

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η «νομική διάσωση» του μηχανισμού αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου

(Κανονισμός 2020/2092) από το ΔΕΕ:

οι αποφάσεις C-156/21 και C-157/21 της 16.2.2022

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ

1. Προλεγόμενα: Ο Κανονισμός 2020/2092 και ο μηχανισμός αιρεσιμότητας Κράτους Δικαίου

Στις 16 Φεβρουαρίου 2022 το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΔΕΕ ή Δικαστήριο) εξέδωσε τις αποφάσεις, με τις οποίες απέρριψε τις προσφυγές ακυρώσεως της Ουγγαρίας¹ και της Πολωνίας², με τις οποίες αυτές προσβάλλαν τη νομιμότητα του Κανονισμού 2020/2092 περί «γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης»³. Ο εν λόγω Κανονισμός, που υιοθετήθηκε στις 16 Δεκεμβρίου 2020 μετά από μια μακρά περίοδο κυοφορίας και ήταν αποτέλεσμα πολλαπλών συμβιβασμών μεταξύ των Θεσμικών Οργάνων αλλά και μεταξύ των Κρατών-μελών της Ένωσης, καθιερώνει ένα μηχανισμό αιρεσιμότητας (conditionality)⁴ Κράτους Δικαίου σε ότι αφορά τα χρηματοδοτικά μέσα (προϋπολογισμός) της Ένωσης. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 1 του Κανονισμού, αυτός «ορίζει τους κανόνες που είναι απαραίτητοι για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη».

Η ιδέα της σύνδεσης του σεβασμού των απαιτήσεων του Κράτους Δικαίου με τα Ευρωπαϊκά Ταμεία διατυπώθηκε για πρώτη φορά το 2017, όταν έγινε φανερό ότι δεν μπορούσε να ανακοπεί η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου με τα προβλεπόμενα από τη Συνθήκη μέσα και ιδιαίτερα με το άρθρο 7 ΣΕΕ⁵. Έτσι, κατά την έναρξη των διαπραγματεύσεων για το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021 – 2027 η Επιτροπή στις 2 Μαΐου 2018 κατέθεσε 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 μέλη⁶. Η νομοθετική όμως διαδικασία, αν και η πρόταση έγινε δεκτή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, λήμνασε επί διετία με ευθύνη του Συμβουλίου, που δεν φαινόταν διατεθειμένο να υιοθετήσει την πρόταση της Επιτροπής, τουλάχιστον στην αρχική της διατύπωση. Σημείο καμπής αποτέλεσε η έκρηξη της πανδημίας COVID-19, αφού

¹ΔΕΕ, απόφαση της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2022, υπόθεση 156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2022:97

²ΔΕΕ, απόφαση της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2022, υπόθεση 157/21, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2022:98

³Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2020 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης. *ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 1 - 10*

⁴Ο όρος αιρεσιμότητα (conditionality) «αναφέρεται στην υιοθέτηση μιας καθορισμένης συμπεριφοράς από τις κρατικές κυβερνήσεις ή τους ιδιωτικούς φορείς, επειδή η εν λόγω συμπεριφορά αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση σε ένα υποσχόμενο όφελος από την ΕΕ»

⁵Στις 31/10/2017 η Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, αρμόδια για τις αξίες και τη διαφάνεια *Vera Jourova* σε ομιλία της στο Ελσίνκι υπογράμμισε ότι «η ΕΕ πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο δημιουργίας ισχυρότερης αιρεσιμότητας μεταξύ του κράτους δικαίου και των ταμείων συνοχής της ΕΕ, που προορίζονται για φτωχότερα κράτη μέλη». Βλ. σχ. *Zalan E*, Justice Commissioner links EU funds to 'rule of law' (31. October 2017) *EU Observer*, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://euobserver.com/political/139720>

⁶COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD)

στο ιστορικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020 επήλθε πολιτική συμφωνία μεταξύ των Κρατών-μελών για την υιοθέτηση του ΠΔΠ 2021 – 2027, την δημιουργία του Ταμείου Ανάκαμψης (γνωστού ως New Generation EU – 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 Ταμείο Ανάκαμψης (NGEU) ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ⁷. Στο πλαίσιο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, πιεζόμενο από την ομάδα Κρατών-μελών γνωστή ως «*Frugal Four*» (Αυστρία, Ολλανδία, Σουηδία και Δανία)⁸, τοποθετήθηκε υπέρ της ταυτόχρονης θέσπισης ενός καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού και του NGEU και προδιόγραψε και τη λειτουργία του, τονίζοντας ότι η Επιτροπή θα μπορεί να προτείνει μέτρα σε περίπτωση παραβάσεων του Κράτους Δικαίου. Έχοντας την πολιτική ώθηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η Γερμανική Προεδρία από το Σεπτέμβριο 2020 ξεκίνησε εντατικές διαβουλεύσεις αρχικά μεταξύ των μελών του Συμβουλίου και κατόπιν μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής που κατέληξαν σε ένα οριστικό νομοθετικό σχέδιο (5/11/2020)⁹. Όταν έγινε φανερό ότι επικείμενη η υιοθέτηση του μηχανισμού η Πολωνία και η Ουγγαρία, χώρες, που από την αρχή αντιτάχθηκαν σε μια τέτοια προοπτική και κατά γενική ομολογία η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σ' αυτές είναι έκδηλη, απείλησαν με Κοινή τους Δήλωση να «μπλοκάρουν» την υιοθέτηση του νέου ΠΔΠ και της Απόφασης για τους ίδιους πόρους σε περίπτωση θέσπισης του Κανονισμού αιρεσιμότητας¹⁰. Η διαπραγματευτική θέση των δύο χωρών παρουσιάζονταν ισχυρή, αφού, ενώ ο Κανονισμός αιρεσιμότητας μπορούσε να ψηφιστεί από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, ο Κανονισμός για το νέο ΠΔΠ θα έπρεπε κατά το άρθρο 312 ΣΛΕΕ να ψηφιστεί με ομοφωνία και η Απόφαση για τους ίδιους πόρους για να τεθεί σε ισχύ θα έπρεπε να επικυρωθεί από τα Κράτη-μέλη κατά τους συνταγματικούς τους κανόνες¹¹. Χρειάστηκε μια νέα σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που στις 10 – 11 Δεκεμβρίου, για να αρθεί το αδιέξοδο, κατέληξε σε μια «ερμηνευτική δήλωση σχετικά με τον νέο μηχανισμό κράτους δικαίου»¹², που στην ουσία ανέστειλε την εφαρμογή του Κανονισμού αιρεσιμότητας πριν καν αυτός θεσπιστεί (!) και μέχρι να κριθεί η νομιμότητα του από το Δικαστήριο (!). Παράλληλα, «υποχρέωσε» την Επιτροπή να υιοθετήσει και να δημοσιεύσει κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο εφαρμογής του

⁷Βλ *Closa Carl., Kochenov Dim. Weile, Jos. H., Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (March 4, 2014). Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 2014/25, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://ssrn.com/abstract=2404260> *M. Kölling, The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget*, *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654> *Morijn. J., Op-Ed: The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context'*, *EU Law Live* 23/7/2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://eulawlive.com/op-ed-the-july-2020-special-european-council-the-eu-budgets-and-the-rule-of-law-reading-the-european-council-conclusions-in-their-legal-and-policy-context-by-john-morijn/> *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. VII.

⁸*Platon Séb., Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act*, *VerfBlog*, 2021/6/11, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/bringing-a-knife-to-a-gunfight/>

⁹*Wunsch N., Protecting the Rule of Law in the EU: Germany's Council Presidency must secure both the EU's budget and its credibility*, *Berlin Perspectives* No. 4, September 2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2020/09/BerlinPerspectives-4.pdf>

¹⁰Βλ. *Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary*, 26.11.2020, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>

¹¹Άρθρο 311 ΣΛΕΕ

¹²ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, Συμπεράσματα της Συνόδου 10 – 11/12/2020, σελ. 1 – 4, Βρυξέλλες, 11 Δεκεμβρίου 2020, EUCO 22/20

Κανονισμού εκ μέρους της μετά τις αποφάσεις του Δικαστηρίου, κάτι που δεν προβλέπεται από τον Κανονισμό. Η λύση αυτή, που δέχτηκε έντονη κριτική, επέτρεψε την άρση του veto των δύο χωρών και την υιοθέτηση του Κανονισμού 2020/2092¹³. Το κείμενο του Κανονισμού, που τελικά υιοθετήθηκε, διαφέρει ουσιωδώς από την πρόταση της Επιτροπής τόσο ως προς τις προϋποθέσεις ενεργοποίησης των μηχανισμών (πεδίο εφαρμογής) όσο και προς τη ακολουθητέα διαδικασία για τη λήψη μέτρων¹⁴. Συγκεκριμένα, αντί της προστασίας της αρχής του Κράτους Δικαίου μέσω της προστασίας του προϋπολογισμού της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή¹⁵) ο Κανονισμός έχει ως αντικείμενο την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ μέσω της προστασίας του Κράτους Δικαίου (Συμβούλιο). Αυτό αποτυπώνεται στο άρθρο 4 παρ.1 του Κανονισμού που προβλέπει ότι «*λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα όταν διαπιστώνεται, σύμφωνα με το άρθρο 6, ότι παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος επηρεάζουν ή απειλούν σοβαρά να επηρεάσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης κατά τρόπο επαρκώς άμεσο*». Η αλλαγή του κέντρου βάρους της ρύθμισης από την προστασία του Κράτους Δικαίου στην προστασία του προϋπολογισμού έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του Κανονισμού 2020/2092, αφού κάθε παραβίαση των αρχών του Κράτους Δικαίου δεν οδηγεί αυτόματα στη λήψη μέτρων, παρά μόνο αν οι παραβιάσεις επηρεάζουν «*κατά τρόπο επαρκώς άμεσο*» τη χρηστή οικονομική διαχείριση και τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Εξάλλου, ο Κανονισμός προβλέπει τη λήψη των μέτρων με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο και όχι με αντίστροφη ειδική πλειοψηφία¹⁶, όπως είχε προτείνει η Επιτροπή. Αυτό, όμως κάνει ευκολότερο το «*μπλοκάρισμα*» της απόφασης επιβολής των μέτρων.

Όπως είχε προαναγγελθεί με την «*ερμηνευτική δήλωση*» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Ουγγαρία και η Πολωνία στις 11 Μαρτίου 2021 προσέφυγαν στο ΔΕΕ κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και με τις προσφυγές τους ζήτησαν, σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, την ακύρωση του Κανονισμού 2020/2092. Με αίτηση του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου ζήτησε να υποβληθεί η εκδίκηση των υποθέσεων στην ταχεία διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 133 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Με απόφασή του στις 9 Ιουνίου 2021 ο Πρόεδρος του ΔΕΕ έκανε δεκτό το αίτημα κρίνοντας ότι οι υποθέσεις είχαν «*θμελιώδη σημασία για την έννομη τάξη της Ένωσης, ιδίως στο βαθμό που σχετίζεται με τις αρμοδιότητές της να υπερασπίζεται τον προϋπολογισμό της και τα οικονομικά της συμφέροντα έναντι προσβολών, που ενδέχεται*

¹³Βλ. ενδ. *Alemanno Alb., Chamon M., To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, *VerfBlog*, 2020/12/11, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/> *Dimitrovs Al., Rule of law-conditionalty as interpreted by EU leaders*, *EU Law Live* 11.12.2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://eulawlive.com/op-ed-rule-of-law-conditionalty-as-interpreted-by-eu-leaders-by-aleksejs-dimitrovs/#> *Jeney P., The EU Conditionality Regulation – Variations on Procrastination*, *EIPA Briefing* 2021/4, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2021/09/EIPA-Briefing-2021-4-The-EU-Conditionality-Regulation-%E2%80%93-Variations-on-Procrastination-.pdf> *V. Kazai, The devil lies in the procedural details: the Conditionality Regulation saga*, *EUblog*, 4/3/2022, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.eublog.eu/articolo/34946/The-devil-lies-in-the-procedural-details:-the-Conditionality-Regulation-saga/Kazai> *Scheppele K. L., Pech L., Platon S., Compromising the Rule of Law while compromising on the Rule of Law*, *VerfBlog*, 2020/12/13, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>

¹⁴*Louis J-V., Respect de l' état de droit et protection des finances de l' Union*, *Cahiers de Droit Europeen* 2021, σελ. 3-20

¹⁵*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

¹⁶Για την αντίστροφη ειδική πλειοψηφία βλ αναλυτικά Βλ. αναλυτικά *Χρυσομάλλη Μιχ.*, *Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση: Οικοδόμηση, εμπάθυνση, ζητήματα δημοκρατίας και κράτους δικαίου*, όπ. παρ., σελ. 89 - 92

να προέρχονται από παραβιάσεις των αξιών που περιέχονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ». Εξάλλου, στις 7 Σεπτεμβρίου 2021, θεωρώντας ότι οι υποθέσεις είναι εξαιρετικής σημασίας, το Δικαστήριο αποφάσισε, αφού άκουσε τον Γενικό Εισαγγελέα (ΓΕ), να παραπέμψει την υπόθεση στη Ολομέλεια, σύμφωνα με το άρθρο 16, τελευταίο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου. Στις δίκες παρενέβησαν υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου το Βέλγιο, η Δανία, η Γερμανία, η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία, η Φινλανδία, η Σουηδία και η Επιτροπή, ενώ η Πολωνία παρενέβη υπέρ της Ουγγαρίας και το αντίστροφο. Απορία προκαλεί η μη παρέμβαση της Ελλάδας προς στήριξη της νομιμότητας του μηχανισμού αιρεσιμότητας. Ωστόσο, η διερεύνηση της επιλογής αυτής της Ελληνικής Κυβέρνησης ξεφεύγει από το πλαίσιο αυτής της μελέτης. Στις 2 Δεκεμβρίου 2021 ο ΓΕ *Manuel Campos Sánchez-Bordona* πρότεινε στο Δικαστήριο την απόρριψη των προσφυγών¹⁷.

Προς στήριξη των προσφυγών τους η Ουγγαρία και η Πολωνία προέβαλαν 9 και 10 λόγους ακύρωσης αντίστοιχα. Για λόγους οικονομίας θα αναφερθούμε παρακάτω μόνο στους κύριους λόγους (ζητήματα), που τέθηκαν προς κρίση ενώπιον του Δικαστηρίου από τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη. Αυτά είναι: (α) η επιλογή του άρθρου 322 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης του Κανονισμού 2020/2092, (β) η καταστρατήγηση των άρθρων 7 ΣΕΕ και 269 ΣΛΕΕ, (γ) η παραβίαση του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ και των αρχών της ισότητας των Κρατών-μελών και του σεβασμού της συνταγματικής τους ταυτότητας (ο λόγος αυτός προβλήθηκε από την Πολωνία) και (δ) η παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου. Προδικαστικά το Δικαστήριο κλήθηκε να τοποθετηθεί σε ένα σημαντικό ζήτημα που σχετίζεται με τα διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας.

2. Το προδικαστικό ζήτημα: Η διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας

Τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη, προς στήριξη των λόγων ακύρωσης του Κανονισμού 2020/2092, που επικαλέστηκαν, παρέθεσαν στα δικόγραφα των προσφυγών τους εκτεταμένα αποσπάσματα της γνωμοδότησης αριθ. 13593/18 που εξέδωσε η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου (ΝΥΣ) επί της αρχικής πρότασης της Επιτροπής, η οποία αποτέλεσε την βάση έκδοσης του προσβαλλόμενου Κανονισμού. Η ΝΥΣ εξ αρχής τοποθετήθηκε αρνητικά στην πρόταση Κανονισμού για τον μηχανισμό αιρεσιμότητας, υποστηρίζοντας ότι αυτός δεν πρέπει να επιδιώκει τον ίδιο στόχο με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ¹⁸. Περαιτέρω η ΝΥΣ έλεγξε εάν υπήρχε «επαρκής σχέση» των «γενικευμένων ελλείψεων του Κράτους Δικαίου» και της «απώλειας δικαιώματος», δηλαδή, της αναστολής της χρηματοδότησης. Σύμφωνα με τη ΝΥΣ η πρόταση της Επιτροπής αποτύγχανε σε αυτό το τεστ, αφού δεν μπορούσε να αποδείξει ότι ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου συνδέεται με την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ και την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Η ΝΥΣ θεώρησε την αναφορά στην έννοια των «γενικευμένων ελλείψεων» πολύ ασαφή και ανεπαρκή για να καταδείξει την απαιτούμενη σύνδεση, ενώ επίσης η διαδικασία δεν απαιτούσε από την Επιτροπή να αποδείξει πραγματικά ότι τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης διατρέχουν κίνδυνο. Τέλος, η ΝΥΣ διέκρινε ότι τελικά ο μηχανισμός αιρεσιμότητας και το άρθρο 7 ΣΕΕ οδηγούνταν στο ίδιο αποτέλεσμα, δηλαδή τη διαπίστωση συστημικής αποτυχίας Κράτους Δικαίου είτε ως «γενικευμένη έλλειψη» βάσει του Κανονισμού είτε ως «σοβαρή και διαρκής παραβίαση» σύμφωνα με το άρθρο 7 ΣΕΕ, αλλά και στις ίδιες συνέπειες. Σύμφωνα με τη ΝΥΣ το άρθρο 7 ΣΕΕ είναι ο μόνος διαθέσιμος

¹⁷Προτάσεις ΓΕ της 2/12/2021 στην υπόθεση 156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2021:974· Προτάσεις ΓΕ της 2/12/2021 στην υπόθεση 157/21, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, ECLI:EU:C:2021:978

¹⁸Opinion of the Legal Service 13593/18, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States (Oct. 25, 2018).

μηχανισμός βάσει των Συνθηκών για την επιβολή των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ (*lex specialis*). Επιπλέον, το άρθρο 7 ΣΕΕ είναι μια πλήρης και περιεκτική διαδικασία στην οποία δεν μπορεί να προστεθεί τίποτα. Χρησιμοποιώντας το επιχείρημα ότι η επίκληση του άρθρου 7 ΣΕΕ δεν περιορίζεται στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης κατέληξε στο ότι δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί άλλος μηχανισμός επιβολής κυρώσεων για να διασφαλιστεί ότι τα Κράτη-μέλη συμμορφώνονται με το άρθρο 2 ΣΕΕ. Έτσι η ΝΥΣ κατέληγε στο συμπέρασμα «*Το παράγωγο δίκαιο δεν μπορεί να τροποποιεί, να συμπληρώνει ή να έχει ως αποτέλεσμα την παράκαμψη της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ*»¹⁹. Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η βασική θέση ΝΥΣ ήρθε να ενισχύσει την επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας και της Πολωνίας κατά της υιοθέτησης μηχανισμού αιρεσιμότητας. Έτσι, τη συναντά κανείς τόσο στην κοινή δήλωση των Πρωθυπουργών της Πολωνίας και της Ουγγαρίας με την οποία εκβίασαν να «*μπλοκάρουν*» την υιοθέτηση του νέου ΠΔΠ και της Απόφασης για τους ίδιους πόρους σε περίπτωση θέσπιση του Κανονισμού, όσο και στις προσφυγές ακυρώσεως που άσκησαν ενώπιον του ΔΕΕ, προσβάλλοντας το κύρος του Κανονισμού 2020/2092. Οι ανωτέρω θέσεις της ΝΥΣ, που έχουν χαρακτηριστεί «*επιφανειακή και επιλεκτική ανάγνωση των Συνθηκών*»²⁰, έχουν εγείρει ισχυρό νομικό αντίλογο από τη θεωρεία²¹.

Αντικρούοντας τις προσφυγές το Συμβούλιο ζήτησε από το Δικαστήριο να κηρύξει ως απαράδεκτο αποδεικτικό μέσο τη γνωμοδότηση της Νομικής του Υπηρεσίας και να την αφαιρέσει από τους φακέλους των υποθέσεων. Ειδικότερα το Συμβούλιο υποστήριξε ότι η Ουγγαρία και Πολωνία, *πρώτον*, παραβίασαν το άρθρο 6 παρ. του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, *δεύτερον*, παραβίασαν τα σημεία 20 και 21 των οδηγιών σχετικά με τον χειρισμό των εσωτερικών εγγράφων του Συμβουλίου, *τρίτον*, παραβίασαν τον Κανονισμό 1049/2001²², *τέταρτον*, αγνόησαν το δημόσιο συμφέρον, που συνίσταται στο να μπορεί το Συμβούλιο να επωφελείται από τις γνωμοδοτήσεις της νομικής του υπηρεσίας, που έχουν δοθεί με πλήρη ανεξαρτησία, και, πέμπτο, έθεσαν το Συμβούλιο σε μια κατάσταση που θα μπορούσε να το οδηγήσει να αποφανθεί στην κύρια δίκη επί των αναλύσεων της δικής του ΝΥ, παραβιάζοντας, έτσι, την αρχή της ισότητας των όπλων. Ο Κανονισμός 1049/2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, στο άρθρο 4 παρ. 2 ορίζει ότι «*Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία: ... των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών,...*, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον». Εξάλλου, η παρ. 3 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι «*Προκειμένου περί εγγράφου που συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή που έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο, και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει, το εν λόγω θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία*

¹⁹*Baraggia Ant., Bonell M., Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, σπ. παρ. *Dimitrovs Al., Droste Hub., Conditionality Mechanism: What's In It?*, *VerfBlog*, 2020/12/30, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>

²⁰*Dim. 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*, Working Paper, EUI RSCAS, 2015/24, σελ. 13, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/35437>

²¹*Scheppele K. L., Pech L., Kelemen R. D., Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism*, *VerfBlog*, 2018/11/12, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>

²²Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30^{ης} Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. *EE L 145 της 31.5.2001, σ. 43 - 48*

λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

Ένα θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση, εάν η γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον». Τέλος, ο Εσωτερικός Κανονισμός του Συμβουλίου προβλέπει ότι «Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper)] μπορεί να επιτρέψει την προσκόμιση ενώπιον δικαστηρίου αντιγράφου ή αποσπάσματος εγγράφων του Συμβουλίου που δεν έχουν ήδη γίνει προσβάσιμα στο κοινό σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα.» Τέτοια άδεια, βέβαια, δεν ζήτησαν τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη²³.

Το Δικαστήριο δεν έκανε δεκτή την επιχειρηματολογία του Συμβουλίου και έκρινε ως παραδεκτό αποδεικτικό στοιχείο τη γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου για λόγους «**υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, που συνίσταται στη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας**». Ειδικότερα, το ΔΕΕ τόνισε ότι, αν και η μη εξουσιοδοτημένη προσκόμιση μιας τέτοιας νομικής γνωμοδότησης θα παραβίαζε τις απαιτήσεις μιας δίκαιης δίκης και θα ισοδυναμούσε με καταστρατήγηση της διαδικασίας αίτησης πρόσβασης σε τέτοιο έγγραφο, «θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η αρχή της διαφάνειας, η οποία ο καθιστά δυνατή, ειδικότερα, τη διασφάλιση μεγαλύτερης νομιμότητας, αποτελεσματικότητας και λογοδοσίας της διοίκησης έναντι των πολιτών ένα δημοκρατικό σύστημα. Επιτρέποντας, εξάλλου, να συζητηθούν ανοιχτά οι διαφορές μεταξύ πολλών απόψεων, η διαφάνεια συμβάλλει επίσης στην αύξηση της εμπιστοσύνης αυτών των πολιτών»²⁴. Έτσι, «η αρχή της διαφάνειας μπορεί κατ' εξαίρεση να δικαιολογήσει τη γνωστοποίηση στο πλαίσιο δικαστικών διαδικασιών ενός εγγράφου θεσμικού οργάνου, το οποίο δεν έχει καταστεί προσιτό στο κοινό και το οποίο περιλαμβάνει νομική γνώμη»²⁵.

Πέρα από το γεγονός ότι με την θέση του υπέρ της διαφάνειας της νομοθετικής διαδικασίας το Δικαστήριο έρχεται να ενισχύσει το δικαίωμα πρόσβασης των ευρωπαϊών πολιτών σε πληροφορίες σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία²⁶, με την απόφασή του κατέστησε, εμμέσως βέβαια, τη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου «διάδικο μέρος», με αποτέλεσμα να μπορεί να τοποθετηθεί απέναντι στις ιστορικά συντηρητικές απόψεις της σε κάθε προσπάθεια ενίσχυσης των μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου.

3. Το ζήτημα της επιλογής της νομικής βάσης του Κανονισμού 2020/2092

Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως η Ουγγαρία και Πολωνία υποστήριξαν ότι άρθρο 322 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση του Κανονισμού 2020/2092. Τα προσφεύγοντα ισχυρίστηκαν ότι η ανωτέρω διάταξη παρέχει την αρμοδιότητα στα νομοθετικά όργανα της

²³Από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι θα ήταν αντίθετο προς το δημόσιο συμφέρον, το οποίο απαιτεί από τα θεσμικά όργανα να μπορούν να επωφελούνται από τη γνώμη της νομικής τους υπηρεσίας, με πλήρη ανεξαρτησία, να γίνει δεκτό ότι η προσκόμιση εσωτερικών εγγράφων μπορεί να λάβει χώρα στο πλαίσιο διαφοράς ενώπιον του Δικαστηρίου χωρίς η εν λόγω προσκόμιση να έχει εγκριθεί από το ενδιαφερόμενο όργανο ή να έχει διαταχθεί από το Δικαστήριο. Βλ. μεταξύ άλλων ΔΕΕ, απόφαση της 31^{ης} Ιανουαρίου 2020, υπόθεση , C-457/18, Σλοβενία κατά Κροατίας, EU:C: 2020:65, σκ. 66

²⁴ΔΕΕ, απόφαση της 4^{ης} Σεπτεμβρίου 2018, υπόθεση C-57/16 P, ClientEarth κατά Επιτροπής, EU:C: 2018:660, σκ. 75

²⁵ C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 52 - 54

²⁶*Pech L., No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism, VerfBlog, 2022/2/16, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/no-more-excuses/>,*

Ένωσης να θεσπίζουν «δημοσιονομικούς κανόνες που καθορίζουν ιδίως τις λεπτομέρειες σχετικά με την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού» και «κανόνες που οργανώνουν τον έλεγχο της ευθύνης των δημοσιονομικών παραγόντων». Αντίθετα τα ουσιώδη στοιχεία των διατάξεων του προσβαλλόμενου Κανονισμού, όπως ο ορισμός της έννοιας «Κράτος Δικαίου» ή οι πιθανές μορφές παραβίασης των αρχών του Κράτους Δικαίου, δεν μπορούν να θεωρηθούν αντικειμενικά δημοσιονομικοί κανόνες. Επομένως, ο στόχος που επιδιώκεται με τον Κανονισμό δεν είναι η διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, αλλά η επιβολή κυρώσεων σε ένα Κράτος-μέλος σε περίπτωση παραβίασης των αρχών του Κράτους Δικαίου, κάτι που είναι ασυμβίβαστο με τη νομική βάση που επιλέχθηκε.

Το Δικαστήριο δεν έκανε δεκτή την ανωτέρω επιχειρηματολογία. Αφού επισήμανε ότι οι προβλεπόμενοι στο άρθρο 322 ΣΛΕΕ «δημοσιονομικοί κανόνες», που διέπουν όλες τις πτυχές που σχετίζονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης, θα πρέπει να διαβάζονται υπό το φως των διατάξεων των άρθρων 310 και 315 έως 317 ΣΛΕΕ, που όλα συνδέονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ²⁷ και υπενθύμισε ότι κατά πάγια νομολογία η επιλογή της νομικής βάσης μιας πράξης πρέπει να βασιζέται σε αντικειμενικά στοιχεία, που μπορούν να υποβληθούν σε δικαστικό έλεγχο, συμπεριλαμβανομένου του σκοπού και του περιεχομένου της πράξης και λαμβανομένου υπόψη του νομικού πλαισίου εντός του οποίου αυτή θεσπίζεται, ιδίως όταν αυτό είναι πιθανό να ρίξει φως στον στόχο που επιδιώκει η πράξη²⁸, διαπίστωσε τα εξής:

Πρώτον, κατόπιν ενδελεχούς αναφοράς στις διατάξεις του Κανονισμού 2020/2092 και ειδικότερα των άρθρων 1, 4 παρ. 1, 5, 7 παρ.2 αλλά και στις αιτιολογικές σκέψεις 2, 7-9 και 14, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «σκοπός του προσβαλλόμενου κανονισμού είναι να προστατεύσει τον προϋπολογισμό της ΕΕ από επιθέσεις εναντίον του που προκύπτουν με επαρκώς άμεσο τρόπο από παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος, και όχι να τιμωρούνται αυτές καθαυτές». Κατά το ΔΕΕ «ο σκοπός αυτός συνάδει με την απαίτηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που ορίζεται ιδίως στο άρθρο 310, παρ. 5 ΣΛΕΕ, η οποία ισχύει για όλες τις διατάξεις του τίτλου II του Μέρους έκτου της ΣΛΕΕ σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης και συνεπώς, ειδικότερα, με το άρθρο 322 παρ. 1 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ»²⁹.

Δεύτερον, αφού διαπίστωσε ότι όλα τα μέρη της διαδικασίας συμφωνούν ότι ένας «μηχανισμός αιρεσιμότητας», ο οποίος εξαρτά το όφελος της χρηματοδότησης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ από την τήρηση ορισμένων όρων, είναι πιθανό να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της έννοιας «οικονομικοί κανόνες» του άρθρου 322 ΣΛΕΕ αλλά υπάρχει διαφωνία για το αν οι απαιτήσεις σεβασμού του Κράτους Δικαίου μπορούν να αποτελέσουν ένα τέτοιο όρο, τόνισε ότι «δυνάμει του άρθρου 2 ΣΕΕ, η Ένωση βασίζεται σε αξίες, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου, που είναι κοινές στα κράτη μέλη και ότι, σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣΕΕ, ο σεβασμός των αξιών αυτών αποτελεί προϋπόθεση για την προσχώρηση στην Ένωση οποιουδήποτε ευρωπαϊκού κράτους που υποβάλλει αίτηση να γίνει μέλος της Ένωσης»³⁰ αλλά και «προϋπόθεση για την απόλαυση όλων των δικαιωμάτων που

²⁷C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 101 - 105

²⁸ΔΕΕ, απόφαση της 3^{ης} Δεκεμβρίου 2019, υπόθεση C-482/17, Τσεχία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2019:1035, σκ. 31- 32' ΔΕΕ, απόφαση της 8^{ης} Δεκεμβρίου 2020, υπόθεση C-620 /18, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2020:1001 , σκ. 38 - 39' ΔΕΕ, απόφαση της 8^{ης} Δεκεμβρίου 2020, υπόθεση C-626/18, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2020:1000, σκ 43 - 44.

²⁹C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 110 - 120

³⁰ Οπ. παρ., σκ. 124 και 126

απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών στο εν λόγω κράτος μέλος»³¹. Κατά το Δικαστήριο τα Κράτη-μέλη και μετά την προσχώρησή τους «θα πρέπει να συνεχίσουν να σέβονται τις κοινές αξίες στις οποίες βασίζεται η Ένωση». Στο σεβασμό αυτός οικοδομείται η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών, ενώ «αποτελεί προϋπόθεση για την απόλαυση όλων των δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών στο εν λόγω κράτος μέλος»³². Το ΔΕΕ, ίσως για πρώτη φορά, αναγκάζεται να τονίσει ότι «στην πραγματικότητα, ο σεβασμός αυτών των αξιών δεν μπορεί να περιοριστεί σε υποχρέωση στην οποία δεσμεύεται ένα υποψήφια κράτος με σκοπό να προσχωρήσει στην Ένωση και από την οποία θα μπορούσε να αποδεσμευτεί μετά την προσχώρησή του»³³.

Τρίτον, Κατά το Δικαστήριο η Ένωση πρέπει να είναι σε θέση, εντός των ορίων των εξουσιών της που προβλέπονται από τις Συνθήκες, να υπερασπίζεται τις αξίες της, που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ και ορίζουν την ταυτότητά της ως κοινή έννομη τάξη³⁴. Στο πλαίσιο αυτό το ΔΕΕ έρχεται να συνδέσει την αρχή του Κράτους Δικαίου με την αρχή της αλληλεγγύης³⁵, η οποία αποτελεί από μόνη της μία από τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της ΕΕ, της οποίας κύριο μέσο έκφρασης είναι ο προϋπολογισμός της Ένωσης. Εξάλλου, η εφαρμογή αυτής της αρχής, μέσω του προϋπολογισμού, βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών για την χρηστή οικονομική διαχείριση των κοινών πόρων. Αυτή η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης ενδέχεται να διακυβευτούν σοβαρά από παραβιάσεις των αρχών του Κράτους Δικαίου από Κράτος-μέλος, δεδομένου ότι οι παραβιάσεις αυτές μπορεί να έχουν ως συνέπεια, ιδίως, την έλλειψη εγγύησης ότι οι δαπάνες που καλύπτονται από ο προϋπολογισμός της Ένωσης πληρούν όλους τους όρους χρηματοδότησης και τους στόχους που επιδιώκει η Ένωση όταν χρηματοδοτεί αυτές τις δαπάνες. Από τα ανωτέρω το Δικαστήριο οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι «ένας μηχανισμός αιρεσιμότητας κράτους δικαίου μπορεί επίσης να εμπίπτει στην έννοια των «οικονομικών κανόνων», που αναφέρεται στο άρθρο 322, ΣΛΕΕ, όταν αυτός ο μηχανισμός θεσπίζει μια οριζόντια προϋπόθεση που συνδέεται με τον σεβασμό από ένα κράτος μέλος της αξίας του κράτους δικαίου, που περιέχεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, και η οποία αφορά για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης»³⁶.

Τέταρτον, η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από το επιχείρημα ότι ο Κανονισμός 2020/2092 επιτρέπει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να προβαίνουν σε εξέταση καταστάσεων στα Κράτη-μέλη, που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Και αυτό γιατί αφενός «η προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης μπορεί να ξεκινήσει από την Επιτροπή μόνο όταν αυτή κρίνει ότι υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρήσει ότι αυτές οι παραβιάσεις επηρεάζουν ή παρουσιάζουν σοβαρό κίνδυνο να επηρεάσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της, με επαρκώς άμεσο τρόπο»³⁷ και αφετέρου «από το άρθρο 4, παρ. 2, του προσβαλλόμενου κανονισμού προκύπτει ότι, προκειμένου να εμπίπτουν στον οριζόντιο μηχανισμό αιρεσιμότητας, παραβιάσεις των αρχών του το κράτος δικαίου πρέπει να σχετίζεται με τις καταστάσεις ή τη συμπεριφορά των αρχών που σχετίζονται με τη χρηστή

³¹ ΔΕΕ, απόφαση της 20^{ης} Απριλίου 2021, υπόθεση C-896/19, *Repubblika*, EU:C:2021:311, σκ. 63' ΔΕΕ, απόφαση της 18^{ης} Μαΐου 2021, υπόθεσες C-83/19, C-127/19, C-195/19, -291/19, C-355/19 και C-397/19, *Asociația "Forum Judecătoralor din România" and Others*, EU:C:2021:393, σκ. 162' ΔΕΕ, απόφαση της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2021, υπόθεση C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 και C-840/19, *Euro Box Promotion and Others*, EU:C:2021:1034, σκ. 162.

³² C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 125

³³ Οπ. παρ., σκ. 126

³⁴ Οπ. παρ., σκ. 127

³⁵ Χρυσομάλλη Μιχ., Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2017

³⁶ Οπ. παρ., σκ. 129 - 133

³⁷ Οπ. παρ., σκ. 140 - 141

δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή την προστασία του οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης». Κατά συνέπεια «οι καταστάσεις που σχετίζονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ, όχι μόνο εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ, αλλά μπορούν επίσης να εμπίπτουν σε δημοσιονομικό κανόνα κατά την έννοια του άρθρου 322 ΣΛΕΕ, με τη μορφή οριζόντιου μηχανισμού αιρεσιμότητας που συνδέεται με τη συμμόρφωση ενός κράτους μέλους με την αξία του κράτους δικαίου»³⁸.

Η τοποθέτηση του Δικαστηρίου στο ζήτημα της νομικής βάσης του Κανονισμού 2020/2092 έρχεται να προσθέσει ορισμένα ενδιαφέροντα στοιχεία στην ήδη ογκώδη του νομολογία για τις αξίες της Ένωσης και ειδικότερα για το Κράτος Δικαίου:

Ένα πρώτο στοιχείο που πρέπει να σημειώσουμε είναι η σύνδεση της αξίας του Κράτους Δικαίου και της θεμελιώδους αρχής της αλληλεγγύης. Συνδυετικός κρίκος και γέφυρα μεταξύ τους αποτελεί η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των Καρτών-μελών. Στο σεβασμός του Κράτους Δικαίου οικοδομείται η αμοιβαία εμπιστοσύνη, που με την σειρά της επιτρέπει την έκφραση της αρχής της αλληλεγγύης, κυρίως, μέσω του προϋπολογισμού της Ένωσης. Έτσι, η αλληλεγγύη και η συνακόλουθη απόλαυση της χρηματοδότησης της Ένωσης, δεν μπορεί να εκφραστεί αν δεν υπάρχει αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών, που προϋποθέτει τον σεβασμό των αξιών της.

Το δεύτερο σημείο που πρέπει να επισημάνουμε είναι ότι το Δικαστήριο τονίζει τόσο έντονα όσο ποτέ άλλοτε ότι η Ένωση πρέπει να είναι σε θέση να υπερασπιστεί τις κοινές αξίες της, που καθορίζουν την αξιακή της ταυτότητα εντός, φυσικά, των ορίων των εξουσιών της. Έτσι, δικαιολογείται η υιοθέτηση «οριζόντιας αιρεσιμότητας» που βασίζεται στο Κράτος Δικαίου. Όπως παρατηρεί ο *L. Pech* «η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μια ταμειακή μηχανή (*Cash machine*) και η νομοθεσία της δεν είναι μενού *à-la-carte*»³⁹.

Τέλος, αξιοσημείωτη και ευπρόσδεκτη, ενόψει της τρέχουσας συγκυρίας που χαρακτηρίζεται από την οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη, είναι η υπόμνηση ότι «η συμμόρφωση με τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ δεν μπορεί να περιοριστεί σε υποχρέωση που πρέπει να εκπληρώσει ένα υποψήφιο κράτος προκειμένου να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και να την αγνοήσει μετά την ένταξή του».

4. Ο ισχυρισμός της παράνομης παράκαμψης του άρθρου 7 ΣΕΕ

Με τον δεύτερο λόγο ακύρωσης του Κανονισμού 2020/2092 η Ουγγαρία και η Πολωνία υποστήριξαν ότι μόνο η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ παρέχει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την αρμοδιότητα να εξετάζουν, να διαπιστώνουν και, κατά περίπτωση, να επιβάλλουν κυρώσεις για παραβιάσεις των αξιών που περιέχεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ σε ένα Κράτος-μέλος, υπό τον όρο, ιδίως, ότι η δικαιοδοσία αυτή καλύπτει τομείς που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, όπως η λειτουργία των αρχών και των θεσμών των Κρατών-μελών, και ότι τα Κράτη-μέλη ως συντάκτες των Συνθηκών, έχουν ρυθμίσει όλες τις πτυχές αυτής της διαδικασίας στο πλαίσιο της ΣΕΕ, που δεν προβλέπει καμία εξουσιοδότηση για τη λήψη νομοθετικών μέτρων για τη διασφάλιση των αξιών της Ένωσης. Κατ' ουσία, δηλαδή, ο Κανονισμός 2020/2092 «*θεσπίζει παράλληλη διαδικασία καταστρατήγησης του άρθρου 7 ΣΕΕ*». Ακόμη, προς ενίσχυση των επιχειρημάτων τους τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη υποστήριξαν ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός υπονομεύει τη θεσμική ισορροπία, όπως αυτή καθορίζεται στα άρθρα 7 και 13 παρ. 2 ΣΕΕ και 269 ΣΛΕΕ. Κατ' ουσία τα δύο Κράτη-μέλη υποστήριξαν ότι ο νομοθέτης της ΕΕ επιχειρεί να παρακάμψει το

³⁸Οπ. παρ., σκ. 144 - 145

³⁹*Pech L., No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism*, οπ.παρ.

άρθρο 7, θεσπίζοντας μια παράλληλη διαδικασία «ευκολότερη, ταχύτερη και αποτελεσματικότερη» μέσω του παράγωγου δικαίου.

Το Δικαστήριο, συντασσόμενο και με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα σύμφωνα με τον οποίο «τίποτα δεν εμποδίζει τη διασφάλιση της προστασίας του κράτους δικαίου με άλλα μέσα εκτός από εκείνα του άρθρου 7 ΣΕΕ, υπό τον όρο ότι τα ουσιώδη χαρακτηριστικά τους διαφέρουν από εκείνα του τελευταίου»⁴⁰ απέρριψε την ανωτέρω επιχειρηματολογία. Ειδικότερα,

(α) Ως προς την φύση της διάταξης του άρθρου 7 ΣΕΕ ως *lex specialis*

Το ΔΕΕ απέρριψε τον ισχυρισμό ότι η διάταξη του άρθρου 7 ΣΕΕ, ως *lex specialis*, εμποδίζει την υιοθέτηση κάθε νομοθετικού μέτρου, που στοχεύει στη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου, με τα εξής επιχειρήματα:

Πρώτον, υπενθύμισε ότι «εκτός από τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ, πολυάριθμες διατάξεις των Συνθηκών εκχωρούν στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την εξουσία να εξετάζουν, να θεσπίζουν και, κατά περίπτωση, να επιβάλλουν κυρώσεις για παραβιάσεις των αξιών που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ που διαπράττονται σε κράτος μέλος». Τέτοιες αξίες είναι αυτές της ισότητας, της μη διάκρισης και της ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών. Ειδικότερα για το Κράτος Δικαίου το Δικαστήριο επισήμανε ότι «ορισμένες πτυχές του προστατεύονται από το άρθρο 19 ΣΕΕ και από τα άρθρα 47 έως 50 του Χάρτη»⁴¹.

Δεύτερον, το ΔΕΕ έκρινε ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί, όταν υπάρχει η κατάλληλη νομική βάση, να θεσπίσει, με πράξη του παραγώγου 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». Κατά το Δικαστήριο «η διαδικασία που προβλέπει ο προσβαλλόμενος κανονισμός επιδιώκει διαφορετικό σκοπό από εκείνον του άρθρου 7 ΣΕΕ». Σκοπός της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ είναι να επιτρέψει στο Συμβούλιο να επιβάλει κυρώσεις για σοβαρές και επίμονες παραβιάσεις των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, με σκοπό, ειδικότερα, να υποχρεώσει το οικείο κράτος μέλος να θέσει τέλος σε αυτές τις παραβιάσεις. Αντίθετα, ο Κανονισμός 2020/2092 αποσκοπεί στη διασφάλιση, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που ορίζεται στο άρθρο 310 παρ. 5 και στο άρθρο 317 ΣΛΕΕ, της προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης κατά παράβαση των αρχών του Κράτους Δικαίου σε Κράτος-μέλος και όχι να επιβάλλει κυρώσεις, μέσω του προϋπολογισμού της Ένωσης, για παραβιάσεις των αρχών του Κράτους Δικαίου. «Εξάλλου, το άρθρο 7 ΣΕΕ καθιστά δυνατή τη σύλληψη κάθε σοβαρής και διαρκούς παραβίασης αξίας που περιέχεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, ενώ ο προσβαλλόμενος κανονισμός επιτρέπει μόνο την εξέταση των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου μόνο στο βαθμό που υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να θεωρηθεί ότι έχουν δημοσιονομικό αντίκτυπο»⁴².

Τρίτον, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ και αυτή του Κανονισμού 2020/2092 συγκρινόμενες διαφέρουν ουσιωδώς ως προς την πρωτοβουλία κίνησης της διαδικασίας, τις προϋποθέσεις, τη φύση των μέτρων που λαμβάνονται και την άρση ή τροποποίηση των μέτρων⁴³.

(β) Ως προς την παραβίαση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας

⁴⁰Προτάσεις ΓΕ της 2/12/2021 στην υπόθεση 156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 209

⁴¹C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 156 - 163

⁴²Οπ. παρ., σκ. 164 - 173

⁴³Οπ. παρ., σκ. 175 - 178

Τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη υποστήριξαν ότι με τις εξουσίες που αναγνωρίζονται στα Θεσμικά Όργανα της Ένωσης από τον Κανονισμό 2020/2092 παραβιάζεται η αρχή της θεσμικής ισορροπίας⁴⁴, όπως αυτή καθορίζεται από τα άρθρα 7 και 13 παρ. 2 ΣΕΕ αλλά και από το άρθρο 269 ΣΛΕΕ σε ότι αφορά το Δικαστήριο. Το ΔΕΕ δεν έκανε δεκτό τον ανωτέρω ισχυρισμό και τον απέρριψε ως αβάσιμο, κρίνοντας ότι,

Πρώτον, στο βαθμό, που όπως διαπίστωσε, η διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ και αυτή του προσβαλλόμενου Κανονισμού «επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς και καθεμία έχει σαφώς διακριτό αντικείμενο», έκρινε ότι δεν τίθεται θέμα παραβίασης της θεσμικής ισορροπίας, όπως αυτή καθιερώνεται από τις εξουσίες των Θεσμικών Οργάνων στο πλαίσιο του άρθρου 7 ΣΕΕ⁴⁵. Έτσι, περιόρισε την εξέταση του στα άρθρα 13 παρ. 2 ΣΕΕ και 269 ΣΛΕΕ.

Δεύτερον, εξετάζοντας τις εξουσίες που ανατίθενται από το άρθρο 6 του Κανονισμού στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο διαπίστωσε ότι αυτές είναι σύμφωνές με το θεσμικό τους ρόλο, όπως αυτός καθορίζεται από τις Συνθήκες. Έτσι, η εξουσία κίνησης της διαδικασίας που αναγνωρίζεται υπέρ της Επιτροπής είναι σύμφωνη με το άρθρο 317 ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο «η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό της Ένωσης σε συνεργασία με τα κράτη μέλη υπό δική της ευθύνη, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», Εξάλλου, η εξουσία του Συμβουλίου να επιβάλλει μέτρα με εκτελεστική πράξη «βασίζεται στο άρθρο 322, παρ. 1, στοιχείο α', και στο άρθρο 291, παρ. 2, ΣΛΕΕ, έτσι ώστε να μην παραβιάζει την αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή δυνάμει του άρθρου, πρώτο εδάφιο, 317 ΣΛΕΕ»⁴⁶.

Τρίτον, το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα ότι το άρθρο 6 του Κανονισμού δεν προβλέπει κάποια εξουσία υπέρ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κάτι που κάνει η 26^η Αιτιολογική Σκέψη (ρήτρα εφεδρικής τροχοπέδης)⁴⁷ με αποτέλεσμα να παραβιάζεται η αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Αντίθετα, το ΔΕΕ έκρινε ότι «η έλλειψη αρμοδιότητας που έχει ανατεθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δυνάμει της διαδικασίας του άρθρου 6 του προσβαλλόμενου κανονισμού συνάδει με τις εξουσίες που του παρέχει το άρθρο 15, παρ. 1 ΣΕΕ, δυνάμει του οποίου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία, δίνει δε στην Ένωση την απαραίτητη ώθηση για την ανάπτυξη της και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητές της», ενώ η πρόβλεψη του προοιμίου δεν έχει κάποια επίπτωση «δεδομένου ότι το προοίμιο μιας πράξης της ΕΕ δεν έχει δεσμευτική αξία»⁴⁸.

Τέλος, το Δικαστήριο ωθούμενο από τη διαπίστωσή του ότι οι διαδικασίες του άρθρου 7 και αυτή του προσβαλλόμενου Κανονισμού επιδιώκουν άλλο σκοπό και έχουν άλλο αντικείμενο

⁴⁴Για την αρχή της θεσμικής ισορροπίας βλ. ενδ. *Fab. Le Bot*, Le principe de l'équilibre institutionnel en droit de l'Union européenne, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2012 (Thèse de Doctorat en Droit Public), διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01938336/document> *Eug. Πρεβεδούρου*, Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας (B. *Bertrand*, Le principe de l'équilibre institutionnel : la double inconstance, Europe n° 6/2016, σ. 5), post. 26/8/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.prevedourou.gr/>

⁴⁵C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 181 – 182.

⁴⁶Οπ. παρ., σκ. 184 - 189

⁴⁷Σύμφωνα με την 26^η Αιτιολογική Σκέψη του Κανονισμού 2020/2092 «Η διαδικασία για τη θέσπιση και την άρση των μέτρων θα πρέπει να τηρεί τις αρχές της αντικειμενικότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών και να διεξάγεται αμερόληπτα και τεκμηριωμένα. Εάν, κατ' εξαίρεση, το οικείο κράτος μέλος θεωρεί ότι υφίστανται σοβαρές παραβιάσεις των ανωτέρω αρχών, μπορεί να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να παραπέμψει το θέμα στο επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σε τέτοιες εξαιρετικές περιστάσεις, δεν θα πρέπει να λαμβάνεται καμία απόφαση σχετικά με τα μέτρα μέχρις ότου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συζητήσει το θέμα. Κατά κανόνα, η διαδικασία αυτή περατώνεται εντός τριών μηνών από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής στο Συμβούλιο».

⁴⁸Οπ. παρ., σκ. 190 – 191

απέριψε το επιχείρημα που υποστηρίχτηκε από τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη σύμφωνα με τα οποία επειδή «το Δικαστήριο θα κληθεί να αξιολογήσει, στο πλαίσιο δικαστικού ελέγχου απόφαση που εξέδωσε το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 6, παρ. 10 της επίδικου κανονισμού, την ύπαρξη παραβιάσεων από κράτος μέλος των αρχών του κράτους δικαίου» παραβιάζεται το άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ και το 269 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο το Δικαστήριο ελέγχει τον έλεγχο της νομιμότητας μιας πράξης που εκδίδεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 7 ΣΕΕ αλλά μόνο ως προς την τήρηση των προβλεπόμενων τυπικών προϋποθέσεων. Συγκεκριμένα το Δικαστήριο τόνισε ότι «ο έλεγχος νομιμότητας που μπορεί να κληθεί να διενεργήσει το Δικαστήριο, ιδίως στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως που ασκείται βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, σχετικά με αποφάσεις του Συμβουλίου που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 6, παρ. 10, του προσβαλλόμενου κανονισμού δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 269 ΣΛΕΕ και, ως εκ τούτου, δεν υπόκειται στους ειδικούς κανόνες που προβλέπονται στον τελευταίο». Εξάλλου, «σε καταστάσεις που σχετίζονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ και, επομένως, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εξετάσει τις εκτιμήσεις του Συμβουλίου που περιλαμβάνονται στις αποφάσεις που εκδόθηκαν δυνάμει του άρθρου 6, παρ.10, του προσβαλλόμενου κανονισμού»⁴⁹.

Δύο, κατά τη γνώμη μας, είναι τα στοιχεία στην επιχειρηματολογία του Δικαστηρίου που πρέπει να επισημανθούν:

Με την απόφαση του το ΔΕΕ θέτει τέρμα στην κυρίαρχη στους κόλπους του Συμβουλίου ανάγνωση της διάταξης του άρθρου 7 ΣΕΕ ως *lex specialis*, που ως τέτοια εμποδίζει κάθε προσπάθεια νομοθετικής παρέμβασης προς ενίσχυση των μηχανισμών διασφάλισης του Κράτους Δικαίου, όταν αυτό παραβιάζεται από τα Κράτη-μέλη. Την απορριφθείσα από την απόφαση του Δικαστηρίου ανάγνωση υποστήριξε διαχρονικά η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου, τοποθετούμενη αρνητικά ακόμη και στα πιο ήπια μέτρα διασφάλισης, όπως ήταν το «*νέο πλαίσιο διασφάλισης του Κράτους Δικαίου*», που υιοθέτησε η Επιτροπή το 2014⁵⁰. Τότε η ΝΥ έκανε λόγο για «*υφανταγή εξουσίας*» εκ μέρους της Επιτροπής κατά παράβαση των αρχών της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 ΣΕΕ) και του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των Κρατών-μελών, ενώ υποστήριξε ότι «*δεν υπάρχει η νομική βάση στις Συνθήκες, που να αναγνωρίζει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την αρμοδιότητα για τη δημιουργία ενός νέου μηχανισμού εποπτείας του σεβασμού του Κράτους Δικαίου από τα Κράτη-μέλη, επιπλέον των όσων προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ*»⁵¹. Η θέση αυτή αποτυπώθηκε σε μεγάλο βαθμό και στην «*ερμηνευτική δήλωση*» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 2020 για την οποία ασκήθηκε έντονη κριτική, που φαίνεται να δικαιώνεται. Βέβαια, θα πρέπει να τονιστεί ότι το Δικαστήριο με την απόφαση του έθεσε όρια στη δημιουργία μηχανισμών διασφάλισης δια της νομοθετικής διαδικασίας, αφού αυτοί κάθε φορά πρέπει να υπηρετούν διαφορετικό σκοπό και να έχουν διαφορετικό αντικείμενο με το άρθρο 7 ΣΕΕ, ώστε να είναι συμβατοί με την εν λόγω διάταξη και να μην την παρακάμπτουν. Υπό αυτήν την έννοια μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι η συμβιβαστική στροφή που έγινε από το Συμβούλιο σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία σκοπός του Κανονισμού 2020/2092 είναι η προστασία του

⁴⁹Οπ. παρ., σκ. 192 - 197

⁵⁰Βλ. σχ. *Χρυσομάλλη Μιχ.*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «νέο πλαίσιο» της ΕΕ για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου, στο *Μιχ. Χρυσομάλλης (επιμ.)*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2018, σελ. 112 - 114

⁵¹Συμβούλιο της ΕΕ, Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας με θέμα: Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties, Doc. 10296, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>

προϋπολογισμού της Ένωσης από παραβιάσεις του Κράτους Δικαίου, διευκόλυνε το Δικαστήριο στην κρίση του.

Σημείο που πρέπει να τονιστεί, εξάλλου, είναι η σαφής θέση του Δικαστηρίου απέναντι σε λύσεις που υιοθετούνται στο πλαίσιο πολιτικών συμβιβασμών μεταξύ των Καρτών-μελών. Τέτοια είναι, βεβαίως, η «περίεργη» εισαγωγή της «ρήτρας εφεδρικής τροχοπέδης», που προσφέρθηκε στην Ουγγαρία και στην Πολωνία, προβλεπόμενη στο Προοίμιο του Κανονισμού και στην «ερμηνευτική δήλωση» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αλλά όχι στις διατάξεις του Κανονισμού. Στις συμβιβαστικές αυτές λύσεις τίθενται όρια από το Δικαστήριο, που δεν είναι άλλα από αυτά που θέτει το δίκαιο της Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο μια απλή μη δεσμευτική αιτιολογική σκέψη δεν μπορεί να αναθέσει κανένα επίσημο ρόλο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, όπως επιθυμούσαν διακαώς Ουγγαρία και Πολωνία για ευνόητους λόγους⁵².

5. Οι αρχές της ισότητας των Κρατών-μελών ενώπιον των Συνθηκών και του σεβασμού της εθνικής τους συνταγματικής ταυτότητας

Με την προσφυγή της η Πολωνία, υποστηριζόμενη βέβαια από την Ουγγαρία, πρόβαλε ως αυτοτελή λόγο ακύρωσης τον ισχυρισμό ότι η εφαρμογή του προσβαλλόμενου Κανονισμού θα οδηγήσει σε παραβίαση της αρχής της ισότητας των Κρατών-μελών ενώπιον των Συνθηκών και της εθνικής τους ταυτότητας, που η Ένωση υποχρεούται να σέβεται σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2, πρώτη πρόταση, ΣΕΕ. Αυτές οι παραβιάσεις προκύπτουν, πρώτον, από την εξέταση από την Επιτροπή των γνωμοδοτήσεων και μελετών της Επιτροπής της Βενετίας και, δεύτερον, από την έλλειψη ακρίβειας των κριτηρίων που αφορούν, ιδίως, τις προϋποθέσεις εφαρμογής της διαδικασίας που προβλέπει ο Κανονισμός ως προς την επιλογή και την εμπέδεια των μέτρων που θα ληφθούν και, τέλος, τον κανόνα ψηφοφορίας που προβλέπεται στο άρθρο 6 παρ. 11 του Κανονισμού 2020/2092 όσον αφορά τις αποφάσεις επιβολής των μέτρων που πρέπει να λάβει το Συμβούλιο. Συγκεκριμένα, η Πολωνία υποστήριξε ότι ο Κανονισμός θα παραβίαζε την αρχή της ίσης μεταχείρισης των Κρατών-μελών, καθώς τα μικρότερα και μεσαία κράτη μέλη θα ήταν σε μειονεκτική θέση σε σύγκριση με τα μεγαλύτερα κράτη κατά τη διαδικασία ψηφοφορίας του Κανονισμού (ειδική πλειοψηφία).

Το Δικαστήριο απέρριψε τους παραπάνω ισχυρισμούς της Πολωνίας, ακολουθώντας την εξής επιχειρηματολογία:

Πρώτον, το ΔΕΕ τόνισε ότι «*ότι η αξία του κράτους δικαίου που βρίσκεται στο επίκεντρο του οριζόντιου μηχανισμού αιρεσιμότητας, που θεσπίζεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του προσβαλλόμενου κανονισμού επιδιώκει τη συμμόρφωση με τις αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 2, στοιχείο α', του εν λόγω κανονισμού*»⁵³. Αυτή η υποχρέωση συμμόρφωσης συνιστά «*υποχρέωση αποτελέσματος*» για τα Κράτη-μέλη, η οποία απορρέει άμεσα από την ιδιότητά τους ως μέλους της ΕΕ δυνάμει του άρθρου 2 ΣΕΕ, την οποία κανένα Κράτος-μέλος δεν μπορεί να αγνοήσει και την οποία ο προσβαλλόμενος Κανονισμός περιορίζει την εφαρμογή της όσον αφορά τη δράση των εθνικών αρχών σχετικά με τις δαπάνες που καλύπτονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης⁵⁴. Αν και η Επιτροπή και το Συμβούλιο οφείλουν να προβούν στις εκτιμήσεις τους λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τις ειδικές περιστάσεις και τα πλαίσια κάθε διαδικασίας, που διεξάγεται δυνάμει του προσβαλλόμενου Κανονισμού και, ιδίως, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του νομικού συστήματος του εν λόγω Κράτους-μέλους και τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει το εν λόγω κράτος μέλος για να εξασφαλίσει

⁵²*Pech L.*, No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism, οπ.παρ.

⁵³C-157/21, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 281

⁵⁴Οπ.παρ., σκ. 282

την εφαρμογή των αρχών του Κράτους Δικαίου, η απαίτηση αυτή δεν είναι σε καμία περίπτωση ασυμβίβαστη με την εφαρμογή ενιαίων κριτηρίων αξιολόγησης⁵⁵.

Δεύτερον, «οι αξιολογήσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου υπόκεινται στις διαδικαστικές απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 6, παρ. 1 έως 9, του προσβαλλόμενου κανονισμού. Οι απαιτήσεις αυτές συνεπάγονται ιδίως, όπως σημειώνεται στην αιτιολογική σκέψη 26 του εν λόγω κανονισμού, την υποχρέωση της Επιτροπής να βασίζεται σε συγκεκριμένα στοιχεία και να σέβεται τις αρχές της αντικειμενικότητας, της μη διάκρισης και της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών βάσει αυτή η διάταξη. Όσον αφορά τον εντοπισμό και την αξιολόγηση παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου, οι εν λόγω απαιτήσεις πρέπει να γίνουν κατανοητές υπό το φως της αιτιολογικής σκέψης 16 του εν λόγω κανονισμού, σύμφωνα με την οποία η αξιολόγηση αυτή πρέπει να είναι αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη»⁵⁶. Κατά συνέπεια η Επιτροπή παραμένει υπεύθυνη για τις πληροφορίες που χρησιμοποιεί και την αξιοπιστία των πηγών της, ενώ το οικείο Κράτος-μέλος έχει τη δυνατότητα να υποβάλει παρατηρήσεις επί των πληροφοριών που προτίθεται να χρησιμοποιήσει η Επιτροπή, να αμφισβητήσει την αποδεικτική αξία καθενός από τα στοιχεία και το βάσιμο, τέλος, των εκτιμήσεων της Επιτροπής μπορεί, σε κάθε περίπτωση, να υπόκειται σε έλεγχο από το ΔΕΕ στο πλαίσιο προσφυγής κατά απόφασης του Συμβουλίου που λαμβάνεται βάσει του προσβαλλόμενου Κανονισμού⁵⁷.

Τρίτον, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να εγκρίνει τις διατάξεις εφαρμογής των βασικών Κανονισμών (εκτελεστική απόφαση), όπως ο Κανονισμός 2020/2092, σύμφωνα με διαδικασία διαφορετική από αυτή που ακολουθήθηκε για την έκδοση του βασικού Κανονισμού. Άλλωστε η προβλεπόμενη ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο με τη συμμετοχή όλων των Κρατών-μελών, είναι ο κανόνας τον οποίο προβλέπει το άρθρο 16, παρ. 3, ΣΕΕ, εκτός εάν οι Συνθήκες ορίζουν διαφορετικά. Κατά το Δικαστήριο ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας των Κρατών-μελών έναντι των Συνθηκών. Άλλωστε, «είναι σχετικά εύκολο να επιτευχθεί μειοψηφία που εμποδίζει την συγκρότηση ειδικής πλειοψηφίας», ενώ η ειδική πλειοψηφία «είναι σύμφωνη με την αξία της δημοκρατίας, που περιέχεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, και επιδιώκει να διασφαλίσει ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου είναι επαρκώς αντιπροσωπευτικές τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τον πληθυσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης»⁵⁸.

Η απόφαση του ΔΕΕ είναι ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της απόρριψης καταχρηστικών πρακτικών εκ μέρους Κρατών-μελών, που περιλαμβάνουν επιχειρήματα συνταγματικής ταυτότητας. Η θέση αυτή του Δικαστηρίου ταυτόχρονα ενισχύει για πρώτη φορά με τόσο ρητό τρόπο την ευρωπαϊκή συνταγματική ταυτότητα. Συνεπώς συνάγονται δύο βασικές επιπτώσεις των αποφάσεων του σχετικά με τον εννοιολογικό προσδιορισμό και την εφαρμογή της νομικής έννοιας της συνταγματικής ταυτότητας. Κατά την πρώτη διάσταση η δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και η προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ως χαρακτηριστικά μιας έννομης τάξης, συγκροτούν την ταυτότητα της ΕΕ. Η απόφαση του Δικαστηρίου, εξάλλου, υποδηλώνει ότι επί αυτών των στοιχείων υπάρχει μια κοινή αντίληψη και συνεννόηση για το Κράτος Δικαίου εντός της ΕΕ, η οποία θα μπορούσε να αποτελέσει σημείο αναφοράς κατά την αξιολόγηση της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη. Κατά τη δεύτερη διάσταση με την απόφασή του το Δικαστήριο τονίζει ότι οι εθνικές συνταγματικές ταυτότητες και τα στοιχεία τους δεν μπορούν να είναι αντίθετα με την ταυτότητα της ΕΕ. Το άρθρο 2 και το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο: **επομένως, ο ισχυρισμός ότι το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ προστατεύει ένα εθνικό μέτρο που**

⁵⁵Οπ. παρ., σκ. 283

⁵⁶Οπ. παρ., σκ. 286

⁵⁷Οπ. παρ., σκ. 287

⁵⁸Οπ. παρ., σκ. 304 - 309

παραβιάζει το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν αποτελεί παρά καταχρηστική εφαρμογή της ρήτρας του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ εκ μέρους των Κρατών-μελών⁵⁹.

Με άλλα λόγια η υποχρέωση σεβασμού από την Ένωση στην συνταγματική ταυτότητα των Κρατών-μελών, που προβάλλεται ολοένα και πιο συχνά από εθνικά δικαστήρια⁶⁰, δεν αποτελεί δικαιολογία που τα απαλλάσσει από την υποχρέωση εκπλήρωσης εκ μέρους τους των υποχρεώσεων από το δίκαιο της Ένωσης και ειδικά από το άρθρο 2 ΣΕΕ.

6. Ο σεβασμός της αρχής της ασφάλειας του δικαίου

Ο τρίτος κύριος λόγος ακύρωσης που προέβλεπε με τις προσφυγές τους τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη αφορούσε την παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου και της νομικής σαφήνειας, που αναγνωρίζονται ως γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, στο βαθμό που η έννοια του «**Κράτους Δικαίου**» στην οποία βασίζεται ο Κανονισμός 2020/2092 είναι αφηρημένη, και ως τέτοια δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ενιαίου ορισμού στο δίκαιο της ΕΕ, ενώ, επιπρόσθετα, το άρθρο 2 του Κανονισμού διευρύνει αυτή την έννοια και υπονομεύει την ασφάλεια δικαίου. Εξάλλου, οι «*πλευρές*» της έννοιας του «Κράτους Δικαίου» που ενσωματώνεται στο άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού, που υποδεικνύει ορισμένους από τους τομείς στους οποίους είναι δυνατές οι παραβιάσεις, διατυπώνονται με ανοιχτό και αφηρημένο τρόπο, κατά παράβαση των απαιτήσεων ασφάλειας δικαίου. Η ίδια παρατυπία επεκτείνεται και σε άλλες διατάξεις του Κανονισμού γεγονός που οδηγεί σε υψηλό βαθμό νομικής αβεβαιότητας.

Το Δικαστήριο, αφού υπενθύμισε την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία η αρχή της ασφάλειας δικαίου απαιτεί, αφενός, να είναι σαφείς και ακριβείς οι κανόνες δικαίου και, αφετέρου, η εφαρμογή τους να είναι προβλέψιμη για τους διαδίκους, ιδίως όπου μπορεί να έχουν δυσμενείς συνέπειες⁶¹ και ότι «*το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστά απλή δήλωση προσανατολισμών ή προθέσεων πολιτικής φύσης, αλλά περιέχει αξίες που εμπίπτουν στην ίδια ταυτότητα της Ένωσης ως κοινή έννομη τάξη, αξίες που ενσωματώνονται σε αρχές που περιέχουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη*»⁶², απέρριψε τους ανωτέρω ισχυρισμούς, με επιχειρηματολογία που κινήθηκε σε ένα γενικό και ένα ειδικό επίπεδο:

Πρώτον, στο γενικό επίπεδο το ΔΕΕ, ακολουθώντας και τη γνώμη του ΓΕ, αν και αναγνωρίζει ότι η έννοια του Κράτους Δικαίου έχει ευρύ περιεχόμενο, τονίζει ότι οι αρχές που περιλαμβάνονται στον Κανονισμό, ως συστατικά στοιχεία της έννοιας αυτής, έχουν αναπτυχθεί εκτενώς στη νομολογία του, αντλούνται από τις κοινές αρχές που αναγνωρίζονται και εφαρμόζονται από τα Κράτη-μέλη στις έννομες τάξεις τους και απορρέουν από μια έννοια του «κράτους δικαίου» την οποία συμμερίζονται και στην οποία προσχωρούν τα Κράτη-μέλη και υποστηρίζουν, ως κοινή αξία των συνταγματικών τους παραδόσεων⁶³. Συνεπώς, κατά το Δικαστήριο τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη «*δεν μπορούν*

⁵⁹P. Faraguna, T.Drinóczy, Constitutional Identity in and on EU Terms, *VerfBlog*, 2022/2/21, <https://verfassungsblog.de/constitutional-identity-in-and-on-eu-terms/>, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/constitutional-identity-in-and-on-eu-terms/>

⁶⁰Βλ. ενδ. P. Cebulak, European Constitutional Identity “Inside Out”: Inherent Risks of the Pluralist Structure, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2012, σελ. 473 - 504· F. Fabbrini, *Andr. Sajó*, The dangers of constitutional identity, *European Law Journal* 2019, σελ. 457 - 473· P. Faraguna, Taking Constitutional Identities Away from the Courts, *Brooklyn Journal of International Law* 2016, σελ. 492 - 578· J. Scholtes, Abusing Constitutional Identity, *German Law Journal* 2021, σελ. 534 - 556

⁶¹ Βλ ενδ. ΔΕΕ, απόφαση της 29^{ης} Απριλίου 2021, υπόθεση C-504/19, *Banco de Portugal κ.λπ.*, C-504/19, EU:C:2021:335, σκ. 51

⁶²C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 232

⁶³Για τη διαμόρφωση της έννοιας του Κράτους Δικαίου στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βλ. αναλυτικά L. Pech, J. Grogan (edit.), *Meaning and Scope of the EU Rule of Law*, RECONNECT –

να ισχυριστούν ότι δεν είναι σε θέση να προσδιορίσουν με επαρκή ακρίβεια το ουσιαστικό περιεχόμενο και τις απαιτήσεις που απορρέουν από καθεμία από τις αρχές που απαριθμούνται στο άρθρο 2, στοιχείο α', του επίδικου κανονισμού ή ότι οι αρχές αυτές είναι καθαρά πολιτικού χαρακτήρα και ότι η παρακολούθηση της τήρησής τους δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αυστηρά νομικής αξιολόγησης»⁶⁴. Αντίθετα, **τα Κράτη-μέλη δύνανται να καθορίσουν με επαρκή ακρίβεια το ουσιαστικό περιεχόμενο και τις επιταγές που προκύπτουν από τις εν λόγω αρχές**. Βεβαίως, «ακόμη και αν όπως προκύπτει από το άρθρο 4, παρ. 2 ΣΕΕ, η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, η οποία είναι εγγενής στις θεμελιώδεις πολιτικές και συνταγματικές δομές τους, έτσι ώστε τα κράτη αυτά να έχουν ένα ορισμένο περιθώριο εκτίμησης κατά την εφαρμογή των αρχών του κράτους δικαίου, ουδόλως προκύπτει ότι η υποχρέωση αυτή ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα μπορεί να διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο»⁶⁵.

Τέλος το Δικαστήριο τόνισε, αναφερόμενο στις εξουσίες του ενωσιακού νομοθέτη, ότι οι απαιτήσεις της ασφάλειας του δικαίου δεν μπορούν να εμποδίζουν τον νομοθέτη της ΕΕ να προσφύγει, όταν υιοθετεί έναν κανόνα, σε μια αφηρημένη νομική έννοια, και να επιχειρήσει να την προσδιορίσει εννοιολογικά σε ένα συγκεκριμένο τομέα εφαρμογής. Αυτό κάνει η διάταξη του άρθρου 2 του επίδικου Κανονισμού, που «μολονότι δεν εκθέτει λεπτομερώς τις αρχές του κράτους δικαίου που αναφέρει, εντούτοις στην αιτιολογική σκέψη 3 του εν λόγω κανονισμού επισημαίνεται ότι οι αρχές της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου και της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, η αποτελεσματική δικαστική προστασία και η διάκριση των εξουσιών, που αναφέρονται στη διάταξη αυτή, αποτέλεσαν αντικείμενο εκτενούς νομολογίας του Δικαστηρίου»⁶⁶. Παράλληλα, το άρθρο 3 του Κανονισμού, «που αναφέρει περιπτώσεις που μπορεί να είναι ενδεικτικές παραβιάσεων των αρχών αυτών, αποσκοπεί στη διευκόλυνση της εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού, εξηγώντας τις απαιτήσεις που είναι εγγενείς σε αυτές τις αρχές»⁶⁷ συμβάλλει περαιτέρω στην ασφάλεια του δικαίου.

Δεύτερον, στο ειδικό επίπεδο το ΔΕΕ εξέτασε κατά πόσο άλλες διατάξεις του Κανονισμού, ειδικά αυτές που αναφέρονται στον αναγκαίο σύνδεσμο μεταξύ των παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου και της χρηστής διαχείρισης των πόρων του προϋπολογισμού της Ένωσης, τα κριτήρια επιλογής των μέτρων που επιβάλλονται αλλά και την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει η Επιτροπή, αποτελούν κίνδυνο για την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, όπως ισχυρίστηκαν η Ουγγαρία και η Πολωνία.

Το Δικαστήριο, αφού διευκρίνισε ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός απαιτεί, για την λήψη των μέτρων προστασίας που προβλέπει, να υφίσταται «πραγματική σύνδεση» μεταξύ παραβίασης αρχής του Κράτους Δικαίου και προσβολής ή σοβαρής απειλής προσβολής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης της Ένωσης ή των οικονομικών συμφερόντων της⁶⁸, διαπίστωσε ότι μια τέτοια παραβίαση πρέπει να αφορά κατάσταση ή πρακτική που μπορεί να καταλογιστεί σε αρχή του Κράτους-μέλους και άπτεται της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ένωσης⁶⁹. Επομένως, τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη «δεν μπορούν να υποστηρίξουν ότι οι επίμαχες εκφράσεις του άρθρου 3 και του άρθρου 4, παρ. 2 του προσβαλλόμενου κανονισμού δεν επιτρέπουν σε ένα κράτος μέλος να προσδιορίσει με αρκετή βεβαιότητα το πεδίο εφαρμογής ή το νόημά τους, προκειμένου να του επιτρέψει να

Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law 30.04.2020, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2020/05/D7.2-1.pdf>

⁶⁴Οπ. παρ., σκ. 240

⁶⁵Οπ. παρ., σκ. 233

⁶⁶Οπ. παρ., σκ. 236

⁶⁷Οπ. παρ., σκ. 242

⁶⁸Οπ. παρ., σκ. 244

⁶⁹Οπ. παρ., σκ. 253- 258

προβλέπει τις συνθήκες υπό τις οποίες μπορεί να διαπιστωθεί παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου κατά την έννοια του εν λόγω κανονισμού»⁷⁰. Το ΔΕΕ, εξάλλου, επισήμανε ότι η έννοια της «σοβαρής απειλής» διευκρινίζεται στη δημοσιονομική νομοθεσία της Ένωσης⁷¹, της οποίας «το άρθρο 4, παρ. 1 του προσβαλλόμενου κανονισμού αποτελεί, επομένως, συμπλήρωμα της διόρθωσης των παραβάσεων αυτών, η οποία είναι εγγενής τόσο στην έννοια της «χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης» όσο και στην έννοια της «προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης» και ως εκ τούτου πρέπει να θεωρείται ως σταθερή και οριζόντια απαίτηση των δημοσιονομικών κανονισμών της Ένωσης»⁷². Στο σημείο αυτό το Δικαστήριο ακολούθησε τη γνώμη του ΓΕ ο οποίος τόνισε ότι «θα ήταν ασυμβίβαστο με τις απαιτήσεις της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της Ένωσης και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της να περιοριστεί η λήψη κατάλληλων μέτρων σε περίπτωση αποδεδειγμένης παραβίασης της χρηστής οικονομικής διαχείρισης ή των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Πράγματι, αυτός ο περιορισμός θα ισοδυναμούσε με τον αποκλεισμό της υιοθέτησης των κατάλληλων μέτρων σε περιπτώσεις όπου οι παραβάσεις, αν και δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί, μπορούν ωστόσο να προβλεφθούν ευλόγως, καθώς η εμφάνισή τους παρουσιάζει μεγάλη πιθανότητα. Επομένως, ο περιορισμός αυτός θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τον σκοπό του προσβαλλόμενου κανονισμού»⁷³. Ακόμη το ΔΕΕ υπογράμμισε ότι τα μέτρα προστασίας που μπορούν να ληφθούν πρέπει να είναι αυστηρώς αναλογικά προς τον αντίκτυπο της διαπιστωθείσας παραβίασης στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ειδικότερα, κατά το Δικαστήριο, μόνον στον βαθμό που είναι απολύτως αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας του προϋπολογισμού στο σύνολό του μπορούν τα εν λόγω μέτρα να θίγουν δράσεις και προγράμματα πέραν εκείνων που επηρεάζονται από μια τέτοια παραβίαση⁷⁴. Τέλος, το ΔΕΕ, αφού διαπίστωσε ότι η Επιτροπή πρέπει να τηρεί, υπό τον έλεγχο του δικαστή της Ένωσης, αυστηρές διαδικαστικές απαιτήσεις που συνεπάγονται πλείονες διαβουλεύσεις με το οικείο Κράτος-μέλος, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο Κανονισμός 2020/2092 πληροί τις απαιτήσεις που θέτει η αρχή της ασφάλειας δικαίου⁷⁵.

Αναμφίβολα, το κεντρικό ζήτημα επί του οποίου κλήθηκε να αποφανθεί το Δικαστήριο ήταν η φύση της αξίας του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης. Ήταν ίσως η πρώτη φορά που Κυβερνήσεις Κρατών-μελών ισχυρίστηκαν ενώπιον του με τέτοια ένταση ότι το Κράτος Δικαίου είναι απλώς ένα πολιτικό ιδεώδες, με αποτέλεσμα η ΕΕ να στερείται της εξουσίας να ενεργεί έναντι παραβιάσεών του, αφού αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ορισμού στο δίκαιο της ΕΕ (Ουγγαρία), ενώ ο νομοθέτης της ΕΕ στερείται επίσης της εξουσίας, μεταξύ των άλλων, να προσδιορίσει εννοιολογικά το Κράτος Δικαίου (Πολωνία). Απέναντι, σε αυτή την τοποθέτηση το Δικαστήριο ήταν απολύτως σαφές διακηρύσσοντας «ότι το άρθρο 2 ΣΕΕ δεν συνιστά απλή δήλωση προσανατολισμών ή προθέσεων πολιτικής φύσης, αλλά περιέχει αξίες που εμπίπτουν στην ίδια ταυτότητα της Ένωσης ως κοινή έννομη τάξη, αξίες που ενσωματώνονται σε αρχές που περιέχουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη»⁷⁶.

⁷⁰Οπ. παρ., σκ. 259

⁷¹Οπ. παρ., σκ.263

⁷²Οπ. παρ., σκ.266

⁷³Προτάσεις ΓΕ της 2/12/2021 στην υπόθεση 156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 311

⁷⁴C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκ. 271 - 278

⁷⁵Οπ. παρ., σκ.280 - 288

⁷⁶Οπ. παρ., σκ.232

7. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η «νομική διάσωση» του Κανονισμού για την αιρεσιμότητα με τις σχολιαζόμενες αποφάσεις, που έδωσε το «πράσινο φως» στην εφαρμογή του Κανονισμού 2020/2092 χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις⁷⁷ μπορεί να ήταν αναμενόμενη και να μην προκάλεσε έκπληξη αλλά δεν στερείται ιδιαίτερης αξίας για πολλούς λόγους:

Πρώτον, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου έρχονται να προστεθούν στη μοναδική, όπως αποδεικνύεται, συμβολή του στην ενσωμάτωση του Κράτους Δικαίου, ως θεμελιώδους στοιχείου της αξιακής ταυτότητας της Ένωσης⁷⁸, στην διαμόρφωση του εννοιολογικού του περιεχομένου με την προσθήκη ουσιαστικών στοιχείων, όπως η προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁷⁹ και η αρχή της μη διάκρισης αλλά και στη διασφάλισή του, όταν αυτό κινδυνεύει από τον περιορισμό της ανεξαρτησίας των δικαστηρίων, που αποτελεί συνηθισμένη πρακτική αυταρχικών κυβερνήσεων⁸⁰. Το Δικαστήριο για μια ακόμη φορά έρχεται να δικαιώσει αυτούς που, παραφράζοντας το παραμύθι του *Hans Christian Andersen*, το χαρακτήρισαν σε σχέση με το ρόλο που διαδραματίζει στη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου «*the last soldier standing*»⁸¹.

Δεύτερον, γιατί πλέον δεν συγχωρείται καμιά καθυστέρηση μιας συντονισμένης αντίδρασης σε πολιτικό, νομικό και οικονομικό επίπεδο απέναντι σε Κράτη-μέλη, που δεν σέβονται τις αξίες της Ένωσης και το Κράτος Δικαίου⁸². Το Δικαστήριο με τις πρόσφατες αποφάσεις του φαίνεται να αντιμετωπίζει πολύ σοβαρά το ζήτημα της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη, συγκρινόμενο με το απρόθυμο Συμβούλιο και τη διστακτική Επιτροπή. Δεν είναι τυχαίο ότι κατά τη διάρκεια της επιδικίας ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου *Koen Lenaerts* στις 4 Νοεμβρίου 2021 τόνιζε ότι «δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι τα θεμέλια της ως Ένωσης που βασίζεται στο κράτος δικαίου απειλούνται και ότι διακυβεύεται η ίδια η επιβίωση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος με τη σημερινή του μορφή»⁸³.

Τρίτον, η θέση του Δικαστηρίου σχετικά με την ανάγνωση του άρθρου 7 ΣΕΕ και ειδικά η απόρριψη της κρατούσας άποψης στους κόλπους του Συμβουλίου (Νομική Υπηρεσία) σύμφωνα με την οποία αυτή αποτελεί *lex specialis*, ανοίγει το δρόμο για την ανάπτυξη και

⁷⁷B. Monciunskaitė, N. Kirst, The CJEU Gives its Green Light for the Conditionality Regulation, BRIDGE blog 21/2/2021, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://bridgenetwork.eu/2022/02/21/the-cjeu-gives-its-green-light-for-the-conditionality-regulation/> S. Progin-Theuerkauf, M. Berger, ECJ confirms Validity of the Rule of Law Conditionality Regulation, European Law Blog, 11/3/2022, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://europeanlawblog.eu/2022/03/11/ecj-confirms-validity-of-the-rule-of-law-conditionality-regulation/>

⁷⁸ΔΕΚ, απόφαση της 23^{ης} Απριλίου 1986, υπόθεση 294/83, *Κόμμα των Οικολόγων «Πράσινοι» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλ. 1986, σελ. 1339.

⁷⁹ ΔΕΚ, απόφαση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008, υπόθεση C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi, και Al Barakaat*, Συλλ. 2008, σελ. I-6351.

⁸⁰ΔΕΕ, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas (ASJP)*, ECLI:EU:C:2018:117

⁸¹*Dim. Kochenov, P. Bárd, The Last Soldier Standing? Courts vs Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU*, University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series No. 5/2019, February 2019, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3339631

⁸²*Pech L., No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism*, οπ.παρ.

⁸³*K. Lenaerts, Constitutional Relationships between Legal Orders and Courts within the European Union*, XXIX FIDE CONGRESS, The Hague, 3 – 6 November 2021, Opening Ceremony on 4 November 2021, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: https://fide2020.eu/wp-content/uploads/2021/11/FIDE-Opening-Ceremony_4-November-2021_Koen-Lenaerts.pdf

άλλων εργαλείων και μηχανισμών διασφάλισης πέρα από τον Κανονισμό 2020/2092, αν κριθούν αναγκαία.

Τέταρτον, με τις αποφάσεις του το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να αντιμετωπίσει σοβαρά δογματικά ζητήματα για την ενωσική έννομη τάξη, όπως τα ζητήματα της νομικής βάσης των πράξεων της Ένωσης, της θεσμικής ισορροπίας, των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου και της ασφάλειας του δικαίου. Έτσι, οι συγκεκριμένες αποφάσεις του αποκτούν σοβαρή παιδευτική αξία. Επιπρόσθετα, προκληθέν από την Πολωνία και την Ουγγαρία δεν έχασε την ευκαιρία να καταδικάσει με σαφήνεια κάθε προσπάθεια «συνταγματοποίησης» παραβιάσεων του Κράτους Δικαίου, μέσω της επίκλησης του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ και του σεβασμού της συνταγματικής ταυτότητας των Κρατών-μελών. Η επίκληση της οποίας δεν μπορεί να θίγει την ταυτότητα της Ένωσης, στο σεβασμό της οποίας δεσμεύτηκαν τα Κράτη-μέλη με την προσχώρησή τους⁸⁴.

⁸⁴*Pech L.*, No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism,