

## Η ολοκλήρωση του πρώτου σταδίου των διαπραγματεύσεων της Ευρωπαϊκής

### Ένωσης με το Ηνωμένο Βασίλειο: ένα βήμα πιο κοντά στο BREXIT;

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Αναπληρωτής Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ

#### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ – ΤΟ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Σε συνέχεια του βρετανικού δημοψηφίσματος της 23<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016 και την επικράτηση των υποστηρικτών της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου (Leavers) από την Ένωση και αφού αντιμετωπίστηκαν εσωτερικά (συνταγματικά) ζητήματα, στις 29 Μαρτίου 2017 με αρκετή καθυστέρηση η Βρετανική Κυβέρνηση γνωστοποίησε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο την πρόθεσή του Ηνωμένου Βασιλείου (HB) να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) σύμφωνα με το άρθρο 50 ΣΕΕ<sup>1</sup>. Στις 29 Απριλίου 2017 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε τους προβλεπόμενες από την εν λόγω διάταξη προσανατολισμούς (πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές)<sup>2</sup> για τη διαπραγμάτευση από την Ένωση της Συμφωνίας Αποχώρησης ενώ στις 22 Μαΐου 2017 το Συμβούλιο (Γενικές Υποθέσεις) εξουσιοδότησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αρχίσει διαπραγματεύσεις με το HB και εξέδωσε οδηγίες για τη διαπραγμάτευση, εξειδικεύοντας τους προσανατολισμούς του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου<sup>3</sup>. Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των δύο πλευρών ξεκίνησαν στα μέσα Ιουνίου 2017.

Με τις προαναφερθείσες αποφάσεις των Θεσμικών Οργάνων της Ένωσης<sup>4</sup> τέθηκε το πλαίσιο (διαδικαστικό, ουσιαστικό και χρονικό) της διαπραγμάτευσης με το οποίο αναγκαστικά συμβιβάστηκε το HB, παρά τα όσα υποστήριξαν κατά την προεκλογική τους καμπάνια οι Leavers. Οι κυριότερες πτυχές αυτού του πλαισίου είναι:

<sup>1</sup>Βλ. σχ. Μιχ. Χρυσομάλλης, Η αντιμετώπιση του BREXIT από την Ευρωπαϊκή Ένωση, πριν και μετά το Βρετανικό Δημοψήφισμα της 23<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016. Τιμητικός Τόμος Καθηγητή Παναγιώτη Ιωακείμδη, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2017, σελ. 119 – 147 και ειδικά 139 επ.

<sup>2</sup>European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations, Brussels, 29 April 2017 (OR. en) EUCO XT 20004/17, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>

<sup>3</sup>Council (Art. 50) of the European Union, Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union Brussels, 22 May 2017 (OR. en) XT 21016/17 ADD 1 REV 2, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>

<sup>4</sup> Στις συνεδριάσεις αυτές δεν συμμετείχαν οι εκπρόσωποι του HB σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ. 4 ΣΕΕ

(α) Σκοπός της διαπραγμάτευσης ιδιαίτερα του πρώτου σταδίου (βλ παρακάτω) είναι αφενός η διασφάλιση σαφήνειας και ασφάλειας δικαίου όσον αφορά τις άμεσες συνέπειες της αποχώρησης του ΗΒ από την Ένωση και αφετέρου η διευθέτηση της αποδέσμευσης του ΗΒ από την ΕΕ και από όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν για τη χώρα αυτή εκ της ιδιότητας του Κράτους-μέλους. Έτσι, οι διαπραγματεύσεις θα πρέπει να επιδιώξουν να αποτρέψουν τη δημιουργία νομικού κενού, όταν οι Συνθήκες θα παύσουν να ισχύουν στο ΗΒ και, στο μέτρο του δυνατού, να αντιμετωπίσουν τις προκαλούμενες αβεβαιότητες<sup>5</sup>.

(β) Η διαπραγμάτευση αφορά τη σύναψη Συμφωνίας Αποχώρησης ενώ η συμφωνία για τις μελλοντικές σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και του ΗΒ, ως τέτοια, μπορεί να διατυπωθεί οριστικά και να συναφθεί μόνον αφότου αυτό περιέλθει σε καθεστώς τρίτης χώρας. Ωστόσο, επειδή το περίγραμμα μιας μελλοντικής σχέσης θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στη Συμφωνία Αποχώρησης<sup>6</sup>, η Ένωση θα μετάσχει σε σχετικές «προκαταρκτικές και προπαρασκευαστικές συζητήσεις» μόλις το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ότι έχει σημειωθεί επαρκής πρόοδος στο πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων προς την κατεύθυνση της επίτευξης ικανοποιητικής συμφωνίας περί των ρυθμίσεων για μια «εύτακτη αποχώρηση». Στο πλαίσιο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέστησε σαφές στη βρετανική πλευρά ότι προκειμένου να διατηρηθεί η ακεραιότητα της Ενιαίας Αγοράς, αποκλείεται η συμμετοχή σε αυτήν, η οποία θα βασίζεται σε μια «προσέγγιση ανά τομέα»<sup>7</sup>. Οι τέσσερις ελευθερίες είναι αδιαίρετες και δεν είναι δυνατό να εφαρμοστεί «επιλογή κατά το δοκούν». Εξάλλου, στο βαθμό που είναι αναγκαίο και νομικώς εφικτό, μπορεί επίσης να επιδιωχθεί κατά τις διαπραγματεύσεις ο καθορισμός μεταβατικών ρυθμίσεων, που είναι προς το συμφέρον της Ένωσης και, εφόσον αρμόζει, να προβλεφθούν γέφυρες προς το

---

<sup>5</sup>Guidelines for Brexit negotiations, σημ. 4

<sup>6</sup>Άρθρο 50 παρ. 2 ΣΕΕ. Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το περίγραμμα των μελλοντικών σχέσεων θα υπάρξει σε πολιτική δήλωση που θα επισυναφθεί στην Συμφωνία Αποχώρησης. Βλ. σχ *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο*, Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (άρθρο 50) - Κατευθυντήριες γραμμές Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2017 (OR. en) EUCO XT 20011/17, σημ. 6, διαθέσιμα στο διαδικτυακό τόπο: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20011-2017-INIT/el/pdf>

<sup>7</sup>Guidelines for Brexit negotiations, σημ. 1

διαφαινόμενο πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης, υπό το φως της επιτευχθείσας προόδου<sup>8</sup>.

(γ) Η ευθύνη των διαπραγματεύσεων ανατέθηκε στην Επιτροπή<sup>9</sup>, ενεργώντας εξ ονόματος της Ένωσης, που έχει κατά το άρθρο 50 ΣΕΕ την αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη της Συμφωνίας Αποχώρησης<sup>10</sup>. Προκειμένου να μην υπονομευθεί η θέση της Ένωσης, δεν θα υπάρξουν χωριστές (διμερείς) διαπραγματεύσεις μεταξύ μεμονωμένων Κρατών-μελών και του ΗΒ σε θέματα που αφορούν την αποχώρησή του από την Ένωση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εξάλλου, παρακολουθεί στενά την πρόοδο που σημειώνεται και κρίνει πότε έχει επιτευχθεί επαρκής πρόοδος, προκειμένου να μπορέσουν οι διαπραγματεύσεις να προχωρήσουν στο επόμενο στάδιο κάθε φορά.

(δ) Η διαπραγμάτευση θα εξελιχθεί κατά στάδια (φάσεις) και με προκαθορισμένη ατζέντα θεμάτων ανά στάδιο. Η μετάβαση από το ένα στάδιο στο επόμενο εξαρτάται από σχετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με την οποία διαπιστώνεται επαρκής κάθε φορά πρόοδος. Παρά τη σταδιακή προσέγγιση των διαπραγματεύσεων θα τηρηθεί η αρχή σύμφωνα με την οποία «δεν υπάρχει συμφωνία σε τίποτα έως ότου επιτευχθεί συμφωνία σε όλα». Έτσι, «επιμέρους στοιχεία δεν μπορούν να διευθετούνται ιδιαιτέρως»<sup>11</sup>.

(ε) Για το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όρισε κατά προτεραιότητα τα εξής προς διευθέτηση ζητήματα:

---

<sup>8</sup>Guidelines for Brexit negotiations, σημ. 18 - 24

<sup>9</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Taskforce on Article 50 negotiations with the United Kingdom, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom_en)

<sup>10</sup> Τα Κράτη-μέλη δεν συμπράττουν κατά την σύναψη της Συμφωνίας Αποχώρησης, εκτός εάν κριθεί ότι αυτή περιέχει ρυθμίσεις που εντάσσονται στις αρμοδιότητες των Κρατών-μελών, οπότε δικαιολογούν λόγω του μεικτού χαρακτήρα η επικύρωση της Συμφωνίας και από τα Κράτη-μέλη. Αυτό μπορεί να συμβεί αν η Συμφωνία Αποχώρησης περιέχει ρυθμίσεις για τις μελλοντικές σχέσεις. Ωστόσο ένα τέτοιο ενδεχόμενο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το έχει αποκλείσει (βλ παρακάτω)

<sup>11</sup>Guidelines for Brexit negotiations, σημ. 4 - 7

- Την επίτευξη συμφωνίας στο ζήτημα των αμοιβαίων εγγυήσεων για τη διασφάλιση του καθεστώτος και των δικαιωμάτων, που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ κατά την ημερομηνία αποχώρησης για τους πολίτες της ΕΕ και του ΗΒ και τις οικογένειές τους, που θίγονται από την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση,
- Τον ενιαίο δημοσιονομικό διακανονισμό (ο λεγόμενος «λογαριασμός *Brexit*»), που θα περιλαμβάνει τις υποχρεώσεις του ΗΒ, που απορρέουν από το τρέχον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ), καθώς και όσα σχετίζονται με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ),
- Την εξεύρεση «*ευέλικτων και δημιουργικών λύσεων*», που να συνάδουν με το ενωσιακό δίκαιο και να σέβονται την ακεραιότητα της έννομης τάξης της Ένωσης, στο ζήτημα των συνόρων της Βόρειας Ιρλανδίας και της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας, όπως αυτές ρυθμίστηκαν με τη «*Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής*» (1998), την οποία υποστηρίζει η Ένωση ως μέσο για την ειρήνευση και τη συμφιλίωση. Λόγω «*των μοναδικών περιστάσεων στο νησί*» θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να αποφευχθεί η δημιουργία «*σκληρών συνόρων*». Στο πλαίσιο αυτό η Ένωση θα πρέπει επίσης να αναγνωρίσει τις υπάρχουσες διμερείς συμφωνίες και ρυθμίσεις μεταξύ του ΗΒ και της Ιρλανδίας.
- Την αντιμετώπιση και άλλων ζητημάτων, όπως αυτά της αποχώρησης του ΗΒ από την Euratom και της συνεργασίας στον τομέα της ατομικής ενέργειας, της διασφάλισης της συνέχειας στη διαθεσιμότητα των προϊόντων στην αγορά βάσει του δικαίου της Ένωσης πριν από την αποχώρηση, της συνεργασίας σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ζητήματα εφαρμοστέου δικαίου κα), της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, των εκκρεμών υποθέσεων ενώπιον του ΔΕΕ, των εκκρεμών διοικητικών διαδικασιών και του γενικού συστήματος διακυβέρνησης της Συμφωνίας Αποχώρησης.

(στ) Οι διαπραγματεύσεις θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί έως το φθινόπωρο του 2018 ώστε να απομείνει επαρκής χρόνος για να συναφθεί η Συμφωνία Αποχώρησης από το Συμβούλιο, μετά την έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να επικυρωθεί από το ΗΒ, σύμφωνα με τις εθνικές συνταγματικές διαδικασίες, πριν από τις 29 Μαρτίου 2019, οπότε λήγει η προβλεπόμενη από το άρθρο 50 παρ. 3 ΣΕΕ διετής προθεσμία για τη σύναψη της Συμφωνίας Αποχώρησης, χωρίς να χρειαστεί η παράταση της με τη συναίνεση των δύο μερών ή η αποχώρηση του ΗΒ χωρίς τη σύναψη σχετικής συμφωνίας (σκληρό Brexit).

Με βάση το παραπάνω πλαίσιο οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των δύο πλευρών εκκίνησαν στα μέσα Ιουνίου 2017. Οι δύο διαπραγματευτικές ομάδες, αυτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό τον *Michael Barnier* και αυτή της βρετανικής κυβέρνησης υπό τον *David Davis*, πραγματοποίησαν έξι (6) διαπραγματευτικούς γύρους μέχρι τις 9 – 10 Νοεμβρίου 2017 και αντιμετώπισαν το σύνολο των θεμάτων του πρώτου διαπραγματευτικού σταδίου καθώς και άλλα επιμέρους θέματα. Η πρόοδος που επιτεύχθηκε προς την επίτευξη συμφωνίας αποτυπώθηκε στην «Κοινή Έκθεση των διαπραγματευτών» (*Joint Report of negotiators*)<sup>12</sup>, που επικυρώθηκε (εγκρίθηκε) στις 8 Δεκεμβρίου 2017 από την Βρετανίδα Πρωθυπουργό *Theresa May* και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *Jean-Claude Juncker*. Με βάση την παραπάνω «Κοινή Έκθεση» και την ίδια ημέρα η Επιτροπή απευθύνθηκε με Ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο των διαπραγματεύσεων κατά το πέρας του πρώτου σταδίου τους<sup>13</sup>. Παρακάτω οι αναφορές θα περιορισθούν στην πρόοδο που επιτεύχθηκε στα τρία κύρια ζητήματα του πρώτου σταδίου των διαπραγματεύσεων (δικαιώματα των πολιτών, δημοσιονομικός διακανονισμός, καθεστώς Ιρλανδίας), όπως αυτά καθορίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 29 Απριλίου 2017. Θα πρέπει να σημειώσουμε, πάντως, ότι αυτό γίνεται με κάθε επιφύλαξη, στο βαθμό που οι πηγές μας είναι πολιτικά (μη δεσμευτικά νομικά)

---

<sup>12</sup>Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, Brussels, 8.12.2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf)

<sup>13</sup>COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, Brussels, 8.12.2017, COM/2017/0784 final

κείμενα<sup>14</sup>. Οριστικές κρίσεις μπορούν να διατυπωθούν μόνο όταν η διαφαινόμενη σύγκληση των δύο πλευρών αποτυπωθεί στις διατάξεις της Συμφωνίας Αποχώρησης.

## 2. ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Η διασφάλιση των κεκτημένων δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης στο βρετανικό έδαφος και των υπηκόων του ΗΒ στο έδαφος των Κρατών-μελών της ΕΕ, καθώς και των οικογενειών τους, αποτέλεσε κατά γενική ομολογία το κεντρικό ζήτημα του πρώτου σταδίου της διαπραγμάτευσης. Ωστόσο, εξ αρχής διαφάνηκε η πρόθεση των δύο πλευρών να διασφαλίσουν ότι οι πολίτες τους για το υπόλοιπο της ζωής τους μπορούν να συνεχίσουν να ασκούν τα δικαιώματά τους, που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, όταν τα δικαιώματα αυτά βασίζονται σε επιλογές ζωής που έγιναν πριν από αυτή, που η «Κοινή Έκθεση» ορίζει ως την «καθορισμένη ημερομηνία» ("specified date"). Κατά τους διαπραγματευτές αυτή η «καθορισμένη ημερομηνία» πρέπει να είναι η ημερομηνία αποχώρησης του ΗΒ από την Ένωση (αποκαλούμενη και ημερομηνία Brexit), με την επιφύλαξη των συζητήσεων, στο δεύτερο στάδιο των διαπραγματεύσεων, για μια ενδεχόμενη μεταβατική περίοδο<sup>15</sup>. Η συμφωνία που αποτυπώνεται στη «Κοινή Έκθεση» βασίζεται στην συν-αντίληψη ότι *«τόσο οι πολίτες της Ένωσης όσο και οι υπήκοοι του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και τα αντίστοιχα μέλη της οικογένειάς τους, μπορούν να συνεχίσουν να ζουν, να εργάζονται ή να σπουδάζουν, όπως κάνουν σήμερα, υπό τους ίδιους όρους που προβλέπονται στο ενωσιακό δίκαιο, επωφελούμενοι της απαγόρευσης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας. Οι μόνοι περιορισμοί που ισχύουν είναι αυτοί που*

---

<sup>14</sup> Στο ΗΒ κατά τη λήξη του πρώτου σταδίου των διαπραγματεύσεων και την αποτύπωση της επιτευχθείσης προόδου στην «Κοινή Έκθεση των διαπραγματευτών» υπήρξε συζήτηση σχετικά με τη νομική δεσμευτικότητα που αναπτύσσει η εν λόγω Έκθεση. Στη συζήτηση αυτή επικράτησε τελικά η άποψη ότι το εν λόγω κείμενο δεν είναι νομικά δεσμευτικό. Η θέση αυτή ενισχύεται και από το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τις κατευθυντήριες γραμμές της 29/4/2017 τόνισε ότι *«δεν υπάρχει συμφωνία σε τίποτα έως ότου επιτευχθεί συμφωνία σε όλα»*. Για τη συζήτηση αυτή βλ. σχ. The Conversation, EU law expert: how binding is the Brexit 'deal'? 12/12/2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://theconversation.com/eu-law-expert-how-binding-is-the-brexit-deal-88993>, όπου και θέση του Καθηγητή St. Peers

<sup>15</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 8

απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης»<sup>16</sup>. Γίνεται φανερό ότι η κοινή αυτή αντίληψη με την αποτύπωσή της στη Συμφωνία Αποχώρησης θα δημιουργήσει ένα «**ειδικό καθεστώς**» (special status κατά την Επιτροπή), που θα χαρακτηρίζεται από **αμοιβαιότητα**, αφού θα αφορά και θα καλύπτει τους πολίτες της Ένωσης και τις οικογένειές τους στο έδαφος του ΗΒ και τους πολίτες του ΗΒ στην «επικράτεια» της ΕΕ. Το καθεστώς αυτό ειδικά ως προς το ΗΒ θα διέπεται ως προς το ουσιαστικό του περιεχόμενο από το ενωσιακό δίκαιο, παρά το γεγονός ότι με τη θέση σε ισχύ της Συμφωνίας Αποχώρησης και σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ. 2 ΣΕΕ «*οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο εν λόγω κράτος μέλος*» (το ίδιο ισχύει βέβαια και για τους υπηκόους του ΗΒ). Νομικό θεμέλιο του «*ειδικού καθεστώτος*» θα αποτελέσει η Συμφωνία Αποχώρησης, η οποία θα περιέχει λεπτομερείς διατάξεις για τη διαδικασία ένταξης στο καθεστώς αυτό<sup>17</sup>. Οι σχετικές διατάξεις της Συμφωνίας Αποχώρησης θα αναπτύσσουν άμεση ισχύ και υπεροχή έναντι αντιθέτων διατάξεων στην έννομη τάξη του ΗΒ ενώ αυτό ανέλαβε τη δέσμευση να εισάγει νομοθεσία, που «*θα ενσωματώνει πλήρως το τμήμα σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών της Συμφωνίας Αποχώρησης στην έννομή του τάξη*» και θα υπερισχύει έναντι κάθε αντίθετης διάταξης<sup>18</sup>. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να υπογραμμιστεί ότι τα δύο μέρη συμφώνησαν ότι οι έννοιες του ενωσιακού δικαίου που σχετίζονται με τα δικαιώματα των πολιτών, που εμπίπτουν στο «*ειδικό καθεστώς*» το οποίο εγγυάται η Συμφωνία Αποχώρησης, θα ερμηνεύονται και μετά την «*καθορισμένη ημερομηνία*» σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) κατά την αποχώρηση (υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας), την οποία πρέπει να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τα βρετανικά δικαστήρια χωρίς κάποιο χρονικό περιορισμό<sup>19</sup>. Παράλληλα, συμφωνήθηκε ότι τα δικαστήρια του ΗΒ, που θα

---

<sup>16</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, οπ. παρ., σελ. 5

<sup>17</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 33 -37

<sup>18</sup> Η υποχρέωση θέσπισης εσωτερικής νομοθεσίας από το ΗΒ για τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ στο έδαφος του είναι η μόνη υποχρέωση νομοθέτησης που ανέλαβε το ΗΒ σύμφωνα με την «Κοινή Έκθεση» και αποτελεί δείγμα της σοβαρότητας με την οποία αντιμετώπισε η πλευρά της Ένωσης το ζήτημα. Βλ. σχ. St. Peers, The Beginning of the End? Citizens' rights in the Brexit 'Sufficient Progress' deal, EU Law Analysis Blog Post, 9/12/2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2017/12/the-beginning-of-end-citizens-rights-in.html>

<sup>19</sup> Η αναφορά αυτή και σχετική υποχρέωση που αποδέχεται το ΗΒ δημιουργεί ζητήματα τριβής με το βρετανικό νόμο, που είναι γνωστός ως EU Withdrawal Bill και προβλέπει ότι οι αποφάσεις του

κληθούν να διασφαλίσουν τα δικαιώματα των ευρωπαϊών πολιτών στην επικράτεια του ΗΒ, θα πρέπει, αν το κρίνουν αναγκαίο, να έχουν τη δυνατότητα υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΕ σχετικά με την ερμηνεία αυτών των δικαιωμάτων για ένα διάστημα μέχρι οκτώ (8) ετών από τη θέση σε ισχύ του τμήματος της Συμφωνίας Αποχώρησης σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών, ενώ η Κυβέρνηση του ΗΒ και η Επιτροπή θα έχουν δικαίωμα παρέμβασης σε σχετικές δίκες ενώπιον του ΔΕΕ και των δικαστηρίων του ΗΒ αντίστοιχα<sup>20</sup>. Οι παραπάνω προβλέψεις, με τις οποίες ρητά αναγνωρίζεται ο ρόλος του ΔΕΕ ως τελικά αρμόδιου για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης και των σχετικών δικαιωμάτων των ευρωπαϊών πολιτών στο ΗΒ, είναι ιδιαίτερης σημασίας για τον τρόπο με τον οποίο εξελίσσονται οι διαπραγματεύσεις για την αποχώρηση από την πλευρά της Κυβέρνησης του ΗΒ, αν λάβει κανείς υπόψη το γεγονός ότι η απεμπλοκή των βρετανικών δικαστηρίων από τις αρμοδιότητες του ΔΕΕ αποτέλεσε κεντρικό σύνθημα των υποστηρικτών της αποχώρησης<sup>21</sup>.

Πέρα από τη διασφάλιση του δικαιώματος διαμονής η «Κοινή Έκθεση των Διαπραγματευτών» κάνει ρητή αναφορά στη διατήρηση των δικαιωμάτων σε υγειονομική περίθαλψη, συντάξεις και άλλες παροχές κοινωνικής ασφάλισης και των εν γένει παροχών σε χρήμα από ένα κράτος, τα οποία οι πολίτες μπορούν γενικά να τα λαμβάνουν ακόμη και αν αποφασίσουν να ζήσουν σε άλλο κράτος. Εξάλλου, προβλέπεται ότι όταν οι πολίτες ζητούν παροχές, και μετά την αποχώρηση του ΗΒ, θα λαμβάνονται υπόψη προηγούμενες περιόδους ασφάλισης, εργασίας ή διαμονής στην Ένωση ή στο ΗΒ<sup>22</sup>.

---

Δικαστηρίου της ΕΕ που εκδόθηκαν πριν την «ημέρα Brexit» θα εξακολουθήσουν να έχουν την ισχύ δεδικασμένου, αν και το Ανώτατο Δικαστήριο, το Κοινοβούλιο ή - σε κάποιο βαθμό - η ίδια η βρετανική κυβέρνηση μπορεί να τις ανατρέψει. Τα δικαστήρια του ΗΒ θα έχουν τη δυνατότητα να ακολουθήσουν τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου που εκδόθηκαν μετά την «καθορισμένη ημερομηνία» (ημέρα Brexit) αλλά δεν θα είναι υποχρεωμένες να το πράξουν.

<sup>20</sup> Κοινή Έκθεση. σημ. 38

<sup>21</sup> Για τη σημασία του ρόλου που αναγνωρίζεται στο Δικαστήριο και τη δυναμική που μπορεί να αναπτύξει η εξελισσόμενη νομολογία του ακόμη και κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων βλ. G. Davies, The state of play on citizen's rights and Brexit, European Law Blog 6/2/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://europeanlawblog.eu/>

<sup>22</sup> Κοινή Έκθεση. σημ. 31

Ακόμη θα πρέπει να σημειωθεί ότι «Κοινή Έκθεση των διαπραγματευτών» αναφερόμενη στις διοικητικές διαδικασίες για την υπαγωγή στο «ειδικό καθεστώς», προβλέπει ότι αυτές θα είναι «διαφανείς, ομαλές και ορθολογικές» ενώ το κόστος δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το κόστος που επιβάλλεται στους ημεδαπούς για την έκδοση παρόμοιων εγγράφων. Εξάλλου, όσοι ήδη κατέχουν έγγραφο μόνιμης διαμονής θα μπορούν να το ανταλλάσσουν δωρεάν με το προβλεπόμενο έγγραφο υπαγωγής στ «ειδικό καθεστώς»<sup>23</sup>. Σε κάθε περίπτωση οι απαιτούμενες διοικητικές διαδικασίες θα αναφέρονται σαφώς στη Συμφωνία Αποχώρησης, οι διατάξεις της οποίας θα αντικατοπτρίζουν τις ισχύουσες απαιτήσεις της νομοθεσίας της Ένωσης σχετικά με τα αποδεικτικά στοιχεία που οι πολίτες παρέχουν για να αποκτήσουν το «ειδικό καθεστώς» και θα διευκρινίζουν ότι το κράτος υποδοχής δεν μπορεί να απαιτήσει κάτι περισσότερο από αυτό που είναι απολύτως απαραίτητο και αναλογικό για να διαπιστωθεί αν πληρούνται τα κριτήρια νόμιμης διαμονής. Τα σφάλματα, οι ακούσιες παραλείψεις ή η μη τήρηση της προθεσμίας υποβολής της αίτησης θα αντιμετωπίζονται με αναλογική προσέγγιση<sup>24</sup>. Ο γενικός στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι η διαδικασία είναι όσο το δυνατόν πιο σαφής, απλή και μη γραφειοκρατική για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα<sup>25</sup>.

Σχετικά με το «ειδικό καθεστώς», που θα εγκαθιδρύσει η Συμφωνία Αποχώρησης δύο ζητήματα θα πρέπει να διερευνηθούν περαιτέρω: το πεδίο εφαρμογής του (α) και η διακυβέρνησή του (β).

### *2.1. Το πεδίο εφαρμογής του «ειδικού καθεστώτος» διασφάλισης των δικαιωμάτων των πολιτών*

---

<sup>23</sup>Υποστηρίζεται ότι, παρά το καθεστώς αμοιβαιότητας που καθιερώνεται, οι λεπτομερείς ρυθμίσεις σχετικά με τις διοικητικές διαδικασίες υπαγωγής στο «ειδικό καθεστώς» αναφέρονται περισσότερο στις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσει το ΗΒ για τους πολίτες της Ένωσης στο έδαφος του και όχι για τους δικούς του υπηκόους στην ΕΕ των 27 για τους οποίους η βρετανική κυβέρνηση δεν ενδιαφέρθηκε ιδιαίτερα κατά τις διαπραγματεύσεις. Βλ. σχ. συζήτηση *St. Peers, The Beginning of the End? Citizens' rights in the Brexit 'Sufficient Progress' deal*, οπ. παρ.

<sup>24</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 17

<sup>25</sup>COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, οπ. παρ., σελ. 6

Εξ αρχής θα πρέπει να σημειωθεί ότι το «ειδικό καθεστώς» δεν καλύπτει το σύνολο των πολιτών της ΕΕ ούτε το σύνολο των υπηκόων του ΗΒ αλλά σε γενικές γραμμές μόνο αυτούς που έχουν ασκήσει τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας μέχρι την «καθορισμένη ημερομηνία»<sup>26</sup>. Συγκεκριμένα στο «ειδικό καθεστώς» διασφάλισης των δικαιωμάτων των πολιτών, που θα εγκαθιδρύσει η Συμφωνία Αποχώρησης, υπάγονται οι εξής κατηγορίες προσώπων<sup>27</sup>:

(α) Όσοι διαμένουν στο έδαφος του ΗΒ ή της ΕΕ κατά την «καθορισμένη ημερομηνία» είτε έχουν αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής είτε δεν έχουν ακόμη αποκτήσει τέτοιο δικαίωμα, επειδή δεν έχουν ζήσει στο κράτος υποδοχής τουλάχιστον πέντε χρόνια. Τα πρόσωπα που ανήκουν σε αυτήν τη δεύτερη κατηγορία<sup>28</sup> θα προστατεύονται πλήρως από τη Συμφωνία Αποχώρησης και θα μπορούν να αποκτήσουν το δικαίωμα μόνιμης διαμονής και μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου<sup>29</sup>.

(β) Η Συμφωνία Αποχώρησης θα προστατεύσει επίσης τα **υφιστάμενα δικαιώματα των μελών της οικογένειας του δικαιούχου** πολίτη της ΕΕ ή υπηκόου του ΗΒ, όπως αυτά καθορίζονται από το άρθρο 2 της Οδηγίας 2004/38 «*σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών*»<sup>30</sup>. Κατά την εν λόγω Οδηγία μέλη της οικογένειας των δικαιούχων της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής πολιτών της ΕΕ είναι ανεξαρτήτως ιθαγένειας ο/η σύζυγος, ο/η

<sup>26</sup>Βλ. σχ. *St. Peers*, *The Beginning of the End? Citizens' rights in the Brexit 'Sufficient Progress' deal*, σπ. παρ.

<sup>27</sup>Λεπτομερέστατη παρουσίαση των κατηγοριών έκανε η *Επιτροπή* στο *Joint technical note expressing the detailed consensus of the UK and EU positions on Citizens' Rights*, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-technical-note-expressing-detailed-consensus-uk-and-eu-positions-respect-citizens-rights\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-technical-note-expressing-detailed-consensus-uk-and-eu-positions-respect-citizens-rights_en)

<sup>28</sup>Η Κοινή Έκθεση δεν καταλείπει αμφιβολία ότι στο «ειδικό καθεστώς» υπάγονται αδιακρίτως όσοι έχουν αποκτήσει ή θα αποκτήσουν δικαιώματα μέχρι την «καθορισμένη ημερομηνία» (ημερομηνία Brexit). Ωστόσο αυτό αμφισβητείται από την βρετανική πλευρά, η οποία τείνει να διαχωρίσει μεταξύ αυτών που αποκτήσαν δικαιώματα πριν από τη γνωστοποίηση της πρόθεσης αποχώρησης και αυτών που αποκτήσαν δικαιώματα ενώ γνώριζαν ότι επίκειται η αποχώρηση του ΗΒ. Έτσι στα τέλη Ιανουαρίου 2018 η Theresa May δήλωσε «*I'm clear there is a difference between those who came prior to us leaving and those who will come when they know the UK is leaving.*». Βλ. σχ. <https://www.theguardian.com/politics/2018/jan/31/theresa-may-brexit-transition-no-deal-for-eu-citizens-coming-to-uk>

<sup>29</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 10

<sup>30</sup>Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 158/2004, της 30/4/2004, σελ. 77

σύντροφος με τον/την οποίο/α ο πολίτης της Ένωσης έχει σχέση καταχωρημένης συμβίωσης, βάσει της νομοθεσίας Κράτους-μέλους (εφόσον η νομοθεσία του Κράτους-μέλους υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρημένης συμβίωσης ως ισοδύναμη προς τον γάμο), οι απευθείας κατιόντες οι οποίοι είναι κάτω της ηλικίας των 21 ετών ή είναι συντηρούμενοι καθώς και εκείνοι του/της συζύγου ή του/της συντρόφου, οι συντηρούμενοι απευθείας ανιόντες καθώς και εκείνοι του/της συζύγου ή του/της συντρόφου. Τα παραπάνω πρόσωπα στην περίπτωση που δεν κατοικούν στο έδαφος του κράτους υποδοχής κατά την «καθορισμένη ημερομηνία» μπορούν να ενωθούν με τον δικαιούχο και μετά την αποχώρηση του ΗΒ. Γίνεται φανερό ότι το δικαίωμα επανένωσης των οικογενειών που καθιερώνεται αφορά τις ήδη υπάρχουσες κατά την «καθορισμένη ημερομηνία» σχέσεις<sup>31</sup>. Για τις μελλοντικές σχέσεις η αναγνώριση δικαιώματος επανένωσης των οικογενειών αφήνεται στο ισχύον κάθε φορά εθνικό δίκαιο<sup>32</sup>. Έτσι, η συμφωνία είναι λιγότερο γενναιόδωρη από το ισχύον δίκαιο<sup>33</sup>. Στο σημείο αυτό, πάντως, εντοπίζεται μια εκκρεμότητα, αφού, κατά την άποψη της Επιτροπής, το δικαίωμα επανένωσης θα πρέπει να καλύπτει επίσης μελλοντικούς σε σχέση με την «καθορισμένη ημερομηνία» συζύγους ή συντρόφους πολιτών της Ένωσης και υπηκόων του ΗΒ. Η Επιτροπή κατά την ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ανέφερε ότι το ζήτημα αυτό «θα πρέπει να αντιμετωπιστεί κατά τη δεύτερη φάση των διαπραγματεύσεων και αναπόφευκτα θα συνδεθεί με το επίπεδο φιλοδοξίας της μελλοντικής εταιρικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ και του Ηνωμένου Βασιλείου»<sup>34</sup>.

(γ) Ειδικά ως προς τα τέκνα η «Κοινή Έκθεση των διαπραγματευτών» προβλέπει ότι όλα τα παιδιά θα προστατεύονται από τη Συμφωνία Αποχώρησης, ανεξάρτητα από το αν γεννιούνται πριν ή μετά την αποχώρηση του ΗΒ ή αν γεννιούνται εντός ή εκτός του κράτους στο οποίο κατοικεί ο γονέας - πολίτης της Ένωσης ή ο γονέας – υπήκοος του ΗΒ. Η μόνη εξαίρεση, που προβλέπεται αφορά τα τέκνα που

---

<sup>31</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 12

<sup>32</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 14

<sup>33</sup>Βλ. Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 251/2003, 3/10/2003, σελ. 12)

<sup>34</sup>COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, οπ. παρ., σελ. 6

γεννήθηκαν μετά την αποχώρηση του ΗΒ και για τα οποία ο γονέας, που δεν καλύπτεται από τη Συμφωνία Αποχώρησης, έχει αποκλειστική επιμέλεια βάσει του ισχύοντος οικογενειακού δικαίου<sup>35</sup>.

(δ) Στο πεδίο εφαρμογής του «ειδικού καθεστώτος» θα υπαχθούν επίσης και αυτοί που σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης χαρακτηρίζονται «διασυνοριακοί εργαζόμενοι» (frontier workers) κατά την «καθορισμένη ημερομηνία»<sup>36</sup>.

## 2.2. Η διακυβέρνηση του «ειδικού καθεστώτος» διασφάλισης των δικαιωμάτων των πολιτών

Η παρακολούθηση της εφαρμογής του «ειδικού καθεστώτος»<sup>37</sup> στα δύο συμβαλλόμενα μέρη θα γίνεται ως εξής:

- Στο επίπεδο της ΕΕ η παρακολούθηση της εφαρμογής των ειδικών διατάξεων της Συμφωνία Αποχώρησης για τα δικαιώματα των υπηκόων του ΗΒ θα γίνεται από την Επιτροπή σύμφωνα με τις Συνθήκες.
- Στο επίπεδο του ΗΒ η διασφάλιση της εφαρμογής του «ειδικού καθεστώτος» θα γίνεται από «εθνική ανεξάρτητη αρχή», της οποίας ο σκοπός και η λειτουργία, συμπεριλαμβανομένου και του ρόλου της σχετικά με τις προσφυγές των πολιτών θα συζητηθεί στο επόμενο στάδιο των διαπραγματεύσεων και θα αποτυπωθεί στη Συμφωνία Αποχώρησης. Κατά την Επιτροπή, πάντως, και προκειμένου να διασφαλιστεί η αμοιβαιότητα, θα πρέπει αυτή η «εθνική ανεξάρτητη αρχή» να έχει την εξουσία όχι μόνο να λαμβάνει καταγγελίες από πολίτες της ΕΕ, που διαμένουν στο Ηνωμένο Βασίλειο και οι οποίοι θεωρούν ότι έχουν παραβιαστεί τα δικαιώματά τους βάσει της Συμφωνίας Αποχώρησης, αλλά και να κινεί για λογαριασμό τους τις κατάλληλες νομικές διαδικασίες ενώπιον δικαστηρίων του ΗΒ<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 12 b

<sup>36</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 15

<sup>37</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 40

<sup>38</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, οπ. παρ., σελ. 7 - 8

Οι διαπραγματευτές συμφώνησαν ακόμη τα παραπάνω, που αφορούν τη διακυβέρνηση του «ειδικού καθεστώτος», δεν προδικάζουν τις μελλοντικές συζητήσεις σχετικά με το γενικό σύστημα διακυβέρνησης της Συμφωνίας Αποχώρησης ή τυχόν μεταβατικές ρυθμίσεις.

Συμπερασματικά διαπιστώνουμε ότι η επιτευχθείσα συμφωνία στο κομβικό ζήτημα των δικαιωμάτων των πολιτών, που αφορά εκατομμύρια πολιτών της Ένωσης και υπηκόων του ΗΒ, παρουσιάζεται ισορροπημένη και δίκαια και αρκετά ευρεία ως προς το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν ακόμη εκκρεμότητες προς διευθέτηση. Προβλέπει δε σημαντικές εγγυήσεις των δικαιωμάτων των πολιτών, που όμως απαιτούν περαιτέρω αποσαφήνιση στο δεύτερο στάδιο των διαπραγματεύσεων. Για την επίτευξη της συμφωνίας η Βρετανική Κυβέρνηση φαίνεται ότι διάνυσε μεγαλύτερη απόσταση, απ' ότι θα περίμενε κανείς με βάση όσα υποστηρίχθηκαν από τους Leavers στην καμπάνια τους κατά το δημοψήφισμα της 23<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016.

### **3. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΣΤΟ ΝΗΣΙ ΤΗΣ ΙΡΛΑΝΔΙΑΣ**

Ένα από τα πιο ακανθώδη ζητήματα που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν οι δύο πλευρές από το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων ήταν αυτό του καθεστώτος που θα ισχύσει στο νησί της Ιρλανδίας μετά την αποχώρηση του ΗΒ. Η αντιμετώπισή του ζητήματος ήταν εξ αντικειμένου πολύπλοκη λόγω των αντικρουόμενων συμφερόντων της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας, πίσω από την οποία στοιχήθηκαν και τα υπόλοιπα Κράτη-μέλη της ΕΕ, της Βρετανικής Κυβέρνησης, που έπρεπε επιπρόσθετα να λάβει υπόψη της και τις ιδιαίτερες θέσεις του Δημοκρατικού Ενωτικού Κόμματος της Βόρειας Ιρλανδίας (Democratic Unionist Party - DUP), οι βουλευτές του οποίου στηρίζουν την Κυβέρνηση μειοψηφίας των Συντηρητικών υπό την Theresa May. Θα πρέπει να σημειωθεί, εξάλλου, ότι η Βόρεια Ιρλανδία κατά πλειοψηφία τοποθετήθηκε κατά της αποχώρησης του ΗΒ από την Ευρωπαϊκή Ένωση (το DUP πάντως τοποθετήθηκε υπέρ της αποχώρησης).

Σήμερα το καθεστώς που ισχύει στην Ιρλανδία ρυθμίζεται από τη *Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής ή Συμφωνία Μπέλφαστ (Good Friday Agreement)*, του 1998, με την οποία επισφραγίστηκε η ειρήνευση στο νησί και ο τερματισμός συγκρούσεων 30 χρόνων μεταξύ των εθνικιστών Ιρλανδών και των ενωτικών. Η Συμφωνία, που κατ' ουσία ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας, της Βόρειας Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, έχει συνοπτικά τα εξής δομικά στοιχεία:

Το ΗΒ αναγνωρίζει τη δυνατότητα ένωσης της Βόρειας Ιρλανδίας με τη Δημοκρατία της Ιρλανδίας, αν στο μέλλον η πλειοψηφία του πληθυσμού και στις δύο περιοχές το επιθυμεί (principle of consent).

Προβλέπει ευρεία περιθώρια αυτοδιοίκησης της Βόρειας Ιρλανδίας καθώς και την ίδρυση κοινών πολιτικών θεσμών (υπουργικά συμβούλια και διακοινοβουλευτικά σώματα) τόσο μεταξύ Ιρλανδίας και Βόρειας Ιρλανδίας όσο και μεταξύ Ιρλανδίας και Ηνωμένου Βασιλείου, με κύρια αποστολή το συντονισμό των πολιτικών σε όλους τους τομείς της οικονομίας στα δύο μέρη του νησιού.

Στους κατοίκους της Βόρειας Ιρλανδίας αναγνωρίζεται το δικαίωμα να επιλέξουν μεταξύ της Ιρλανδικής ιθαγένειας και αυτής του ΗΒ ή να διατηρήσουν και τις δύο ιθαγένειες.

Τέλος, καθιερώνεται η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών μεταξύ των δύο τμημάτων του νησιού με τη συμφωνία Ηνωμένου Βασιλείου και Δημοκρατίας της Ιρλανδίας του 2011 για τη διατήρηση της *Common Travel Area*<sup>39</sup> και την απόσυρση ένστολων τμημάτων (αστυνομικών και στρατιωτικών δυνάμεων) συνοριακής φύλαξης. Η συμφωνία καθιερώνει ελάχιστους (ή και καθόλου) ελέγχους στους βρετανούς και ιρλανδούς πολίτες, που μπορούν να διασχίζονται τα σύνορα που χωρίζουν το νησί της Ιρλανδίας με ελάχιστα έγγραφα ταυτότητας, με ορισμένες εξαιρέσεις.

Είναι φανερό ότι η «*Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής*», που υποστηρίχθηκε και από την Ευρωπαϊκή Ένωση, μπορούσε να λειτουργήσει χωρίς εμπόδια στο νομικό

---

<sup>39</sup>Joint Statement Regarding Co-Operation on Measures to Secure the External Common Travel Area Border

περιβάλλον της ενωσιακής έννομης τάξης, ιδιαίτερα σε ότι αφορούσε την ελεύθερη κυκλοφορία μεταξύ των δύο τμημάτων του νησιού. Αυτό, στο βαθμό που αφορούσε τις σχέσεις μεταξύ δύο Κρατών-μελών της ΕΕ (Ιρλανδία και ΗΒ), είχε ως αποτέλεσμα την ελεύθερη κυκλοφορία, την πύκνωση των οικονομικών σχέσεων, την αλληλεξάρτηση και την ενσωμάτωση των οικονομιών των δύο τμημάτων της Ιρλανδίας. Υπ' αυτήν την έννοια η αποχώρηση του ΗΒ (συμπεριλαμβανομένης και της Βόρειας Ιρλανδίας) δημιουργεί πολλαπλές προκλήσεις στην εφαρμογή σημαντικών τμημάτων της Συμφωνίας του 1998, ιδιαίτερα αν οδηγήσει στην καθιέρωση ενός «σκληρού συνόρου», όπως είναι η φυσική συνέπεια του γεγονότος ότι με την αποχώρησή του το ΗΒ καθίσταται τρίτο κράτος, τα δε σύνορα της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας και της Βόρειας Ιρλανδίας μετατρέπονται από εσωτερικά σε εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η ενδεχόμενη διακοπή της ελεύθερης κυκλοφορίας θίγει οικονομικά τη Δημοκρατία της Ιρλανδίας αλλά και την οικονομική ανάπτυξη του βόρειου τμήματος του νησιού ενώ η εμφάνιση στα σύνορα ένστολων δυνάμεων συνοριακών ελέγχων μπορεί να εξάψει τα πολιτικά πάθη και να ανακόψει τη διαδικασία διαλόγου και ειρήνευσης στο νησί. Η «Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής» και η *Common Travel Area* μεταξύ των δύο τμημάτων του νησιού, σε περίπτωση διατήρησής τους, θα δημιουργήσουν το φαινόμενο διαφορετικών ρυθμίσεων στα διάφορα σύνορα του ΗΒ με την Ένωση, που άπτεται και των μελλοντικών τους σχέσεων. Ζήτημα μπορεί να δημιουργηθεί, εξάλλου, με τους κατοίκους της Βόρειας Ιρλανδίας, που κατ' εφαρμογή της Συμφωνίας του Μπέλφαστ επέλεξαν και την ιθαγένεια της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας, στο βαθμό που αυτοί ως φορείς και της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας είναι οι μόνοι πολίτες του ΗΒ που διατηρούν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, δικαίωμα, που γενικά χάνουν οι πολίτες του ΗΒ (με εξαίρεση βέβαια αυτούς που καλύπτονται από τις ειδικές διατάξεις της Συμφωνίας Αποχώρησης).

Ο τρόπος της αντιμετώπισης των παραπάνω σύνθετων ζητημάτων είχε σε πολιτικό επίπεδο προδιαγραφεί με τους τις κατευθυντήριες οδηγίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προς την Επιτροπή, αφού αυτό τόνισε ότι «*Λόγω των μοναδικών περιστάσεων στη νήσο της Ιρλανδίας θα απαιτηθούν ευέλικτες και δημιουργικές λύσεις, μεταξύ άλλων με στόχο να αποφευχθεί η δημιουργία σκληρών συνόρων, με*

παράλληλο σεβασμό της ακεραιότητας της ενωσιακής έννομης τάξης. Στο πλαίσιο αυτό η Ένωση θα πρέπει επίσης να αναγνωρίσει τις υπάρχουσες διμερείς συμφωνίες και ρυθμίσεις ανάμεσα στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία που συνάδουν με το ενωσιακό δίκαιο»<sup>40</sup>. Στη βάση των παραπάνω κατευθυντηρίων οδηγιών τα δύο μέρη επιβεβαίωσαν ότι τα επιτεύγματα, τα οφέλη και οι δεσμεύσεις της ειρηνευτικής διαδικασίας παραμένουν πρωταρχικής σημασίας για την ειρήνη, τη σταθερότητα και τη συμφιλίωση στην Ιρλανδία και ότι η Συμφωνία του 1998 πρέπει να προστατευτεί σε όλα τα μέρη της<sup>41</sup>. Αυτό αποτέλεσε τη βάση των συζητήσεων για το ζήτημα των συνόρων στην Ιρλανδία.

Από την πλευρά του το Ηνωμένο Βασίλειο ικανοποιώντας και το DUP δεσμεύτηκε ότι θα σεβαστεί στο σύνολό της τη “Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής”, ιδιαίτερα σε ότι αφορά το συνταγματικό status της Βόρειας Ιρλανδίας (principle of consent), τους πολιτικούς θεσμούς που αυτή δημιούργησε, τη λειτουργία της Common Travel Area, ενώ θα αποφύγει τη δημιουργία ενός «σκληρού συνόρου» και νέων ρυθμιστικών εμποδίων μεταξύ των δύο τμημάτων του νησιού (εκτός αν αποφασίσουν διαφορετικά οι θεσμοί που εγκαθίδρυσε η Συμφωνία του 1998) καθώς και τη σχετική φυσική και υλικοτεχνική υποδομή για τη διενέργεια ελέγχων. Το ΗΒ δεσμεύτηκε, εξάλλου, να σεβαστεί την ένταξη της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας στη ΕΕ και όλα τα δικαιώματα και η υποχρεώσεις που συνεπάγεται το καθεστώς του Κράτους-μέλους, ιδίως σε ότι αφορά την εσωτερική αγορά, την τελωνειακή ένωση και το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης προς και από την Ιρλανδία. Το ΗΒ επιβεβαίωσε τη δέσμευσή της να διατηρήσει την ακεραιότητα της εσωτερικής της αγοράς ανάλογα με τις ανάγκες, ειδικές για τις μοναδικές περιστάσεις το νησί της Ιρλανδίας. Σε όλες τις περιπτώσεις το Ηνωμένο Βασίλειο θα συνεχίσει να εξασφαλίζει την απεριόριστη πρόσβαση των επιχειρήσεων της Βόρειας Ιρλανδίας σε ολόκληρη την εσωτερική του αγορά. Όλα δε τα παραπάνω τελούν κάτω από την δήλωση του ΗΒ ότι θα αποχωρήσει από της Εσωτερική Αγορά και την Τελωνειακή Ένωση<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup>Guidelines for Brexit negotiations, σημ. 11

<sup>41</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 42

<sup>42</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 43, 45, 48 και 51

Τα δύο μέρη, εξάλλου, αναγνώρισαν ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία μπορούν να συνεχίσουν να συνάπτουν συμφωνίες μεταξύ τους σχετικά με την κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ τους (Common Travel Area), με πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων των ατόμων που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό το ΗΒ επιβεβαίωσε και αποδέχτηκε ότι η *Common Travel Area* και τα σχετικά δικαιώματα και προνόμια μπορούν να συνεχίσουν να λειτουργούν χωρίς να επηρεάζονται οι υποχρεώσεις της Ιρλανδίας βάσει του δικαίου της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της ΕΕ. Οι πολίτες της Βόρειας Ιρλανδίας, οι οποίοι είναι ιρλανδοί πολίτες, θα συνεχίσουν να απολαμβάνουν τα δικαιώματα ως πολίτες της ΕΕ, ακόμη και όταν διαμένουν στη Βόρεια Ιρλανδία. Ως εκ τούτου, τα δύο μέρη συμφωνούν ότι η Συμφωνία Αποχώρησης θα πρέπει να σέβεται και να μην προδικάζει τα δικαιώματα, τις ευκαιρίες και την ταυτότητα που προσδίδονται στην ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα άτομα αυτά και, κατά την επόμενη φάση των διαπραγματεύσεων, θα εξετάσει τις ρυθμίσεις που απαιτούνται για την υλοποίηση της εν εξελίξει και την πρόσβαση στα δικαιώματά τους, τις ευκαιρίες και τα οφέλη της ΕΕ<sup>43</sup>.

Κατά την Επιτροπή τα διασυνοριακά προγράμματα (PEACE και INTERREG) για τη συνεργασία Βορρά-Νότου, στα οποία το ΗΒ είναι εταίρος, έχουν μεγάλη αξία και θα πρέπει να συνεχιστούν και μετά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή, με την πρότασή της για το νέο ΠΔΠ το Μάιο του 2018, προτίθεται να προτείνει τη συνέχιση αυτών των προγραμμάτων, με βάση τις υφιστάμενες δομές διαχείρισής τους<sup>44</sup>.

Αναμφίβολα το επίκεντρο της διαπραγμάτευσης είναι η αποφυγή «σκληρών συνόρων» μεταξύ των δύο τμημάτων του νησιού μετά την αποχώρηση του ΗΒ. Στο ζήτημα αυτό, όμως, η συμφωνηθείσα διατύπωση στην «Κοινή Έκθεση» δημιουργεί εύλογες απορίες. Στο επίμαχο σημείο (49) προβλέπει ότι «*Το Ηνωμένο Βασίλειο διατηρεί τη δέσμευσή του να προστατεύσει τη συνεργασία Βορρά - Νότου και την εγγύησή του για την αποφυγή σκληρών συνόρων. Κάθε μελλοντική ρύθμιση πρέπει*

---

<sup>43</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 52 -54

<sup>44</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 55

να είναι συμβατή με αυτές τις γενικές απαιτήσεις. Η βούληση του Ηνωμένου Βασιλείου είναι να επιτύχει αυτούς τους στόχους μέσω της συνολικής σχέσης ΕΕ-Ηνωμένου Βασιλείου. Εάν αυτό δεν καταστεί δυνατό, το Ηνωμένο Βασίλειο θα προτείνει συγκεκριμένες λύσεις για την αντιμετώπιση της μοναδικής κατάστασης της Ιρλανδίας. Ελλείψει συμφωνημένων λύσεων, το Ηνωμένο Βασίλειο θα διατηρήσει την πλήρη ευθυγράμμιση του με εκείνους τους κανόνες της Εσωτερικής Αγοράς και της Τελωνειακής Ένωσης, οι οποίοι, τώρα ή στο μέλλον, στηρίζουν τη συνεργασία Βορρά-Νότου, το σύνολο της οικονομίας του νησιού και την προστασία της Συμφωνίας του 1998». Από το απόσπασμα αυτό συνάγονται τα εξής:

Πρώτον, οι δύο πλευρές συμφώνησαν να αντιμετωπίσουν τα ζητήματα της ελεύθερης κυκλοφορίας (αποφυγή «σκληρού συνόρου») καθώς και αυτό της διαμετακόμισης εμπορευμάτων (από και προς την Ιρλανδία μέσω του ΗΒ) σε ένα ξεχωριστό σκέλος του δεύτερου σταδίου των διαπραγματεύσεων και οριστικά στο πλαίσιο της συμφωνίας για τις μελλοντικές σχέσεις του ΗΒ με την ΕΕ (χωρίς πάντως οι αρχές και δεσμεύσεις σχετικά με την Ιρλανδία να προκαθορίσουν το αποτέλεσμα των ευρύτερων συζητήσεων σχετικά με τη μελλοντική σχέση ΕΕ-ΗΒ).

Δεύτερον, η αναληφθείσα υποχρέωση από το Ηνωμένο Βασίλειο «να προτείνει συγκεκριμένες λύσεις για την αντιμετώπιση των μοναδικών συνθηκών στην Ιρλανδία», στην περίπτωση που αυτό δεν καταστεί δυνατό στο δεύτερο στάδιο των διαπραγματεύσεων, γεννά πολλά ερωτηματικά που μένουν αναπάντητα, όταν η δέσμευσή του αυτή συνοδεύεται από «την υποχρέωσή του για πλήρη ευθυγράμμιση με εκείνους τους κανόνες της Εσωτερικής Αγοράς και της Τελωνειακής Ένωσης» από τις οποίες όμως επιθυμεί να αποχωρήσει. Άλλοι είδαν ότι πίσω από αυτήν την δέσμευση ανοίγει μια πόρτα για την παραμονή του ΗΒ στην Εσωτερική Αγορά, άλλοι υποστήριξαν ότι ο στόχος της αποφυγής «σκληρών συνόρων» μπορεί να υποστηριχθεί παράλληλα με την αποχώρηση από την Εσωτερική Αγορά, αν για τους συνοριακούς ελέγχους χρησιμοποιηθεί σύγχρονη τεχνολογία ώστε να αποφευχθεί ή φυσική παρουσία ένστολων, που ενοχλεί. Τέλος, άλλοι είδαν ότι η χρησιμοποιηθείσα διατύπωση αναφέρεται σε υποχρέωση «πλήρους ευθυγράμμισης» όχι στο σύνολο των κανόνων της Εσωτερικής Αγοράς

αλλά μόνο σε εκείνους που αφορούν τους συνοριακούς ελέγχους. Έτσι, όμως θίγεται η ακεραιότητα της Εσωτερικής Αγοράς, που τα δύο μέρη δεσμεύονται να διασφαλίσουν<sup>45</sup>.

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι η επίτευξη του στόχου της αποφυγής ενός «σκληρού συνόρου» μεταξύ των δύο τμημάτων της Ιρλανδίας με παράλληλο σεβασμό των κανόνων και της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς φαντάζει εκ πρώτης απόψεως ως προσπάθεια τετραγωνισμού του κύκλου όσο τουλάχιστον διατηρείται η θέση του ΗΒ περί αποχώρησης από την Εσωτερική Αγορά και την Τελωνειακή Ένωση. Ωστόσο η επιδειχθείσα πολιτική βούληση των δύο πλευρών, η αναγνώριση της ύπαρξης «μοναδικών συνθηκών στο νησί της Ιρλανδίας» μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη του αναγκαίου ακτιβισμού στην αναζήτηση «εφαρμόσιμων και πρακτικών λύσεων», που όμως απαιτούν χρόνο για την εξεύρεσή τους. Φαίνεται ότι το ζήτημα της Ιρλανδίας έκλεισε βιαστικά στο πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων και παραπέμφθηκε στο επόμενο στάδιο, σε μια προσπάθεια ιδιαίτερα από την πλευρά του Ηνωμένου Βασιλείου να παρουσιασθεί ικανοποιητική πρόοδος ώστε να ανοίξει στο επόμενο στάδιο η συζήτηση για τις μελλοντικές του σχέσεις με την Ένωση<sup>46</sup>.

#### 4. Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΔΙΑΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ

Το Ηνωμένο Βασίλειο συμβάλλει στον προϋπολογισμό της ΕΕ σε ποσοστό 12%, όντας, παρά τις κατά καιρούς διευθετήσεις του ζητήματος της βρετανικής συνεισφοράς, ένας σημαντικός «καθαρός συνεισφέρων» (δότης)<sup>47</sup>. Η άμεση κατάργηση των πληρωμών του ΗΒ στον ενωσιακό προϋπολογισμό, όπως υποστήριζαν οι πιο σκληροί από τους *Brexiters*, θα απαιτούσε να συμφωνήσουν τα παραμένοντα Κράτη-μέλη της ΕΕ είτε να καταβάλουν περισσότερα στον

<sup>45</sup> Βλ. σχ. συζήτηση *St. Peers*, *The Day the Unicorns Cried: the deal on phase 1 of the Brexit talks*, EU Law Analysis Blog, 19/12/2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2017/12/the-day-unicorns-cried-deal-on-phase-1.html>

<sup>46</sup> Οπ. παρ.

<sup>47</sup> Βλ. ενδ. *House of Lords*, *European Union Committee*, 15<sup>th</sup> Report of Session 2016-17, 4/3/2017: *Brexit and EU budget*, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/125/125.pdf>

προϋπολογισμό για την κάλυψη του κενού είτε να αντλήσουν λιγότερα από αυτόν. Η διευθέτηση των δημοσιονομικών ζητημάτων που δημιουργεί η αποχώρηση του ΗΒ από την Ένωση («λογαριασμός BREXIT») προκάλεσε μεγάλη ένταση μεταξύ των δύο πλευρών, ιδιαίτερα μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Κυβέρνησης του ΗΒ, πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων με εκατέρωθεν δηλώσεις, αφού συνδέεται από τη μία πλευρά με τη σταθερότητα του ενωσιακού προϋπολογισμού και από την άλλη με το «κόστος» της αποχώρησης. Θα πρέπει να σημειωθεί, πάντως, ότι η ένταση αυτή δεν εμφανίστηκε στο πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων. Η επιλογή της Βρετανικής Κυβέρνησης να τηρήσει εποικοδομητική στάση στις διαπραγματεύσεις διατυπώθηκε από την Βρετανίδα Πρωθυπουργό *Theresa May* σε ομιλία της στην Φλωρεντία το Σεπτέμβριο του 2017 όταν τόνιζε ότι «δεν θέλω οι εταίροι μας να φοβούνται ότι θα χρειαστεί να καταβάλουν περισσότερα ή να λάβουν λιγότερα για το υπόλοιπο του τρέχοντος σχεδίου προϋπολογισμού ως αποτέλεσμα της απόφασής μας να αποχωρήσουμε. Το Ηνωμένο Βασίλειο θα τιμήσει τις δεσμεύσεις που έχουμε αναλάβει κατά την περίοδο της συμμετοχής του»<sup>48</sup>. Από την πλευρά της Επιτροπής με την Ανακοίνωσή της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπίστωσε ότι «Το Ηνωμένο Βασίλειο συμφώνησε να τιμήσει το μερίδιο που του αναλογεί για τη χρηματοδότηση όλων των υποχρεώσεων που αναλήφθηκαν ενώ ήταν μέλος της Ένωσης, σε σχέση με τον προϋπολογισμό της ΕΕ (και ειδικότερα το Πολυετές Δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020), την ΕΤΕπ, την ΕΚΤ, τον Μηχανισμό για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία, τα άλλα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ (Trust Funds), τις υπηρεσίες του Συμβουλίου αλλά και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης»<sup>49</sup>. Η «Κοινή Έκθεση των διαπραγματευτών» δεν καθορίζει κάποιο συγκεκριμένο ποσό, που καλείται να καταβάλει το ΗΒ έναντι των υποχρεώσεων του αλλά περιορίζεται στην συμφωνία σχετικά με το **μεθοδολογία**, που πρέπει να ακολουθηθεί για τον καθορισμό αυτού του ποσού (καταβλητέο σε Euro) στο επόμενο στάδιο των διαπραγματεύσεων ενώ αποτυπώνει τη δέσμευση

---

<sup>48</sup> Βλ. *UK Government*, PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU, 22/9/2017, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>

<sup>49</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, οπ. παρ., σελ. 10

του ΗΒ να εκπληρώσει στο ακέραιο τις υποχρεώσεις του στον ενωσιακό προϋπολογισμό των ετών 2019 και 2020, οπότε και λήγει το ισχύον ΠΔΠ 2014 – 2020<sup>50</sup>. Η αναληφθείσα υποχρέωση από το ΗΒ να καταβάλει τη συνεισφορά του στον προϋπολογισμό της Ένωσης και για το έτος 2020, αν και η αποχώρησή του θα συντελεσθεί το 2019, αποτυπώνει και ενσωματώνει το αίτημά του για διετή μεταβατική περίοδο, όπως αυτό διατυπώθηκε από την *Theresa May* στην Φλωρεντία το Σεπτέμβριο του 2017<sup>51</sup>.

Η συμφωνηθείσα μεθοδολογία και το χρονοδιάγραμμα των πληρωμών εκ μέρους του ΗΒ διέπεται από τις εξής αρχές<sup>52</sup>:

Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν θα χρηματοδοτήσει υποχρεώσεις, που δεν απαιτούν χρηματοδότηση από τα Κράτη-μέλη, ενώ θα λάβει ως επιστροφή ένα μέρος από οποιαδήποτε οικονομικά οφέλη που θα προκύψουν και θα του αναλογούσαν αν είχε παραμείνει Κράτος-μέλος.

Εκτός από τις βρετανικές πληρωμές που προκύπτουν από τη συμβολή του ΗΒ στους ετήσιους ενωσιακούς προϋπολογισμούς έως το 2020, το μερίδιο του ΗΒ σε σχέση με τον προϋπολογισμό της Ένωσης θα είναι ένα ποσοστό που υπολογίζεται ως ο λόγος μεταξύ του των ιδίων πόρων που διατίθενται από το ΗΒ από το έτος 2014 έως το 2020 και τους ίδιους πόρους που έχουν διατεθεί από όλα τα Κράτη-μέλη (συμπεριλαμβανομένου και του ΗΒ) κατά τη διάρκεια της ίδιας περιόδου.

Οι πληρωμές που προκύπτουν από το δημοσιονομικό διακανονισμό θα καταστούν απαιτητές, σαν να είχε παραμείνει το ΗΒ Κράτος-μέλος της ΕΕ. Ειδικότερα, αυτό δεν θα υποχρεωθεί να υποστεί δαπάνες νωρίτερα από ότι θα συνέβαινε αν είχε παραμείνει Κράτος-μέλος, εκτός εάν συμφωνηθεί διαφορετικά από τις δύο πλευρές στο δεύτερο στάδιο των διαπραγματεύσεων.

Από την πλευρά της η Επιτροπή χαρακτηρίζει με την Ανακοίνωσή της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ως «δίκαια»<sup>53</sup>, αφού με βάση αυτή:

---

<sup>50</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 57 – 86

<sup>51</sup>Βλ. σχ. *St. Peers*, *The Day the Unicorns Cried: the deal on phase 1 of the Brexit talks*, σπ. παρ.

<sup>52</sup>Κοινή Έκθεση, σημ. 67 – 70

- Κανένα Κράτος-μέλος δεν θα κληθεί να καταβάλει περισσότερα ή να λάβει λιγότερα χρήματα από τον ενωσιακό προϋπολογισμό λόγω της αποχώρησης του ΗΒ<sup>53</sup>
- Το ΗΒ θα πρέπει να καταβάλει (στο ακέραιο) το μερίδιό του από τις δεσμεύσεις, που ανέλαβε κατά τη χρονική περίοδο που είχε την ιδιότητα του Κράτους-μέλους της ΕΕ<sup>54</sup>
- Το ΗΒ δεν θα πρέπει να καταβάλει περισσότερα ή λιγότερα από ό, τι αν είχε παραμείνει Κράτος-μέλος. Αυτό, εξάλλου, ειδικότερα συνεπάγεται ότι το ΗΒ πρέπει να καταβάλει τις υποχρεώσεις του με βάση το πραγματικό αποτέλεσμα του προϋπολογισμού, όπως αυτός προσαρμόστηκε κατά την εφαρμογή του.

Ανεξάρτητα από τις παραπάνω αρχές, που σε τελευταία ανάλυση θα κριθούν από την εξειδίκευσή τους και την εφαρμογή τους, θα πρέπει να επισημανθούν τα παρακάτω σημεία της «Κοινής Έκθεσης των διαπραγματευτών», αφού σ' αυτά αποτυπώνεται η ιδιαίτερη προσπάθεια που κατέβαλαν οι δύο πλευρές για τη σταθερότητα των δημοσιονομικών της Ένωσης και την άρση κάθε σχετικής αβεβαιότητας.

Πρώτον, το Ηνωμένο Βασίλειο θα συμβάλει και θα συμμετάσχει στην ετήσια εφαρμογή των προϋπολογισμών της Ένωσης των ετών 2019 και 2020, σαν να είχε παραμείνει στην Ένωση και με βάση των εν ισχύ ενωσιακών κανόνων, συμπεριλαμβανομένων αυτών της νομοθεσίας για τους ιδίους πόρους. Ωστόσο, τυχόν τροποποιήσεις του ΠΔΠ ή της απόφασης για τους ιδίους πόρους, που θα εγκριθούν μετά την ημερομηνία αποχώρησης, με αντίκτυπο στις οικονομικές υποχρεώσεις του ΗΒ δεν θα εφαρμοστούν σ' αυτό<sup>54</sup>. Κατά τη γνώμη μας το σημείο αυτό τοποθετείται στο επίκεντρο του επιτευχθέντος συμβιβασμού και χαρακτηρίζεται από την ισορροπία των παρασχεθέντων αμοιβαίων εγγυήσεων. Από τη μια πλευρά το ΗΒ εγγυάται τη σταθερότητα που τρέχοντος ΠΔΠ, κάτι που

<sup>53</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, οπ. παρ., σελ. 10

<sup>54</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 59

παρέχει την άνεση στην ΕΕ να εκκινήσει τις επίπονες διαδικασίες για το επόμενο ΠΔΠ, χωρίς να αναγκασθεί εκτάκτως να αντιμετωπίσει κενά στο τρέχον. Από την άλλη πλευρά η Ένωση εγγυάται ότι ΗΒ δεν θα θιγεί από την κατάργηση ή την περικοπή της έκπτωσης, που απολαμβάνει, στη συνεισφορά του επί του προϋπολογισμού ή από την υποχρέωση να καταβάλει μερίδιο σε μια υποτιθέμενη αύξηση των δαπανών της ΕΕ ενώ αυτό δεν θα συμμετάσχει στη διαδικασία λήψης των σχετικών αποφάσεων<sup>55</sup>.

*Δεύτερον*, Το Ηνωμένο Βασίλειο θα συνεισφέρει το μερίδιό του στη χρηματοδότηση και των δημοσιονομικών δεσμεύσεων, που θα είναι εκκρεμείς στις 31 Δεκεμβρίου 2020. Πρόκειται για το ποσό που έχει δεσμευτεί αλλά δεν έχει ακόμη καταβληθεί στους δικαιούχους, λόγω κυρίως καθυστερήσεων στην εκτέλεση των χρηματοδοτούμενων έργων. Το ποσό αυτό καλείται «*υπόλοιπο προς εκκαθάριση*» ή «RAL» από το σχετικό γαλλικό ακρωνύμιο (“*reste a liquider*”)<sup>56</sup>. Κατ’ ουσία το ΗΒ αναλαμβάνει την υποχρέωση να καταβάλει ποσά και μετά το 2020.

*Τρίτον*, μετά την αποχώρηση από την Ένωση, το Ηνωμένο Βασίλειο θα συνεχίσει να συμμετέχει στα προγράμματα της ΕΕ που χρηματοδοτούνται από το ΠΔΠ 2014-2020 και έως το κλείσιμό τους. Οι οντότητες που βρίσκονται στο ΗΒ θα δικαιούνται συμμετοχής στα προγράμματα αυτά. Η συμμετοχή των βρετανών δικαιούχων στα προγράμματα της Ένωσης απαιτεί, ωστόσο, την τήρηση εκ μέρους τους των προϋποθέσεων που θέτει η νομοθεσία της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της συγχρηματοδότησης. Κατά συνέπεια, η επιλεξιμότητα για συμμετοχή στα ενωσιακά προγράμματα και η χρηματοδότηση από την Ένωση για συμμετέχοντες και σχέδια του Ηνωμένου Βασιλείου δεν θα επηρεαστούν την αποχώρηση του ΗΒ από την Ένωση καθ’ όλη τη διάρκεια των έργων αυτών. Παράλληλα το ΗΒ δήλωσε ότι θα επιθυμούσε να συμμετάσχει ως τρίτο κράτος σε ορισμένα προγράμματα (πχ

---

<sup>55</sup> Βλ. σχ. *St. Peers*, *The Day the Unicorns Cried: the deal on phase 1 of the Brexit talks*, οπ. παρ.

<sup>56</sup> Για τη σύνθεση και το ύψος αυτού του ποσού βλ. *Fr. Guarascio*, ‘Biggest ever’ EU budget overhang casts shadow on Brexit bill, *Reuters Business News* 28/9/2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-budget/biggest-ever-eu-budget-overhang-casts-shadow-on-brexit-bill-idUSKCN1C32V9>

προγράμματα που αφορούν τη Βόρεια Ιρλανδία), που θα χρηματοδοτηθούν από το επόμενο ΠΔΠ<sup>57</sup>.

Συμπερασματικά ο παραπάνω δημοσιονομικός διακανονισμός ήρθε να καταρρίψει αρκετούς μύθους που καλλιεργήθηκαν πριν και μετά το δημοψήφισμα της 23<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016 στο ΗΒ. Η Ένωση από την πλευρά της δεν περιορίστηκε στο να απαιτήσει ένα «κατ' αποκοπή ποσό» αλλά επέβαλε ένα λεπτομερή κατάλογο υποχρεώσεων του ΗΒ, που οφείλει να καταβάλει ως εκ της ιδιότητας του ως Κράτος-μέλος μέχρι και την αποχώρησή του (υπολογίζεται ότι ποσό θα κυμανθεί μεταξύ 40 και 60 δις Ευρώ). Αυτό, άλλωστε, είναι σύμφωνο με το άρθρο 50 ΣΕΕ σύμφωνα με το οποίο το Κράτος-μέλος που γνωστοποιεί την πρόθεσή του να αποχωρήσει δεν απαλλάσσεται των υποχρεώσεών του από το δίκαιο της Ένωσης με την γνωστοποίηση της πρόθεσης αποχώρησης αλλά μόνο όταν επέλθει αυτή κατά τους όρους που προβλέπει η εν λόγω διάταξη<sup>58</sup>. Η κατάληξη αυτή, εξάλλου, διαψεύδει και αυτούς που υποστήριζαν ότι το ΗΒ θα κληθεί να καταβάλει επιπλέον ποσά ως «τιμωρία» για την αποχώρησή του.

## 5. Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ

Με βάση την πρόοδο που επιτεύχθηκε στο πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων και αποτυπώθηκε στην «Κοινή Έκθεση των διαπραγματευτών» της 8<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2017 η Επιτροπή με Ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (σύνθεση 27 Κρατών-μελών) πρότεινε σε αυτό «να συμπεράνει ότι έχει σημειωθεί ικανοποιητική πρόοδος κατά την πρώτη φάση των διαπραγματεύσεων σχετικά με την εύτακτη αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, επιτρέποντας την μετάβαση των διαπραγματεύσεων στο δεύτερο τους στάδιο»<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Κοινή Έκθεση, σημ. 71 - 73

<sup>58</sup> Μ. Περράκης, Η νομική διάσταση της εξόδου κράτους μέλους από τη ζώνη του ευρώ ή/και από την Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το φως του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου, ΝοΒ 2011,σελ 2248 - 2250· Τ. Tridimas, Article 50: An Endgame without an End?, King's Law Journal 2016, σελ. 306

<sup>59</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL (ARTICLE 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union, οπ. παρ., σημ. 5, σελ. 15

Στις 15 Δεκεμβρίου 2017, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι υπήρξε ικανοποιητική πρόοδος και ενέκρινε νέες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το δεύτερο στάδιο των διαπραγματεύσεων<sup>60</sup>. Τα κυριότερα σημεία των κατευθυντηρίων γραμμών είναι τα εξής:

Οι διαπραγματευτές θα πρέπει να ολοκληρώσουν τις εργασίες για όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με την αποχώρηση, μεταξύ άλλων και όσα δεν εξετάστηκαν κατά την πρώτη φάση, να παγιώσουν τα μέχρι τώρα αποτελέσματα και να αρχίσουν την εκπόνηση (διατύπωση) των αντίστοιχων τμημάτων της Συμφωνίας Αποχώρησης. Οι διαπραγματεύσεις κατά το δεύτερο στάδιο μπορούν να προχωρήσουν μόνο στον βαθμό που όλες οι υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου γίνουν πλήρως σεβαστές και μεταφραστούν πιστά σε νομικούς όρους το ταχύτερο δυνατόν.

Αντικείμενο των διαπραγματεύσεων στο δεύτερό τους στάδιο θα είναι ο καθορισμός των αναγκαίων μεταβατικών ρυθμίσεων καθώς και της συνολικής συν-αντίληψης σχετικά με το πλαίσιο για τη μελλοντική σχέση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σημείωσε την πρόταση του ΗΒ για μεταβατική περίοδο περίπου 2 ετών<sup>61</sup> και συμφώνησε να διαπραγματευτεί μεταβατική περίοδο, που θα καλύπτει το σύνολο του κερτημένου της ΕΕ, ενώ το ΗΒ, ως τρίτη χώρα, δεν θα συμμετέχει πλέον στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, δεν θα προτείνει υποψηφιότητες ούτε θα εκλέγει μέλη αυτών ούτε θα συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των οργάνων και οργανισμών της Ένωσης. Τόνισε, εξάλλου ότι οι εν λόγω μεταβατικές ρυθμίσεις, εντασσόμενες στη Συμφωνία Αποχώρησης, πρέπει να είναι προς το συμφέρον της Ένωσης, σαφώς καθορισμένες και επακριβώς περιορισμένες χρονικά, ενώ οι αλλαγές στο ενωσιακό κερτημένο πρέπει να εφαρμόζονται τόσο στο ΗΒ όσο και στην ΕΕ, όπως επίσης όλες οι υφιστάμενες κανονιστικές, δημοσιονομικές, εποπτικές, δικαστικές και σχετικές με την επιβολή των κανόνων πράξεις και δομές της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου της

---

<sup>60</sup>Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (άρθρο 50) - Κατευθυντήριες γραμμές Βρυξέλλες, 15 Δεκεμβρίου 2017 (OR. en) EUCO XT 20011/17, σπ. παρ.

<sup>61</sup>Βλ. σχ. *UK Government*, PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU, 22/9/2017, σπ. παρ.

Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο θα εξακολουθεί να συμμετέχει στην Τελωνειακή Ένωση και στην Ενιαία Αγορά (συμπεριλαμβανομένων και των τεσσάρων ελευθεριών) κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, πρέπει να εξακολουθεί να συμμορφώνεται με την εμπορική πολιτική της ΕΕ, να εφαρμόζει το Κοινό Εξωτερικό Δασμολόγιο της ΕΕ και να συλλέγει δασμούς της, καθώς και να διασφαλίζει ότι στα σύνορα διενεργούνται όλοι οι έλεγχοι της ΕΕ έναντι άλλων τρίτων χωρών.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε την επιθυμία του για τη δημιουργία στενής εταιρικής σχέσης μεταξύ της Ένωσης και του Ηνωμένου Βασιλείου. Παρότι **η συμφωνία για τη μελλοντική σχέση μπορεί να διατυπωθεί οριστικά και να συναφθεί μόνον αφότου το Ηνωμένο Βασίλειο καταστεί τρίτη χώρα**, η Ένωση θα είναι έτοιμη να συμμετάσχει σε προκαταρκτικές και προπαρασκευαστικές συζητήσεις με στόχο τη διαμόρφωση συνολικής συν-αντίληψης για το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης, μόλις εγκριθούν πρόσθετες κατευθυντήριες γραμμές για τον σκοπό αυτόν. Η συν-αντίληψη αυτή θα πρέπει να προσδιορίζεται σε πολιτική δήλωση, που θα συνοδεύει τη Συμφωνία Αποχώρησης και θα αναφέρεται σε αυτήν. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έλαβε υπόψη την πρόθεση του ΗΒ να μη συμμετέχει πλέον στην τελωνειακή ένωση και στην ενιαία αγορά μετά το πέρας της μεταβατικής περιόδου και ανακοίνωσε ότι θα προσαρμόσει την προσέγγισή του όσον αφορά το εμπόριο και την οικονομική συνεργασία υπό το πρίσμα της εν λόγω θέσης, ώστε να διασφαλισθεί ισορροπία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, να διατηρηθούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, να αποφευχθεί η διατάραξη των υφιστάμενων σχέσεων με άλλες τρίτες χώρες, καθώς και να γίνουν σεβαστές όλες οι άλλες αρχές που παρατίθενται στις κατευθυντήριες γραμμές του της 29ης Απριλίου 2017, ειδικότερα η ανάγκη διαφύλαξης της ακεραιότητας και της ορθής λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Σε κάθε περίπτωση επιβεβαιώθηκε η πρόθεση των 27 να οικοδομήσουν με το ΗΒ εταιρικές σχέσεις σε τομείς που δεν σχετίζονται με το εμπόριο και την οικονομική συνεργασία, ιδιαίτερα στους τομείς της καταπολέμησης της τρομοκρατίας και του διεθνούς εγκλήματος, καθώς και της ασφάλειας, της άμυνας και της εξωτερικής πολιτικής.

Εξειδικεύοντας τις κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Συμβούλιο στις 29 Ιανουαρίου 2018 υιοθέτησε μια νέα δέσμη οδηγιών διαπραγμάτευσης<sup>62</sup>, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στη θέση της ΕΕ σχετικά με τη μεταβατική περίοδο. Τα κυριότερα σημεία είναι:

- Η προτεινόμενη από την πλευρά της Ένωσης ημερομηνία λήξης της μεταβατικής περιόδου είναι η 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2020<sup>1</sup>
- Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου το σύνολο του ενωσιακού κεκτημένου, καθώς και οι όποιες αλλαγές σε αυτό, θα εξακολουθήσει να εφαρμόζεται στο ΗΒ σαν να ήταν Κράτος-μέλος. Θα ισχύουν επίσης όλα τα υφιστάμενα νομικά, δημοσιονομικά, εποπτικά, δικαστικά και εκτελεστικά μέσα και δομές, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας του ΔΕΕ<sup>1</sup>
- Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου το ΗΒ θα εξακολουθήσει να δεσμεύεται από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις συμφωνίες που έχει συνάψει η ΕΕ με τρίτες χώρες ενώ δεν θα συμμετέχει πλέον σε οργανισμούς που έχουν συσταθεί με τις εν λόγω συμφωνίες<sup>1</sup>
- Το Ηνωμένο Βασίλειο, ως ήδη τρίτη χώρα, κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου δεν θα συμμετέχει πλέον στα θεσμικά όργανα και στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Κατά την Επιτροπή το δεύτερο στάδιο των διαπραγματεύσεων θα ξεκινήσει το Μάρτιο 2018.

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

(α) Η πορεία και η πολυπλοκότητα των διαπραγματεύσεων για μια «εύτακτη αποχώρηση» του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση κατέδειξαν ότι η αποδέσμευση ενός Κράτους-μέλους δεν είναι απλή και εύκολη υπόθεση, πολύ περισσότερο δεν μπορεί να είναι άμεση, όπως υποστήριζαν οι σκληρότεροι

---

<sup>62</sup>Council of the European Union Brussels, Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, 29 January 2018 (OR. en), διαθέσιμες στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.consilium.europa.eu/media/32504/xt21004-ad01re02en18.pdf>

Brexiters, που θεωρούσαν ότι το ΗΒ θα μπορούσε γρήγορα να πετύχει μια εμπορική συμφωνία, με την ΕΕ να υποχωρεί αμέσως στις βρετανικές απαιτήσεις. Και αυτή δεν είναι η μόνη αυταπάτη που δημιουργήθηκε κατά το βρετανικό Δημοψήφισμα της 23<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016. Φαίνεται ότι η βρετανική πλευρά υπερεκτίμησε τις δυνατότητές της και υποτίμησε τους 27, που βρήκε απέναντί της<sup>63</sup>. Το γεγονός, όμως, ότι «η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου έδειξε προθυμία να συμβιβαστεί σε ορισμένα δύσκολα ζητήματα υποδηλώνει ότι αναγνώρισε ότι η λύση της «μη συμφωνίας» (*hard brexit*) είναι κακή ιδέα»<sup>64</sup>.

(β) Η πρώτη εφαρμογή του άρθρου 50 ΣΕΕ για την (εθελούσια) αποχώρηση Κράτους-μέλους καταδεικνύει ότι η όλη διαδικασία χαρακτηρίζεται από ασυμμετρία, με το αποχωρούν Κράτος-μέλος να εμφανίζεται διαπραγματευτικά αδύναμο, ιδιαίτερα όταν συναντά απέναντί του την πλευρά της Ένωσης, που παρουσιάζεται εξαιρετικά συμπαγής και καλά οργανωμένη<sup>65</sup>. Πολύ περισσότερο όταν, όπως υποστηρίζεται από πολλούς, η Βρετανική Κυβέρνηση παρουσιάστηκε σχετικά απροετοίμαστη και ανέτοιμη, λόγω και των εσωτερικών της αντιφάσεων. Η ασυμμετρία αυτή, βέβαια, δεν πρέπει να ξαφνιάζει αφού κατά την κυοφορία του άρθρου 50 ΣΕΕ επικράτησε η άποψη ότι αυτό, μεταξύ άλλων, πρέπει να έχει αποτρεπτικό (μη φιλικό) χαρακτήρα και να αποθαρρύνει σκέψεις αποχώρησης<sup>66</sup>. Μπορεί αυτό να μην εμποδίσει, τελικά, την αποχώρηση του ΗΒ, ωστόσο φαίνεται να διασφαλίζει τις αναγκαίες συνθήκες για την αποτελεσματική προώθηση των συμφερόντων της Ένωσης και να αποτρέπει την εμφάνιση «του φαινομένου ντόμινο αποχωρήσεων», που πολλοί προέβλεπαν.

---

<sup>63</sup> Deepak Malhotra, A Definitive Guide to the Brexit Negotiations, Harvard Business Review 5/8/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://hbr.org/2016/08/a-definitive-guide-to-the-brexit-negotiations>

<sup>64</sup> Βλ. σχ. St. Peers, The Day the Unicorns Cried: the deal on phase 1 of the Brexit talks, οπ. παρ.

<sup>65</sup> N. Perez-Solorzano, Brexit negotiations phase two – here's what happens next, 9/12/2017, The Conversation, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://theconversation.com/brexit-negotiations-phase-two-heres-what-happens-next-88893>

<sup>66</sup> Βλ. σχ Chr. Hillion, Accession and Withdrawal in the Law of the European Union, Chr. Hillion, Accession and Withdrawal in the Law of the European Union, στο D. Chalmers, A. Arnall (eds), The Oxford Handbook of European Union Law, Oxford University Press, Oxford 2015, και διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2482232](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2482232),, σελ. 22. A. Renwick, What happens if we vote for Brexit? UCL The Constitution Unit, 19/1/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://constitution-unit.com/2016/01/19/what-happens-if-we-vote-for-brexit/>

(γ) Δεν μπορεί να γίνει εκτίμηση του προϊόντος του πρώτου σταδίου των διαπραγματεύσεων αλλά και της προσέγγισης σε αυτές εκ μέρους της Βρετανικής Κυβέρνησης, αν δεν ληφθεί υπόψη η εσωτερική πολιτική κατάσταση στο Ηνωμένο Βασίλειο. Με την Κυβέρνηση των Συντηρητικών να είναι αποδυναμωμένη μετά την απώλεια της πλειοψηφίας στις εκλογές, που ακολούθησαν του δημοψηφίσματος, με την Πρωθυπουργό Theresa May να προσπαθεί να ισοροπήσει στο εσωτερικό της Κυβέρνησής της τις θέσεις των οπαδών του «σκληρού» και του «μαλακού *Brexit*» ενώ θα πρέπει ταυτόχρονα να υπολογίζει τις απαιτήσεις του DUP, στους βουλευτές του οποίου στηρίζεται η Κυβέρνησή της, το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων δεν θα μπορούσε να είναι διαφορετικό. Θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι η βρετανική πλευρά παρουσιάστηκε υποχωρητική στα κύρια ζητήματα του πρώτου σταδίου (δικαιώματα πολιτών και δημοσιονομικό διακανονισμό) για να πετύχει το άνοιγμα της συζήτησης για τις μελλοντικές σχέσεις του ΗΒ με την Ένωση. Ωστόσο, αυτό αμφισβητείται έντονα τόσο λόγω των μεγάλων εκκρεμοτήτων, που αφέθηκαν προς διευθέτηση στο δεύτερο στάδιο ενώ οι κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 15<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2017 για το στάδιο αυτό δεν καταλείπουν αμφιβολία ως το αντικείμενο τους. Η σύναψη μιας συμφωνίας των μελλοντικών σχέσεων δεν μπορεί να υπάρξει πριν το ΗΒ καταστεί «*τρίτο κράτος*». Στο μόνο που μπορεί να ελπίζει η βρετανική πλευρά είναι μια πολιτική Δήλωση, με το περίγραμμα της μελλοντικής σχέσης, που θα προσαρτηθεί στη Συμφωνία Αποχώρησης.

(δ) Η «*Κοινή Έκθεση των διαπραγματευτών*» για την πρόοδο που σημειώθηκε στο πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων και η οποία τέθηκε υπόψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν αποτελεί την οριστική Συμφωνία Αποχώρησης αλλά αποτυπώνει μια γενική συν-αντίληψη ως βάση των διαπραγματεύσεων στο επόμενο στάδιο, όπου θα επιχειρηθεί η νομική διατύπωση της Συμφωνίας<sup>67</sup>. Ωστόσο, παραμένουν σοβαρές εκκρεμότητες και λεπτομέρειες που μπορούν να καθυστερήσουν ή και να οδηγήσουν σε ναυάγιο τις διαπραγματεύσεις: το ζήτημα του συνόρου στην Ιρλανδία, λεπτομέρειες όχι αμελητέες σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών ειδικά

---

<sup>67</sup> N. Perez-Solorzano, Brexit negotiations phase two – here’s what happens next, σπ. παρ.

στο θέμα των εγγυήσεων για το οποίο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που θα εγκρίνει τη Συμφωνία, δείχνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς επίσης ο καθορισμός του ύψους του δημοσιονομικού διακανονισμού και του χρονοδιαγράμματος των βρετανικών καταβολών αλλά και το ζήτημα της διακυβέρνησης της Συμφωνίας Αποχώρησης. Στα ζητήματα αυτά θα πρέπει να προστεθεί και αυτό του καθορισμού της μεταβατικής περιόδου που απαιτεί η βρετανική πλευρά για να αντιμετωπίσει τις τεράστιες εσωτερικές προκλήσεις που γεννά το Brexit (αντικατάσταση ενωσιακής νομοθεσίας, απορρόφηση οικονομικών επιπτώσεων, σχέση με τρίτες χώρες κα)<sup>68</sup>. Η μεταβατική περίοδος, που συνδυάζεται υποχρεωτικά με την εφαρμογή από το ΗΒ του συνόλου του ενωσιακού κεκτημένου ενώ αυτό θα έχει αποχωρήσει από την Ένωση, τείνει «να μετατρέψει το Ηνωμένο Βασίλειο σταδιακά από ένα ημι-απομονωμένο μέλος σε ένα ημιανεξάρτητο μη - μέλος της ΕΕ»<sup>69</sup> για μεγάλο χρονικό διάστημα.

(ε) Η λήξη του πρώτου σταδίου των διαπραγματεύσεων αποτελεί αναμφίβολά ένα βήμα που φέρνει το Brexit εγγύτερα, ωστόσο οι εκκρεμότητες που άφησε δημιουργούν ερωτηματικά για το κατά πόσο αυτό θα αποδειχθεί σταθερό και όχι μετέωρο. Δημιουργεί σχετική ικανοποίηση στην πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο ως προς το αποτέλεσμα όσο και ως την ενότητα που αυτή παρουσίασε διαπραγματευόμενη. Από την άλλη πλευρά η Theresa May φαίνεται να κερδίζει χρόνο αλλά το αποτέλεσμα αφήνει ανικανοποίητους τους σκληρούς Brexiteers και σχετικά απογοητευμένους τους οπαδούς του Remain. Ωστόσο ξεκαθαρίζει την ατμόσφαιρα για τις δυνατότητες και τις στοχεύσεις της βρετανικής πλευράς.

---

<sup>68</sup>Βλ. ενδ. Ph. Nicolaidis, Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A Review of Economic and Legal Complexities, College of Europe. Bruges European Economic Policy Briefings 28/2013, σελ. 13 επ

<sup>69</sup>St. Peers, The Day the Unicorns Cried: the deal on phase 1 of the Brexit talks, οπ. παρ.