα Κράτη-μέλη προς αυτήν για την αντιμετώπιση των πολλαπλών κρίσεων, που αντιμετωπίζει η Ένωση τελευταία, δημιουργεί την ανάγκη ρύθμισής της<sup>56</sup>, με τον καθορισμό των αναγκαίων ορίων στη χρήση της και των προϋποθέσεων που πρέπει να συντρέχουν έτσι ώστε να είναι σύμφωνη με τις Συνθήκες<sup>57</sup>. Το έργο αυτό πρέπει να αναληφθεί από τα νομοθετικά όργανα της Ένωσης αλλά και από το Δικαστήριο, όπως το έχει πράξει με συνέπεια μέχρι σήμερα οικοδομώντας έτσι τον «ευρωπαϊκό συνταγματισμό»<sup>58</sup>.

Πριν από την θέσπιση του Κανονισμού 2020/2092 και όσων ακολούθησαν το ΔΕΕ είχε λίγες ευκαιρίες να αντιμετωπίσει ζητήματα σχετικά με την αιρεσιμότητα. Φαίνεται, πάντως, να κάνει δεκτή την θέση όρων στο πλαίσιο τομεακών πολιτικών της ΕΕ, που συνδέουν τη χρηματοδότηση με την εκπλήρωση ορισμένων υποχρεώσεων των Κρατών-μελών σχετικών με τους στόχους της χρηματοδότησης<sup>59</sup> ή με διαδικαστικές ικανότητες για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του ενωσιακού προϋπολογισμού<sup>60</sup>. Σε ότι αφορά τη σχέση της αιρεσιμότητας με άλλα «παραδοσιακά» μέσα συμμόρφωσης το Δικαστήριο δέχθηκε ότι όταν υπάρχουν ενδείξεις παραβίασης του δικαίου της ΕΕ η κίνηση της διαδικασίας της προσφυγής για παράβαση (άρθρο 258 ΣΛΕΕ) δεν εμποδίζει την Επιτροπή να αναστείλει τη χρηματοδότηση, υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει «επαρκώς άμεσος σύνδεσμος» μεταξύ της εικαζόμενης παράβασης και των πράξεων τις οποίες αφορά το σχετικό ταμείο<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> Baraggia Ant., Bonell M., οπ. παρ., σελ. 153

<sup>55</sup> Cremona M., EU enlargement: solidarity and conditionality, οπ. παρ., *Vita V.*, The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies?, οπ. παρ., σελ. 120

<sup>56</sup> Lindseth P., Fasone Cr., *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization – the Foundations of a Genuinely 'Constitutional' EU?*, *VerfBlog*, 2020/12/11, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-conditionality-and-resource-mobilization-the-foundations-of-a-genuinely-constitutional-eu/>

<sup>57</sup> Baraggia Ant., Bonell M., οπ. παρ., σελ. 155 - 156

<sup>58</sup> Χρυσομάλλη Μιχ., Ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός»: Οικοδόμηση και περιεχόμενο, στο Μιχάλη Χρυσομάλλη (επ.), Ο ευρωπαϊκός συνταγματισμός και η κρίση του, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ. 1 - 16

<sup>59</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 11<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2001, υπόθεση C-247/98, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2001:4, Σκ. 12 - 15

<sup>60</sup> ΓΔΕΕ, απόφαση της 26<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2013, συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-65/10, T-113/10 και T-138/10, Βασιλείο της Ισπανίας κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2013:93

<sup>61</sup> ΓΔΕΕ, απόφαση της 19<sup>ης</sup> Απριλίου 2013, συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-99/09 και T-308/09, Ιταλική Δημοκρατία κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2013:200, Σκ. 53 - 54



Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να τοποθετηθεί στο ζήτημα της αιρεσιμότητας στην υπόθεση *Pringle*<sup>62</sup>, στην οποία κρίθηκε η νομιμότητα της ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, ο οποίος παρέχει χρηματοδοτική συνδρομή σε Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης υπό «*αυστηρούς όρους πολιτικής*» (conditionality) σύμφωνα με το άρθρο 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Το ΔΕΕ έκανε αποδεκτή τη θέση όρων στη χρηματοδότηση, ωστόσο έκρινε ότι οι «*αυστηροί όροι*» θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με τους σκοπούς της Οικονομικής Πολιτικής γενικότερα άλλα και του άρθρου 125 ΣΛΕΕ (ρήτρα μη διάσωσης) ειδικότερα. Στο πλαίσιο αυτό προσεγγίζοντας τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΜΣ διαπίστωσε «*ότι οι αυστηροί όροι από τους οποίους εξαρτάται η παροχή από τον ΕΜΣ οποιασδήποτε στηρίξεως σταθερότητας σκοπούν στο να εξασφαλίσουν την τήρηση από τον ΕΜΣ και τα δικαιούχα κράτη μέλη, των μέτρων που λαμβάνει η Ένωση ιδίως στον τομέα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών τα οποία, από την πλευρά τους, σκοπούν ιδίως στο να διασφαλίσουν την εκ μέρους των κρατών μελών εφαρμογή υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής*»<sup>63</sup>. Η απόφαση *Pringle* αποτέλεσε ενδεχομένως μια χαμένη ευκαιρία στο βαθμό που το Δικαστήριο, αν και αναγνώρισε ως «*συνταγματική*» προϋπόθεση της χρηματοδοτικής στήριξης την επιβολή «*αυστηρών όρων πολιτικής*» και αποδέχτηκε την συμβατότητα της αιρεσιμότητας με την ενωσιακή έννομη τάξη, απέφυγε, ωστόσο, να εξετάσει αν μια έννοια (conditionality) με αμφιλεγόμενη διεθνώς φήμη είναι συμβατή γενικότερα με το επίπεδο ολοκλήρωσης στο οποίο βρίσκεται η Ένωση<sup>64</sup> και στην αξιακή της ταυτότητα<sup>65</sup>.

Ο διάλογος μεταξύ των Θεσμικών Οργάνων πριν από την υιοθέτηση του Κανονισμού 2020/2092 αλλά και αποφάσεις του Δικαστηρίου επί της νομιμότητας του Κανονισμού, που ακολούθησαν, έδωσαν αρκετές απαντήσεις στα προαναφερθέντα ζητήματα συνταγματικού χαρακτήρα, που θέτει η διαρκής χρήση της αιρεσιμότητας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και αποτελούν το έναυσμα για τη δημιουργία ενός «*δόγματος αιρεσιμότητας*» στην ενωσιακή έννομη τάξη. Κρίσιμα στοιχεία που συνάγονται είναι:

*Πρώτον*, η υιοθέτηση μηχανισμού αιρεσιμότητας δεν μπορεί να αντιβαίνει με διατάξεις της Συνθήκης ούτε, βεβαίως, να παρακάμπτει ή να αδρανοποιεί άλλους μηχανισμούς συμμόρφωσης που προβλέπει η Συνθήκη αλλά να τους συμπληρώνει. Προς τούτο ένας μηχανισμός αιρεσιμότητας, όπως αυτούς που θεσπίζει ο Κανονισμός 2020/2092, θα πρέπει να εξυπηρετεί άλλους σκοπούς<sup>66</sup>. Συγκεκριμένα το ΔΕΕ έκρινε ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί, όταν υπάρχει η κατάλληλη νομική βάση, να θεσπίσει, με πράξη του παραγωγού δικαίου, άλλες διαδικασίες διασφάλισης των αξιών της Ένωσης συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου «*στο μέτρο που οι διαδικασίες αυτές διαφέρουν τόσο ως προς τον σκοπό όσο και ως προς το αντικείμενό τους από τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ*».

*Δεύτερον*, η ύπαρξη προβλεπόμενων μηχανισμών συμμόρφωσης από τι Συνθήκες δεν αποκλείουν την προσθήκη και άλλων μηχανισμών συμμόρφωσης, αν αυτοί αποσκοπούν να προσδώσουν αποτελεσματικότητα στο δίκαιο της Ένωσης. Πρόκειται για πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που τη συναντά κανείς από νωρίς με την απόφαση στην υπόθεση *Van Gend & Loos* και την καθιέρωση του ωφέλιμου

<sup>62</sup> ΔΕΕ, απόφαση της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012, υπόθεση C-370/12, *Thomas Pringle κατά Government of Ireland κ.λπ. (Pringle)*, ECLI:EU:C:2012:756

<sup>63</sup> *Pringle*, Σκέψη 143

<sup>64</sup> *Ruffert M.*, The European Debt Crisis and European Union Law, *Common Market Law Review* 2011, σελ. 1777 – 1806

<sup>65</sup> *Bl. P. - A. van Malleghem*, *Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution*, *οπ. παρ.*, σελ. 162

<sup>66</sup> C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Σκ. 164 - 173

αποτελέσματος (effet utile) διατάξεων του ενωσιακού δικαίου<sup>67</sup>. Ωστόσο χρειάστηκε μια νέα τοποθέτηση του Δικαστηρίου, που απέρριψε την επικρατούσα άποψη στους κόλπους του Συμβουλίου (Νομική Υπηρεσία) σύμφωνα με την οποία το άρθρο 7 ΣΕΕ (μηχανισμοί διασφάλισης των αξιών της ΕΕ), αποτελεί *lex specialis*, που ως τέτοια εμποδίζει την δημιουργία άλλων μηχανισμών διασφάλισης. Η θέση αυτή δίνει αναμφίβολά μια σοβαρή ώθηση στην χρήση της αιρεσιμότητας ως μηχανισμού συμμόρφωσης.

*Τρίτον*, η αρχή της ασφάλειας του δικαίου πρέπει να γίνεται σεβαστή με σαφή εννοιολογική οριοθέτηση των υποχρεώσεων, που αναλαμβάνουν τα Κράτη-μέλη στο πλαίσιο ενός μηχανισμού αιρεσιμότητας<sup>68</sup>. Πάντως, κατά το Δικαστήριο η ανάγκη σαφήνειας δεν αποκλείει από την υιοθέτηση σχετικού μηχανισμού αιρεσιμότητας για τη διασφάλιση του σεβασμού αρχών και αξιών<sup>69</sup>, που παρουσιάζουν κάποια αοριστία όπως το κράτος δικαίου<sup>70</sup>, στο βαθμό που τόσο η νομολογία του Δικαστηρίου όσο και Κανονισμός 2020/2092 προσδιορίζουν με αρκετή σαφήνεια την ενωσιακή έννοια του κράτους δικαίου<sup>71</sup>.

*Τέταρτον*, κατά τον προσδιορισμό των προς θέσπιση μέτρων (κυρώσεων), θα πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας, λαμβανομένων ιδίως υπόψη της σοβαρότητας της κατάστασης, του χρόνου που έχει παρέλθει από την έναρξη της σχετικής πρακτικής, της διάρκειας και της επανάληψής της, της πρόθεσης, του βαθμού συνεργασίας του Κράτους -μέλους για τον τερματισμό των παραβιάσεων<sup>72</sup>.

*Τέλος*, κατά τη θέσπιση των μέτρων πρέπει να διασφαλίζονται τα νόμιμα συμφέροντα των τελικών αποδεκτών και των δικαιούχων. Έτσι, αντιμετωπίζεται ένα βασικό επιχείρημα αυτών που αντιτίθενται στην αιρεσιμότητα ειδικά σε ότι αφορά χρηματοδοτήσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι τα Κράτη-μέλη κατά των οποίων αποφασίστηκε η διακοπή ή αναστολή των πληρωμών θα πρέπει εξ ιδίων πόρων να συνεχίσουν την εκτέλεση του προγράμματος και να καταβάλλουν τα προβλεπόμενα στους τελικούς δικαιούχους<sup>73</sup>.

## 5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

(α) Γίνεται φανερό και με την ευκαιρία της υιοθέτησης του νέου μηχανισμού για την αντιμετώπιση της οπισθοδρόμησης του κράτους δικαίου σε Κράτη-μέλη ότι η αιρεσιμότητας (conditionality) αποδεικνύεται μια ελκυστική επιλογή των Κρατών-μελών και των Θεσμικών Οργάνων, που την εμπιστεύονται ως απάντηση σε πολλές από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

<sup>67</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 5<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1963, υπόθεση 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos κατά Nederlandse administratie der belastingen (Van Gend & Loos)*, ECLI:EU:C:1963:1.

<sup>68</sup> Για να διασφαλιστεί η ασφάλεια του δικαίου ο Κανονισμός 2020/2092 δεν αναφέρεται πλέον σε «γενικευμένες ελλείψεις», όπως είχε προταθεί αρχικά από την Επιτροπή, αφού ο όρος αυτός θεωρήθηκε ότι δεν παρέχει επαρκή ασφάλεια δικαίου αλλά σε «παραβιάσεις» (άρθρο 1), που αποτελεί επιλογή ενός νομικού όρου με ευρύτατη χρήση στο ενωσιακό δίκαιο αλλά και σε πολλούς άλλους τομείς του δικαίου. Η νέα ορολογία υποστηρίζεται και εξειδικεύεται από έναν μη εξαντλητικό κατάλογο πιθανών παραβιάσεων των αρχών του Κράτους Δικαίου (άρθρα 3 και 4), αυξάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ασφάλεια δικαίου.

<sup>69</sup> C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Σκ. 232 - 243

<sup>70</sup> Βλ. *Χρυσομάλλη Μιχ.*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, στο Μιχάλη Χρυσομάλλη (επ.), *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2018, σελ. 21 – 38 και ειδικά 35 - 36

<sup>71</sup> Ο Κανονισμός στο άρθρο 2 οριοθετεί με αρκετή σαφήνεια εννοιολογικά το Κράτος Δικαίου. Είναι η πρώτη φορά που σε μια νομική πράξη της Ένωσης επιχειρείται μια τέτοια οριοθέτηση και συγκεκριμενοποίηση μιας εξ αντικειμένου ανοικτής και δυναμικής έννοιας, όπως αυτή του Κράτους Δικαίου. Έτσι, ως Κράτος Δικαίου «νοείται η αξία της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας, που υποδηλώνει διαφανή, υποκείμενη σε λογοδοσία, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία· ασφάλεια δικαίου· απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης εκτελεστικών εξουσιών· αποτελεσματική δικαστική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, και όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα· διάκριση των εξουσιών· απαγόρευση των διακρίσεων και ισότητα ενώπιον του νόμου. Το κράτος δικαίου νοείται σε σχέση με τις άλλες αξίες και αρχές της Ένωσης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ».

<sup>72</sup> Άρθρο 5 παρ. 3 Κανονισμού 2020/2092

<sup>73</sup> Άρθρο 5 παρ. 2 Κανονισμού 2020/2092

(β) Η συμμόρφωση των Κρατών-μελών στο ενωσιακό δίκαιο είναι ζωτικής σημασίας για την ίδια την ύπαρξη της Ένωσης. Παραδοσιακά, η συμμόρφωση αυτή εξασφαλίζεται μέσω ενός «*συστήματος διπλής διασφάλισης*», που συνδυάζει έναν ισχυρό ιδιωτικό βραχίονα (άμεση ισχύς του ενωσιακού δικαίου) και ένα σχετικά ασθενή ενωσιακό (δημόσιο) βραχίονα επιβολής με τη προσφυγή για παράβαση των άρθρων 258 – 260 ΣΛΕΕ. Το σχήμα, όμως, αυτό δεν φαίνεται επαρκές σήμερα με αποτέλεσμα να απαιτούνται νέα εργαλεία, όπως η αιρεσιμότητα, με την οποία επιχειρείται να συμπληρωθούν οι συμβολικές κυρώσεις με πραγματικές "συνέπειες". Ωστόσο, δεν έχει ερευνηθεί επαρκώς αν η νέα εργαλειοθήκη είναι κατάλληλη για το σκοπό αυτό ή εάν κινδυνεύει να προκαλέσει δυσμενείς επιπτώσεις που θα μπορούσαν να φτάσουν μέχρι και να ανατρέψουν το συνταγματικό πρότυπο της Ένωσης.

(β) Η διαρκής επέκταση της αιρεσιμότητας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αν και μπορεί να θεωρηθεί ως μια ακόμη συμβολή στη «*συνταγματική*» εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>74</sup>, δημιουργεί ζητήματα τριβής με την αρχή της ισότητας των Κρατών-μελών και άλλες αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης, όπως της πίστης, της αλληλεγγύης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, ενώ επιφέρει και σοβαρές θεσμικές επιπτώσεις.

(γ) Η αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων με τη οικοδόμηση ενός «*δόγματος αιρεσιμότητας*» στην ενωσιακή τάξη μόλις ξεκίνησε και έχει να δώσει αρκετές ακόμη απαντήσεις ιδιαίτερα σε ότι αφορά τον αντίκτυπό της στο «*συνταγματικό*» πλαίσιο της ΕΕ, αφού αυτή φαίνεται να υπερβαίνει το χαρακτήρα ενός ακόμη τεχνικού εργαλείου συμμόρφωσης των Κρατών-μελών στις υποχρεώσεις τους, εξελισσόμενη σε μια «*συνταγματική*» αρχή, που καλείται να εξισορροπήσει μεταξύ της ευθύνης και της αλληλεγγύης.

(δ) Θετικό στοιχείο, οπωσδήποτε, αποτελεί η ένταξη της αιρεσιμότητας στους μηχανισμούς του NGEU υπό νέο περισσότερο ομοσπονδιακό χαρακτήρα, με την οποία παρουσιάζεται μια στροφή από την αιρεσιμότητα με έντονο τιμωρητικό χαρακτήρα, που εφαρμόστηκε κατά τη διάρκεια της χρηματοδοτικής κρίσης Κρατών-μελών της Ευρωζώνης, σε μια πιο ισορροπημένη εκδοχή μεταξύ της ευθύνης και της αλληλεγγύης. Αυτή η στροφή μπορεί να ανοίξει το δρόμο για μια νέα κατανόηση της αιρεσιμότητας, ως αποτελεσματικού εργαλείου διαχείρισης συγκρούσεων και διαφορών σε ένα πολυεπίπεδο συνταγματικό σύστημα.

(ε) Σε κάθε περίπτωση η αιρεσιμότητα δεν μπορεί να είναι πανάκεια και μια ενιαία λύση για κάθε νέα κρίση που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>75</sup>, ούτε, βέβαια, να προορίζεται για να αντικαταστήσει άλλους ενωσιακούς μηχανισμούς συμμόρφωσης.

<sup>74</sup> Lindseth P., Fasone Cr., *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization – the Foundations of a Genuinely 'Constitutional' EU?*, οπ. παρ.

<sup>75</sup> Baraggia Ant., Bonell M., οπ. παρ., σελ. 156