



Βρυξέλλες, 30.9.2020
COM(2020) 580 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου
Η κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

{SWD(2020) 300-326}

*Το κράτος δικαίου συμβάλλει στην προστασία των πολιτών ενάντια στην εξουσία των ισχυρών.
Αποτελεί τον εγγυητή των βασικότερων καθημερινών δικαιωμάτων και ελευθεριών μας.
Μας επιτρέπει να εκφράζουμε τη γνώμη μας και να ενημερωνόμαστε από έναν ελεύθερο Τύπο.*

Πρόεδρος κ. von der Leyen, ομιλία για την κατάσταση της Ένωσης του 2020

1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται σε ένα σύνολο κοινών αξιών, μεταξύ των οποίων τα θεμελιώδη δικαιώματα, η δημοκρατία και το κράτος δικαίου¹. Οι εν λόγω αξίες αποτελούν τα θεμέλια των κοινωνιών μας και της κοινής μας ταυτότητας. Καμία δημοκρατία δεν μπορεί να ευδοκιμήσει χωρίς ανεξάρτητα δικαστήρια που να εγγυώνται την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και πολιτικών ελευθεριών, ούτε χωρίς ενεργό κοινωνία των πολιτών και ελεύθερα και πολυφωνικά μέσα μαζικής επικοινωνίας. Αναγνωρίζεται παγκοσμίως ότι η ΕΕ διαθέτει πολύ υψηλά πρότυπα στους εν λόγω τομείς². Ωστόσο, αυτά τα υψηλά πρότυπα δεν εφαρμόζονται πάντα στον ίδιο βαθμό, υπάρχει περιθώριο για βελτιώσεις και υφίσταται πάντα κίνδυνος οπισθοδρόμησης. Η υπεράσπιση των θεμελιωδών αρχών μας αποτελεί κοινή ευθύνη όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και όλων των κρατών μελών, και όλα θα πρέπει να διαδραματίζουν τον ρόλο που τους αναλογεί.

*Τι είναι το κράτος δικαίου;*³

Το κράτος δικαίου κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μία από τις κοινές αξίες για όλα τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, όλες οι δημόσιες εξουσίες ενεργούν πάντοτε με βάση τους περιορισμούς που θέτει ο νόμος, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και τα θεμελιώδη δικαιώματα και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων. Το κράτος δικαίου περιλαμβάνει αρχές όπως η αρχή της νομιμότητας, που προϋποθέτει μια διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία για τη θέσπιση νόμων· η ασφάλεια δικαίου· η απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης των εκτελεστικών εξουσιών, η πραγματική δικαστική προστασία από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η διάκριση των εξουσιών, και η ισότητα έναντι του νόμου. Οι αρχές αυτές έχουν αναγνωριστεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επιπλέον, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναπτύξει πρότυπα και έχει

¹ Άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών.

² World Justice Project – Δείκτης Κράτους Δικαίου· Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ – Έκθεση για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα· Διεθνής Διαφάνεια – Δείκτης Αντίληψης για τη Διαφθορά· Δημοσιογράφοι Χωρίς Σύνορα – Παγκόσμιος Δείκτης Ελευθερίας του Τύπου.

³ Βλ. COM(2019) 163 «Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης: τρέχουσα κατάσταση και πιθανά επόμενα βήματα» και COM(2019) 343 «Ενίσχυση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης Στρατηγικό σχέδιο δράσης». Η πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι επίσης ιδιαίτερης σημασίας.

εκδώσει γνώμες και συστάσεις που παρέχουν παγιωμένες κατευθυντήριες γραμμές για την προώθηση και την προάσπιση του κράτους δικαίου.

Το κράτος δικαίου συνιστά πάγια αρχή. Παρότι τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές εθνικές ταυτότητες, έννομες τάξεις και παραδόσεις, η ουσία του κράτους δικαίου είναι η ίδια σε ολόκληρη την ΕΕ. Ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι αναγκαίος ώστε οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να εμπιστεύονται τους δημόσιους θεσμούς, ενώ οι βασικές του αρχές υποστηρίζονται από τους πολίτες όλων των κρατών μελών⁴. Το κράτος δικαίου έχει άμεσο αντίκτυπο στη ζωή του κάθε πολίτη. Αποτελεί προϋπόθεση για τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης έναντι του νόμου και την προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ. Είναι απαραίτητο για την εφαρμογή του δικαίου και των πολιτικών της ΕΕ και είναι καίριας σημασίας για μια Ένωση ισότητας, ευκαιριών και κοινωνικής δικαιοσύνης. Οι ιδιαίτερες περιστάσεις που διαμορφώθηκαν το 2020 έχουν δημιουργήσει πρόσθετες προκλήσεις όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών, ενώ παράλληλα χρειάστηκε να επιβληθούν ορισμένοι περιορισμοί στις ελευθερίες μας, όπως στην ελεύθερη κυκλοφορία, την ελευθερία του συνέρχεσθαι ή την επιχειρηματική ελευθερία, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η πανδημία COVID-19. Οι αποτελεσματικοί εθνικοί έλεγχοι και ισορροπίες (θεσμικά αντίβαρα) για την προάσπιση του σεβασμού του κράτους δικαίου είναι καίριας σημασίας προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι τυχόν τέτοιοι περιορισμοί στα δικαιώματά μας περιορίζονται στις απαραίτητες και αναλογικές προς τον επιδιωκόμενο σκοπό ενέργειες, είναι περιορισμένοι χρονικά και υπόκεινται σε εποπτεία από τα εθνικά κοινοβούλια και τις δικαστικές αρχές.

Ενίσχυση του κράτους δικαίου: προτεραιότητα για την αποτελεσματική λειτουργία της Ένωσης

Η ΕΕ βασίζεται στο κράτος δικαίου. Οι απειλές κατά του κράτους δικαίου θέτουν υπό αμφισβήτηση τη νομική, πολιτική και οικονομική βάση της. Οι ανεπάρκειες σε ένα κράτος μέλος έχουν αντίκτυπο σε άλλα κράτη μέλη και στην ΕΕ στο σύνολό της. Η διασφάλιση του σεβασμού του κράτους δικαίου αποτελεί πρωταρχική ευθύνη κάθε κράτους μέλους, ωστόσο η Ένωση έχει κοινό ενδιαφέρον και έναν ρόλο να διαδραματίσει στην επίλυση ζητημάτων που αφορούν το κράτος δικαίου, όπου και αν προκύπτουν. Ο σεβασμός του κράτους δικαίου βρίσκεται επίσης στο επίκεντρο της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, της συνεργασίας στον τομέα της δικαιοσύνης που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη και αναγνώριση και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, όπως υπογράμμισε πρόσφατως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο⁵. Προκειμένου η ΕΕ να εκπληρώσει το έργο της βιώσιμης και ανθεκτικής ανάκαμψης, είναι κρίσιμης σημασίας τα εργαλεία και τα μέσα της να μπορούν να λειτουργήσουν σε ένα περιβάλλον που θα εδράζεται στο κράτος δικαίου.

Το κράτος δικαίου αποτελεί επίσης σημαντικό θέμα για την ΕΕ πέραν των συνόρων της. Η ΕΕ θα εξακολουθήσει να ακολουθεί ισχυρή και συνεκτική προσέγγιση μεταξύ των εσωτερικών πολιτικών της για το κράτος δικαίου και του τρόπου με τον οποίο το ζήτημα του κράτους δικαίου ενσωματώνεται στις εργασίες με τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες και τις χώρες γειτονίας, καθώς και στις εξωτερικές της δράσεις, σε διμερές, περιφερειακό και πολυμερές επίπεδο.

⁴ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 489 – κράτος δικαίου.

⁵ Συμπεράσματα της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 17-21 Ιουλίου 2020: «Τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης προστατεύονται σύμφωνα με τις γενικές αρχές που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες της Ένωσης, ιδίως τις αξίες του άρθρου 2 της ΣΕΕ [Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση]. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογραμμίζει τη σημασία της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογραμμίζει τη σημασία του σεβασμού του κράτους δικαίου».

Με γνώμονα τις οικουμενικές αξίες και αρχές που είναι ενσωματωμένες στον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και στο διεθνές δίκαιο, η ΕΕ είναι ένθερμος υπερασπιστής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου σε ολόκληρο τον κόσμο, όπως καταδεικνύεται από το νέο σχέδιο δράσης της ΕΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία 2020-2024⁶, και σύμφωνα με τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης⁷. Η προάσπιση του κράτους δικαίου σε παγκόσμιο επίπεδο περιλαμβάνει την ενίσχυση της συνεργασίας σε θέματα κράτους δικαίου με διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς, όπως τα Ηνωμένα Έθνη, το Συμβούλιο της Ευρώπης και ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη.

Την τελευταία δεκαετία, η ΕΕ έχει αναπτύξει και δοκιμάσει διάφορα μέσα ώστε να διευκολύνει την επιβολή του κράτους δικαίου⁸. Αφορμή για περαιτέρω συζητήσεις σε επίπεδο ΕΕ και διεθνές επίπεδο σχετικά με τον τρόπο ενίσχυσης της ικανότητας της ΕΕ να αντιμετωπίζει τέτοιες καταστάσεις αποτέλεσαν σοβαρές προκλήσεις όσον αφορά το κράτος δικαίου σε ορισμένα κράτη μέλη. Στην ανακοίνωσή της του Ιουλίου του 2019, η Επιτροπή διατύπωσε την άποψη ότι η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την προαγωγή μιας ισχυρής πολιτικής και νομικής νοοτροπίας προς όφελος του κράτους δικαίου και θα πρέπει να αναπτύξουν μέσα για την αποτροπή της εμφάνισης ή της όξυνσης των προβλημάτων σε θέματα κράτους δικαίου⁹.

Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου

Στις πολιτικές κατευθύνσεις της προέδρου κ. von der Leyen αναφέρεται η πρόθεση δημιουργίας ενός πρόσθετου και ολοκληρωμένου μηχανισμού για το κράτος δικαίου ως βασικού δομικού στοιχείου της κοινής δέσμευσης της ΕΕ και των κρατών μελών για ενίσχυση του κράτους δικαίου. Ο μηχανισμός σχεδιάζεται ως ετήσιος κύκλος για την προώθηση του κράτους δικαίου και την αποτροπή της εμφάνισης ή της όξυνσης προβλημάτων. Εστιάζει στη βελτίωση της κατανόησης και της ευαισθητοποίησης σχετικά με ζητήματα και σημαντικές εξελίξεις σε τομείς που έχουν άμεση συνάφεια με τον σεβασμό του κράτους δικαίου — σύστημα απονομής δικαιοσύνης, πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, πολυφωνία και ελευθερία στα μέσα μαζικής επικοινωνίας, καθώς και άλλα θεσμικά ζητήματα που συνδέονται με τους ελέγχους και τις ισορροπίες. Με τον προσδιορισμό των προκλήσεων, τα κράτη μέλη θα βοηθηθούν στην εξεύρεση λύσεων που εξασφαλίζουν προστασία του κράτους δικαίου, σε συνεργασία και με την αμοιβαία στήριξη της Επιτροπής, άλλων κρατών μελών και ενδιαφερόμενων μερών, όπως η Επιτροπή της Βενετίας.

Η προσέγγιση βασίζεται στον στενό διάλογο με εθνικές αρχές και ενδιαφερόμενα μέρη, εξασφαλίζοντας διαφάνεια και καλύπτοντας όλα τα κράτη μέλη με αντικειμενικότητα και αμεροληψία. Όλα τα παραπάνω αποτυπώνονται συνολικά σε ετήσια βάση σε μια έκθεση για το κράτος δικαίου, που περιλαμβάνει αξιολόγηση για κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά σε κεφάλαια για 27 χώρες. Αυτός ο μηχανισμός για το κράτος δικαίου ενισχύει περαιτέρω και συμπληρώνει άλλα μέσα της ΕΕ που ενθαρρύνουν τα κράτη μέλη να υλοποιούν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στους τομείς που καλύπτει το πεδίο εφαρμογής του, συμπεριλαμβανομένων του πίνακα αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης¹⁰,

⁶ JOIN(2020) 5 final.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

⁸ Εργαλειοθήκη για το κράτος δικαίου σε επίπεδο ΕΕ. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Βλ. τις ανακοινώσεις της Επιτροπής που αναφέρονται στην υποσημείωση 3.

¹⁰ Ο πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης είναι ένα ετήσιο συγκριτικό πληροφοριακό εργαλείο το οποίο έχει ως στόχο να συνδράμει την ΕΕ και τα κράτη μέλη στην προσπάθειά τους να

του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου¹¹ και, πλέον, του μέσου Next Generation EU. Οι αξιολογήσεις που παρέχονται στην ετήσια έκθεση θα αποτελούν σημείο αναφοράς για τα εν λόγω μέσα. Άλλα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην εργαλειοθήκη της ΕΕ για το κράτος δικαίου θα συνεχίσουν να παρέχουν αποτελεσματική και αναλογική απάντηση στις προκλήσεις για το κράτος δικαίου, εφόσον απαιτείται¹².

Βελτιώνοντας, μεταξύ άλλων, την κοινή αντίληψη μέσω του διαλόγου, ο μηχανισμός για το κράτος δικαίου θα πλαισιώσει τη στήριξη της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη και τα εθνικά ενδιαφερόμενα μέρη όσον αφορά την αντιμετώπιση προκλήσεων που αφορούν το κράτος δικαίου. Η υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στηρίζεται με διάφορα μέσα και χρηματοδοτική βοήθεια μέσω της χορήγησης τεχνικής βοήθειας και της χρηματοδότησης έργων στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, της δικαιοσύνης, της καταπολέμησης της διαφθοράς και της πολυφωνίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Ειδικές και άμεσες επιχορηγήσεις για την κοινωνία των πολιτών και δίκτυα (όπως δικαστικά δίκτυα, δίκτυα δημοσιογράφων) διατίθενται επίσης για έργα με ευρωπαϊκή διάσταση. Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων θα παρασχεθεί επίσης εμπειρογνώσια από αναγνωρισμένους διεθνείς φορείς, ιδίως από το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς και στο πλαίσιο ανταλλαγών απόψεων με επαγγελματίες των οικείων κλάδων από άλλα κράτη μέλη.

Για την εμβάθυνση του έργου της ΕΕ στον τομέα του κράτους δικαίου απαιτείται στενή και συνεχής συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών. Βασικός στόχος του ευρωπαϊκού μηχανισμού για το κράτος δικαίου είναι η ενίσχυση της διοργανικής συνεργασίας και η ενθάρρυνση όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ να συνεισφέρουν σύμφωνα με τους αντίστοιχους θεσμικούς τους ρόλους. Αυτός ο στόχος είναι κομβικής σημασίας για τον ευρωπαϊκό μηχανισμό για το κράτος δικαίου και αντανάκλα ένα μακροχρόνιο ενδιαφέρον τόσο από την πλευρά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹³ όσο και από την πλευρά του Συμβουλίου¹⁴. Η κοινή και αντικειμενική του βάση, η οποία καλύπτει όλα τα κράτη μέλη ισότιμα, έχει σχεδιαστεί με αυτόν τον στόχο. Η Επιτροπή προσβλέπει στη στήριξη των εργασιών που βρίσκονται επί του παρόντος σε εξέλιξη σε αμφότερα τα θεσμικά όργανα, μεταξύ άλλων μέσω της παρακολούθησης της συνέχειας που θα δοθεί στο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο της εκπόνησης¹⁵. Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου θα συμβάλει στον εξορθολογισμό των συζητήσεων σχετικά με το κράτος δικαίου σε επίπεδο ΕΕ και στην ενίσχυση της διοργανικής

βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των εθνικών τους συστημάτων απονομής δικαιοσύνης, με την παροχή αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων σχετικά με μια σειρά δεικτών για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας, της ποιότητας και της ανεξαρτησίας των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης σε όλα τα κράτη μέλη.

¹¹ Τα ζητήματα που σχετίζονται με το κράτος δικαίου εξετάζονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου στον βαθμό που αυτά τα ζητήματα έχουν αντίκτυπο στο επιχειρηματικό περιβάλλον, τις επενδύσεις, την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

¹² Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου θα πρέπει να διακρίνεται από άλλα μέσα, όπως τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 7 παράγραφος 1 της ΣΕΕ ή τις διαδικασίες επί παραβάσει.

¹³ Ψήφισμα της 25ης Οκτωβρίου 2016 που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα· Ψήφισμα 14ης Νοεμβρίου 2018 σχετικά με την ανάγκη ενός ολοκληρωμένου μηχανισμού για την προστασία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

¹⁴ Στα συμπεράσματα της Προεδρίας του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων τον Νοέμβριο του 2019 υπογραμμίζεται ότι οι εκθέσεις της Επιτροπής θα μπορούσαν να χρησιμεύουν ως βάση για τον ετήσιο διάλογο του Συμβουλίου σχετικά με το κράτος δικαίου. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14173-2019-INIT/el/pdf>.

¹⁵ Η θέσπιση μηχανισμού της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα [2020/2072(INL)].

συνεργασίας, συμβάλλοντας στη διατήρηση ενός ετήσιου ρυθμού στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και στην εξασφάλιση δομημένης και στοχευμένης παρακολούθησης, καθώς και στην ανάπτυξη συνεργασίας με τα εθνικά κοινοβούλια.

Ο μηχανισμός για το κράτος δικαίου είναι ένα από τα στοιχεία ενός ευρύτερου εγχειρήματος σε επίπεδο ΕΕ με στόχο την ενίσχυση των αξιών της δημοκρατίας, της ισότητας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Θα συμπληρωθεί από ένα σύνολο επερχόμενων πρωτοβουλιών, συμπεριλαμβανομένων του ευρωπαϊκού σχεδίου δράσης για τη δημοκρατία, της ανανεωμένης στρατηγικής για την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και στοχευμένων στρατηγικών για την αντιμετώπιση των αναγκών των πλέον ευάλωτων ατόμων στις κοινωνίες μας, με στόχο την προαγωγή μιας κοινωνίας όπου θα επικρατούν η πολυφωνία, η αμεροληψία, η δικαιοσύνη, η αλληλεγγύη και η ισότητα.

Η πρώτη έκθεση για το κράτος δικαίου¹⁶

Μέσω αυτής της έκθεσης, συμπεριλαμβανομένων των κεφαλαίων της για 27 χώρες όπου παρουσιάζονται οι ειδικές αξιολογήσεις ανά κράτος μέλος, ο στόχος της Επιτροπής είναι ο καθορισμός των πρώτων βασικών στοιχείων που συνθέτουν την κατάσταση στα κράτη μέλη, βάσει των οποίων θα είναι δυνατή η ανάπτυξη του νέου κύκλου του μηχανισμού για το κράτος δικαίου και η κατάρτιση μελλοντικών εκθέσεων.

Η αξιολόγηση που περιέχουν τα 27 κεφάλαια ανά χώρα, που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της έκθεσης για το κράτος δικαίου, διενεργήθηκε σύμφωνα με το πεδίο εφαρμογής και τη μεθοδολογία που συζητήθηκαν με τα κράτη μέλη¹⁷. Οι εργασίες επικεντρώθηκαν σε τέσσερις κύριους πυλώνες: το σύστημα απονομής δικαιοσύνης, το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την πολυφωνία στα μέσα μαζικής επικοινωνίας και άλλους θεσμικούς ελέγχους και ισορροπίες. Για κάθε πυλώνα, στη μεθοδολογία συνεκτιμήθηκαν οι διατάξεις του δικαίου της ΕΕ που είναι συναφείς για την αξιολόγηση. Η μεθοδολογία παραπέμπει επίσης σε γνώμες και συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι οποίες παρέχουν χρήσιμη καθοδήγηση. Αυτοί οι τέσσερις τομείς προσδιορίστηκαν κατά την προπαρασκευαστική διαδικασία ως βασικοί αλληλεξαρτώμενοι πυλώνες για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου. Τα αποτελεσματικά συστήματα απονομής δικαιοσύνης και οι ισχυροί θεσμικοί έλεγχοι και ισορροπίες βρίσκονται στο επίκεντρο του σεβασμού του κράτους δικαίου στις δημοκρατίες μας. Εντούτοις, οι νόμοι και οι ισχυροί θεσμοί δεν επαρκούν. Το κράτος δικαίου απαιτεί ένα ευνοϊκό οικοσύστημα που βασίζεται στον σεβασμό της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, σε αποτελεσματικές πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, σε ελεύθερα και πολυφωνικά μέσα μαζικής επικοινωνίας, σε μια διαφανή και υψηλής ποιότητας δημόσια διοίκηση, καθώς και σε μια ελεύθερη και δραστήρια κοινωνία των πολιτών. Οι προληπτικές πολιτικές και οι εκστρατείες βάσης αυξάνουν την ευαισθητοποίηση των πολιτών και διατηρούν το ζήτημα του σεβασμού του κράτους δικαίου σε υψηλή προτεραιότητα στο θεματολόγιο. Οι ερευνητές δημοσιογράφοι, τα ανεξάρτητα μέσα μαζικής επικοινωνίας και ο έλεγχος από την πλευρά της κοινωνίας των πολιτών είναι ζωτικής σημασίας για τη διατήρηση της λογοδοσίας των υπευθύνων λήψης αποφάσεων.

Η έκθεση είναι το αποτέλεσμα στενής συνεργασίας με τα κράτη μέλη, τόσο σε πολιτικό επίπεδο στο Συμβούλιο όσο και μέσω πολιτικών και τεχνικών διμερών συναντήσεων, και βασίζεται σε διάφορες πηγές. Αυτή η μεθοδολογία θα καταστεί μέρος της ετήσιας

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

διαδικασίας για τον μηχανισμό για το κράτος δικαίου. Έχει συσταθεί δίκτυο εθνικών σημείων επαφής για το κράτος δικαίου προκειμένου να διευκολύνει τη δημιουργία του μηχανισμού και την ανάπτυξη της μεθοδολογίας του και να λειτουργεί ως συνεχής διάυλος επικοινωνίας. Το δίκτυο έχει συνέλθει δύο φορές. Όλα τα κράτη μέλη συμμετείχαν στη διαδικασία κατάρτισης της έκθεσης, υποβάλλοντας γραπτές παρατηρήσεις στις αρχές Μαΐου¹⁸ και συμμετέχοντας σε ειδικές εικονικές επισκέψεις σε χώρες, που πραγματοποιήθηκαν από τον Μάιο έως το Ιούλιο¹⁹. Κατά τη διάρκεια αυτών των επισκέψεων σε χώρες, η Επιτροπή συζήτησε τις εξελίξεις στον τομέα του κράτους δικαίου με τις εθνικές αρχές των κρατών μελών, μεταξύ των οποίων δικαστικές και ανεξάρτητες αρχές, με τις αρχές επιβολής του νόμου, καθώς και με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, όπως ενώσεις δημοσιογράφων και η κοινωνία των πολιτών. Πριν από την έγκριση αυτής της έκθεσης, δόθηκε στα κράτη μέλη η ευκαιρία να παράσχουν επικαιροποιημένα στοιχεία για το κεφάλαιο που αφορά τη χώρα τους.

Διεξήχθη επίσης στοχευμένη διαβούλευση με ενδιαφερόμενα μέρη, στο πλαίσιο της οποίας παρασχέθηκαν πολύτιμες οριζόντιες και ειδικές ανά χώρες παρατηρήσεις από διάφορους οργανισμούς της ΕΕ, ευρωπαϊκά δίκτυα, εθνικές και ευρωπαϊκές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και επαγγελματικές ενώσεις, καθώς και διεθνείς και ευρωπαϊκούς παράγοντες²⁰. Σ' αυτά περιλαμβάνονται ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δικαστικών Συμβουλίων, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο των Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο των Εθνικών Οργανισμών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (ENNHRI), το Συμβούλιο των Δικηγορικών Συλλόγων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (CCBE), το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), καθώς και εθνικές και διεθνείς οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και οργανώσεις δημοσιογράφων.

Τα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια βασίζονται σε ποιοτική αξιολόγηση που διενέργησε η Επιτροπή, η οποία επικεντρώνεται σε μια σύνθεση σημαντικών εξελίξεων που έχουν προκύψει από τον Ιανουάριο του 2019, στην εισαγωγή της οποίας παρέχεται σύντομη τεκμηριωμένη περιγραφή του νομικού και θεσμικού πλαισίου που είναι συναφές για κάθε πύλωνα. Στην αξιολόγηση παρουσιάζονται τόσο οι προκλήσεις όσο και θετικές πτυχές, συμπεριλαμβανομένων ορθών πρακτικών. Η Επιτροπή διασφάλισε μια συνεκτική και ισοδύναμη προσέγγιση, εφαρμόζοντας την ίδια μεθοδολογία και εξετάζοντας τα ίδια θέματα σε όλα τα κράτη μέλη, κατ' αναλογία με την κατάσταση και τις εξελίξεις. Σκοπός των ειδικών ανά χώρα κεφαλαίων δεν είναι να παράσχουν μια εξαντλητική περιγραφή όλων των συναφών στοιχείων της κατάστασης όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, αλλά να παρουσιάσουν σημαντικές εξελίξεις²¹. Με βάση αυτή την πρώτη εμπειρία και την εξέλιξη της κατάστασης στα κράτη μέλη, άλλες συναφείς πτυχές μπορούν να περιληφθούν ή να αναπτυχθούν περαιτέρω τα επόμενα έτη.

Η αξιολόγηση παραπέμπει επίσης σε απαιτήσεις του δικαίου της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, οι συστάσεις και γνώμες του Συμβουλίου της Ευρώπης παρέχουν ένα χρήσιμο πλαίσιο αναφοράς για πρότυπα και βέλτιστες πρακτικές. Το Συμβούλιο της Ευρώπης συνέβαλε περαιτέρω στην αξιολόγηση

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Πιο αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με τις επισκέψεις σε χώρες διατίθενται στα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

²¹ Παραδείγματα στοιχείων που δεν έχουν εξεταστεί συστηματικά κατά το τρέχον έτος αφορούν τους μηχανισμούς λογοδοσίας για την επιβολή του νόμου, τον ρόλο και την ανεξαρτησία των δημόσιων μέσων μαζικής επικοινωνίας, καθώς και τα μέτρα που λαμβάνονται ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι δημόσιες αρχές εφαρμόζουν αποτελεσματικά τον νόμο και να αποτρέπεται η κατάχρηση των διοικητικών εξουσιών.

στα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια παρέχοντας επισκόπηση των πρόσφατων γνωμών και εκθέσεων του σχετικά με τα κράτη μέλη της ΕΕ²².

Η αξιολόγηση στην έκθεση για το κράτος δικαίου βασίζεται σ' αυτήν τη διαδικασία διαλόγου, διαβούλευσης και υποβολής παρατηρήσεων από εμπειρογνώμονες. Προσφέρει μια στέρεη και άρτια τεκμηριωμένη βάση για συζήτηση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και για την εξέλιξη του έργου τους. Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου πρόκειται να εξελιχθεί και να συνεχίσει να βελτιώνεται μέσω διοργανικών συζητήσεων και διαλόγου με τα κράτη μέλη, ως διαδικασία συλλογικής μάθησης και ως μηχανισμός ενεργοποίησης στήριξης της ΕΕ.

Η πανδημία COVID-19: μια δοκιμασία για την ανθεκτικότητα του κράτους δικαίου

Πέραν των άμεσων υγειονομικών και οικονομικών επιπτώσεων, η κρίση λόγω της νόσου COVID-19 δημιούργησε ένα ευρύ φάσμα προκλήσεων για την κοινωνία και, ειδικότερα, για τις δημόσιες διοικήσεις και τα νομικά και θεσμικά συστήματα. Η κρίση αποδείχθηκε δοκιμασία αντοχής σε πραγματικές συνθήκες ως προς την ανθεκτικότητα των εθνικών συστημάτων σε περιόδους κρίσης. Όλα τα κράτη μέλη έλαβαν έκτακτα μέτρα με σκοπό την προστασία της δημόσιας υγείας, ενώ τα περισσότερα έχουν κηρύξει κάποια μορφή κατάστασης δημόσιας έκτακτης ανάγκης ή έχουν χορηγήσει ειδικές εξουσίες έκτακτης ανάγκης, δυνάμει συνταγματικών διατάξεων ή νόμων για την προστασία της δημόσιας υγείας. Η μεταβολή ή η αναστολή των συνήθων εθνικών ελέγχων και ισορροπιών μπορεί να δημιουργήσει ιδιαίτερες προκλήσεις για το κράτος δικαίου, και αυτές οι προκλήσεις αποτέλεσαν μείζον ζήτημα δημόσιου διαλόγου σε ορισμένα κράτη μέλη. Ως αποτέλεσμα, η Επιτροπή παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εφαρμογή των μέτρων έκτακτης ανάγκης και αυτό αντανακλάται στα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια, ανάλογα με την περίπτωση.

Η Επιτροπή έχει υπογραμμίσει ότι οι ενέργειες απόκρισης στην κρίση πρέπει να αντανακλούν τις θεμελιώδεις αρχές και αξίες μας όπως διατυπώνονται στις Συνθήκες. Σημαντικά κριτήρια όσον αφορά τα μέτρα έκτακτης ανάγκης αποτέλεσαν, μεταξύ άλλων, το κατά πόσον τα μέτρα ήταν περιορισμένα χρονικά, το κατά πόσον είχαν θεσπιστεί διασφαλίσεις ώστε να εξασφαλιστεί ότι τα μέτρα ήταν απολύτως αναγκαία και αναλογικά, καθώς και το κατά πόσον ήταν δυνατή η διατήρηση της κοινοβουλευτικής και δικαστικής εποπτείας, καθώς και του ελέγχου από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και την κοινωνία των πολιτών²³. Δεδομένου ότι η πλέον οξεία φάση της κρίσης έχει υποχωρήσει, ένα ακόμα σημαντικό ζήτημα είναι ο τρόπος με τον οποίο αυτές οι εξουσίες έχουν περιοριστεί ή καταργηθεί σταδιακά. Με την πανδημία να βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, εξακολουθούν να ισχύουν σε πολλά κράτη μέλη καθεστώτα ή μέτρα έκτακτης ανάγκης. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θα πρέπει να συνεχίσει την παρακολούθησή της. Η κατάσταση εξετάζεται επίσης από διεθνείς οργανισμούς²⁴, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ζητήσει από την Επιτροπή

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

²³ Το Συμβούλιο της Ευρώπης παρέσχε χρήσιμη καθοδήγηση σχετικά με τα κριτήρια που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Αυτά περιλαμβάνουν το κατά πόσον οι νόμοι και τα καθεστώτα έκτακτης ανάγκης ψηφίστηκαν σύμφωνα με τις εφαρμοστέες διαδικασίες, το κατά πόσον μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης και τα μέτρα έκτακτης ανάγκης είναι στο σύνολό τους αυστηρά περιορισμένα χρονικά, στενή ερμηνεία των έκτακτων εξουσιών, το κατά πόσον η «χαλάρωση» των ελέγχων και των ισορροπιών είναι περιορισμένη και αναλογική, καθώς και το κατά πόσον ασκείται ο αναγκαίος κοινοβουλευτικός έλεγχος της εκτελεστικής δράσης. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> και [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Βλέπε, για παράδειγμα, το έγγραφο της Επιτροπής της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης με τίτλο «Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – Reflections», της 26ης Μαΐου 2020, CDL-PI(2020)005rev.

της Βενετίας να εκδώσει γνώμη σχετικά με τα μέτρα που έχουν ληφθεί στα κράτη μέλη και τον αντίκτυπό τους στη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα²⁵.

Οι αντιδράσεις στην κρίση κατέδειξαν τη συνολική ισχυρή ανθεκτικότητα των εθνικών συστημάτων. Σε πολλά κράτη μέλη, τα δικαστήρια έλεγξαν τα μέτρα έκτακτης ανάγκης, ενώ παράλληλα πραγματοποιήθηκαν πολιτικοί και νομικοί διάλογοι ως προς το κατά πόσον τα καθεστώτα έκτακτης ανάγκης που εφαρμόστηκαν ήταν δικαιολογημένα και αναλογικά, το κατά πόσον οι αποφάσεις ήταν νόμιμες και το κατά πόσον είχαν ακολουθηθεί οι σωστές διαδικασίες και είχαν χρησιμοποιηθεί τα σωστά μέσα. Στο πλαίσιο της συνεχούς παρακολούθησης της Επιτροπής και των εθνικών διαλόγων, έχουν ήδη προκύψει διάφορα ευρήματα και προβληματισμοί, που μπορούν να τροφοδοτήσουν περαιτέρω τους εθνικούς διαλόγους και να οδηγήσουν σε βελτίωση της νομικής και πολιτικής αντίδρασης.

Ένας πρώτος προβληματισμός αφορά τη νοοτροπία κράτους δικαίου και το επίπεδο εμπιστοσύνης στους ελέγχους και τις ισορροπίες στα κράτη μέλη. Ο προβληματισμός αυτός αφορά ιδίως την αλληλεπίδραση μεταξύ των εθνικών θεσμών και την καλόπιστη συνεργασία τους, τον ρόλο του κοινοβουλευτικού ελέγχου και τις ευκαιρίες για διατήρηση των κανόνων περί διαβούλευσης και διαφάνειας για τους πολίτες. Η πανδημία COVID-19 έχει αναδείξει πόσο σημαντικό είναι να εξασφαλίζεται ότι η επείγουσα και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων που είναι αναγκαία για την προστασία της ανθρώπινης υγείας δεν συνεπάγεται την παράκαμψη καθιερωμένων ελέγχων και ισορροπιών —συμπεριλαμβανομένων των κοινοβουλευτικών— ιδίως όταν τα μέτρα έχουν αντίκτυπο στις θεμελιώδεις ελευθερίες και τα θεμελιώδη δικαιώματα του πληθυσμού συνολικά.

Ένας δεύτερος προβληματισμός αφορά τις επιπτώσεις για το έργο που επιτελούν τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και η κοινωνία των πολιτών κατά την άσκηση δημοκρατικού ελέγχου. Όταν οι έκτακτες εξουσίες μειώνουν τους θεσμικούς ελέγχους ως προς τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων, ο έλεγχος των δημόσιων αποφάσεων από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και την κοινωνία των πολιτών καθίσταται ακόμη πιο σημαντικός. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη μέλη, τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και η κοινωνία των πολιτών αντιμετωπίζουν νέα εμπόδια. Μεταξύ άλλων, τέτοιες καταστάσεις έχουν συμβάλει στη διάδοση ψευδών πληροφοριών και τη μείωση της εμπιστοσύνης στις δημόσιες αρχές, που αμφοτέρω βλάπτουν το κράτος δικαίου²⁶.

Ένας τρίτος προβληματισμός αφορά την ανθεκτικότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης. Η πρόσβαση σε ανεξάρτητο δικαστήριο και ανεξάρτητο δικαστικό έλεγχο αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο του κράτους δικαίου. Το μερικό κλείσιμο των εθνικών δικαστηρίων —τα οποία λειτουργούν ως ενωσιακά δικαστήρια κατά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ— ανέδειξε μια σημαντική ευπάθεια. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα για τον περιορισμό των επιπτώσεων της πανδημίας και κατάφεραν να ξεκινήσουν εκ νέου τις συζητήσεις στο ακροατήριο εφαρμόζοντας κανόνες τήρησης των φυσικών αποστάσεων ή τεχνικές βιντεοδιάσκεψης. Η πανδημία είχε επίσης ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της ψηφιοποίησης των διαδικασιών σε ορισμένα κράτη μέλη.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

²⁶ Βλ. επίσης κοινή ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης για την COVID-19 – Αγώνας για τη σωστή παρουσίαση των γεγονότων, 10.6.2020 [JOIN(2020) 8 final].

Αυτοί οι προβληματισμοί αντανακλούν επίσης ευρύτερες συζητήσεις για το κράτος δικαίου σε ορισμένα κράτη μέλη σχετικά με την ανθεκτικότητα των εθνικών συστημάτων τους²⁷. Υπό αυτή την έννοια, η πανδημία COVID-19 ανέδειξε τον τρόπο με τον οποίο το κράτος δικαίου έχει άμεσο αντίκτυπο στην καθημερινή ζωή των πολιτών.

2. Βασικές πτυχές της κατάστασης όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη

Τα θεσμικά, νομικά και πολιτικά συστήματα των κρατών μελών αντικατοπτρίζουν εν γένει υψηλά πρότυπα στον τομέα του κράτους δικαίου. Οι βασικές αρχές του κράτους δικαίου — νομιμότητα, ασφάλεια δικαίου, απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης των εκτελεστικών εξουσιών, πραγματική δικαστική προστασία από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, διάκριση των εξουσιών και ισότητα έναντι του νόμου— κατοχυρώνονται στα εθνικά συντάγματα και μεταφράζονται σε νομοθεσία. Ωστόσο, υπάρχουν επίσης σοβαρές προκλήσεις, περιπτώσεις όπου η ανθεκτικότητα των εγγυήσεων του κράτους δικαίου δοκιμάζεται, καθώς και περιπτώσεις όπου οι ελλείψεις καθίστανται πιο εμφανείς.

Με γνώμονα τους τέσσερις πυλώνες που έχουν προσδιοριστεί για τον μηχανισμό, στις τέσσερις ενότητες που ακολουθούν επισημαίνονται διάφορα σημαντικά κοινά θέματα και τάσεις, ειδικές προκλήσεις και θετικές εξελίξεις²⁸. Παρέχονται παραδείγματα εξελίξεων σε κράτη μέλη που ξεχωρίζουν ιδιαίτερα, τα οποία προέρχονται από την αξιολόγηση για τα 27 κράτη μέλη που διατίθεται στα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια.²⁹ Στόχος είναι η ανάπτυξη ενός εποικοδομητικού διαλόγου για την ενίσχυση του κράτους δικαίου και η ενθάρρυνση όλων των κρατών μελών να εξετάσουν πώς μπορούν να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις, να διδαχθούν το ένα από τις εμπειρίες του άλλου και να δείξουν πώς το κράτος δικαίου μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω με πλήρη σεβασμό των εθνικών παραδόσεων και λαμβανομένων υπόψη των εθνικών ιδιαιτεροτήτων.

2.1 Συστήματα απονομής δικαιοσύνης

Τα αποτελεσματικά συστήματα απονομής δικαιοσύνης είναι αναγκαία για την προάσπιση του κράτους δικαίου. Η ανεξαρτησία, η ποιότητα και η αποδοτικότητα είναι οι καθορισμένες παράμετροι ενός αποτελεσματικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, ανεξάρτητα από το πρότυπο της εθνικής έννομης τάξης και την παράδοση στην οποία θεμελιώνεται. Παρότι η οργάνωση της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη εμπίπτει στις αρμοδιότητες των κρατών μελών, όταν ασκούν την εν λόγω αρμοδιότητα, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι τα εθνικά τους συστήματα απονομής δικαιοσύνης προβλέπουν πραγματική δικαστική προστασία³⁰. Η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων είναι θεμελιώδους σημασίας για τη διασφάλιση

²⁷ Άλλα δυνητικά ζητήματα περιλαμβάνουν την ανθεκτικότητα του πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς έναντι κινδύνων που σχετίζονται με τη διαφθορά στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων κατά τη διάρκεια καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

²⁸ Ωστόσο, η ανάλυση δεν συνιστά εξαντλητική επισκόπηση όλων των εξελίξεων στα κράτη μέλη. Βλ. επίσης υποσημείωση 18.

²⁹ Οι εξελίξεις που αναφέρονται στα παραδείγματα θα πρέπει να μελετηθούν εντός του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και το οποίο περιγράφεται στα αντίστοιχα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια. Έχουν προστεθεί υπερσύνδεσμοι ώστε να διευκολυνθεί η μελέτη εντός του σχετικού πλαισίου.

³⁰ Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψεις 52 και 54· Απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 2019, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, C-192/18, EU:C:2019:924, σκέψεις 102 έως 103.

αυτής της δικαστικής προστασίας.³¹ Τα εθνικά δικαστήρια διασφαλίζουν ότι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στο δίκαιο της ΕΕ επιβάλλονται αποτελεσματικά. Όπως επιβεβαίωσε εκ νέου το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ίδια η ύπαρξη αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου για τη διασφάλιση συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ είναι θεμελιώδους σημασίας για το κράτος δικαίου.³² Τα αποτελεσματικά συστήματα απόδοσης δικαιοσύνης αποτελούν επίσης τη βάση για αμοιβαία εμπιστοσύνη, η οποία είναι ο θεμέλιος λίθος του κοινού χώρου ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας³³, ενός περιβάλλοντος φιλικού προς τις επενδύσεις, της βιωσιμότητας της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποσαφηνίσει περαιτέρω τις απαιτήσεις που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ σχετικά με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προβλέπει επίσης βασικά πρότυπα που πρέπει να τηρούνται για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης.

Η λειτουργία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης έχει υψηλή προτεραιότητα στα εθνικά πολιτικά θεματολόγια, όπως καταδεικνύεται από το γεγονός ότι σχεδόν όλα τα κράτη μέλη έχουν δρομολογήσει μεταρρυθμίσεις στον τομέα της δικαιοσύνης³⁴, ακόμη και αν ο στόχος, η εμβέλεια, η μορφή και η κατάσταση της υλοποίησης ποικίλλουν. Οι τομείς μεταρρύθμισης ποικίλλουν από διαρθρωτικές συνταγματικές αλλαγές, όπως η σύσταση συμβουλίου για το δικαστικό σώμα ή νέων δικαστηρίων, μέχρι συγκεκριμένα επιχειρησιακά μέτρα, για παράδειγμα σχετικά με την ψηφιοποίηση της διαχείρισης των υποθέσεων στα δικαστήρια. Ο διάλογος έχει δείξει ότι τα κράτη μέλη παρακολουθούν στενά τις μεταρρυθμίσεις και τις εξελίξεις στον τομέα του κράτους δικαίου σε άλλα κράτη μέλη, καθώς και την εξελισσόμενη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Εκλαμβανόμενη ανεξαρτησία της δικαιοσύνης σε ολόκληρη την ΕΕ

Σε έρευνες του Ευρωβαρόμετρου που διεξήχθησαν τόσο σε επιχειρήσεις όσο και στο ευρύ κοινό το 2020³⁵, τα ίδια κράτη μέλη τείνουν να συγκεντρώνονται γύρω από το υψηλότερο και το χαμηλότερο άκρο της κλίμακας. Η τελευταία έρευνα του Ευρωβαρόμετρου έδειξε ότι η αντίληψη του ευρέος κοινού για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης βρίσκεται σε πολύ υψηλό επίπεδο (πάνω από 75 %) σε έξι κράτη μέλη. Τα ποσοστά αυτά παραμένουν λίγο ή πολύ σταθερά κατά την τελευταία τετραετία. Παράλληλα, το επίπεδο της εκλαμβανόμενης ανεξαρτησίας έχει μειωθεί σε εννέα κράτη μέλη κατά το τελευταίο έτος και, σε λίγα κράτη μέλη, το επίπεδο της εκλαμβανόμενης ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης παραμένει πολύ χαμηλό (κάτω από 30 %).

Οι προσπάθειες για την ενίσχυση των διαρθρωτικών διασφαλίσεων για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης συνεχίζονται

³¹ Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117· Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 2019, *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106

³² Απόφαση της 28ης Μαρτίου 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 73· Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 36· Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, σκέψη 51· Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 46· Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, *A.K.*, C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 120.

³³ Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, σκέψη 49.

³⁴ Βλ. επίσης το διάγραμμα 1 στον πίνακα αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης 2020.

³⁵ Πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης 2020. Έρευνες FL 483 και 484 του Ευρωβαρόμετρου του Ιανουαρίου του 2020. Η Επιτροπή έχει χρησιμοποιήσει επίσης άλλες πηγές, όπως το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ.

Σε ορισμένα κράτη μέλη βρίσκονται σε εξέλιξη προσπάθειες για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και τη μείωση της επιρροής της εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας στη δικαστική εξουσία. Αυτές οι προσπάθειες περιλαμβάνουν τη σύσταση ή την ενίσχυση ενός ανεξάρτητου εθνικού συμβουλίου για το δικαστικό σώμα. Η μέθοδος διορισμού των δικαστών αποτελεί ένα από τα στοιχεία που μπορούν να έχουν αντίκτυπο στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και στην αντίληψη του κοινού για την ανεξαρτησία. Ορισμένα κράτη μέλη σκοπεύουν να υλοποιήσουν ή έχουν υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις με στόχο την ενίσχυση της συμμετοχής του δικαστικού σώματος στη διαδικασία ή τον καθορισμό σαφών κριτηρίων ή τη δημιουργία μηχανισμών δικαστικού ελέγχου. Οι μεταρρυθμίσεις των πειθαρχικών διαδικασιών για τους δικαστές και τους εισαγγελείς καταδεικνύουν επίσης ότι έχει δοθεί αυξημένη προσοχή στην ανάγκη εξασφάλισης ισορροπίας που να παρέχει τις αναγκαίες διασφαλίσεις με παράλληλη διατήρηση της λογοδοσίας.

Στη [Μάλτα](#), για παράδειγμα, το κοινοβούλιο ενέκρινε προσφάτως μια σειρά μεταρρυθμίσεων του συστήματος απονομής δικαιοσύνης με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας του. Στην [Τσεχία](#), στόχος των μεταρρυθμίσεων που βρίσκονται στο στάδιο του σχεδιασμού είναι η αύξηση της διαφάνειας όσον αφορά τον διορισμό, την προαγωγή και την απόλυση των δικαστών. Στην [Κύπρο](#), από τον Ιούλιο του 2019, ο διορισμός των δικαστών διέπεται πλέον από νέα λεπτομερή κριτήρια, και περαιτέρω αλλαγές βρίσκονται υπό συζήτηση. Στη [Λετονία](#), ανατέθηκαν νέες εξουσίες στο Συμβούλιο για το Δικαστικό Σώμα, με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης.

Διάλογοι, προβληματισμοί και σχέδια μεταρρυθμίσεων σχετικά με την ενίσχυση των νομικών και συνταγματικών διασφαλίσεων για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης απαντώνται επίσης σε κράτη μέλη όπου η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης θεωρούνταν παραδοσιακά υψηλή ή ακόμη και πολύ υψηλή³⁶. Κράτη μέλη στα οποία η διάκριση των εξουσιών και ο σεβασμός της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης βασίζονται περισσότερο στην πολιτική παράδοση παρά σε λεπτομερείς νομικές διασφαλίσεις ανέφεραν ότι οι εξελίξεις σε άλλα κράτη μέλη αποτέλεσαν λόγο για τον οποίο έλαβαν μέτρα για την εφαρμογή πιο επίσημων συστημάτων.

Στην [Ιρλανδία](#), για παράδειγμα, συστάθηκε ανεξάρτητο Δικαστικό Συμβούλιο στο τέλος του 2019 με στόχο τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Στο [Λουξεμβούργο](#), η προγραμματισμένη αναθεώρηση του Συντάγματος αποσκοπεί στην εισαγωγή νέων στοιχείων με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Στη [Φινλανδία](#), τον Ιανουάριο του 2020, μια ανεξάρτητη υπηρεσία που είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση των δικαστηρίων, η Διοίκηση Εθνικών Δικαστηρίων, ανέλαβε καθήκοντα που ασκούσε προηγουμένως το Υπουργείο Δικαιοσύνης. Στις [Κάτω Χώρες](#) εξετάζονται μεταρρυθμίσεις για τον περιορισμό της επιρροής της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας στον διορισμό των δικαστών του Ανώτατου Δικαστηρίου και των μελών του δικαστικού συμβουλίου. Στη [Σουηδία](#), τον Φεβρουάριο του 2020 συστάθηκε Επιτροπή Έρευνας με αντικείμενο την «Ενίσχυση της προστασίας της δημοκρατίας και της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης» με στόχο την εισήγηση προτάσεων για νομοθετικές και συνταγματικές μεταρρυθμίσεις.

Το ζήτημα της ανεξαρτησίας της εισαγγελικής αρχής σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία συζητείται όλο και περισσότερο, καθώς έχει σημαντικές επιπτώσεις στην ικανότητα καταπολέμησης του εγκλήματος και της διαφθοράς

Παρότι δεν υπάρχει ενιαίο πρότυπο στην ΕΕ όσον αφορά τη θεσμική σύσταση της εισαγγελικής υπηρεσίας ή τον διορισμό, την απόλυση ή τις πειθαρχικές διαδικασίες για τους

³⁶ Βλ. προηγούμενη υποσημείωση.

εισαγγελείς στα διάφορα επίπεδα, οι θεσμικές διασφαλίσεις μπορούν να συμβάλουν στο να εξασφαλιστεί ότι η εισαγγελική υπηρεσία είναι επαρκώς ανεξάρτητη και δεν υφίσταται αθέμιτη πολιτική πίεση³⁷. Σε πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου³⁸ υπογραμμίστηκε ότι η ανεξαρτησία των εισαγγελέων αποτελεί σημαντικό στοιχείο για τη διατήρηση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης.

Μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της εισαγγελίας βρίσκονται σε εξέλιξη στη [Μάλτα](#), όπου βρίσκεται υπό σύσταση πλήρως ανεξάρτητη εισαγγελία, καταργώντας τον παραδοσιακό ρόλο του γενικού εισαγγελέα που ενεργεί επίσης ως νομικός σύμβουλος της κυβέρνησης. Η [Κύπρος](#) επεξεργάζεται επίσης νομοθετικές αλλαγές με στόχο την αναδιάρθρωση της Νομικής Υπηρεσίας της Κυπριακής Δημοκρατίας με τη δημιουργία ξεχωριστών, αυτόνομων διευθύνσεων εντός της Νομικής Υπηρεσίας.

Το δικαίωμα της εκτελεστικής εξουσίας να απευθύνει επίσημες οδηγίες στην εισαγγελία, μεταξύ άλλων σε μεμονωμένες υποθέσεις, έχει αποτελέσει ιδιαίτερο θέμα συζήτησης σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως η [Γερμανία](#) και η [Αυστρία](#),³⁹ ιδίως σε συνέχεια της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης⁴⁰. Στην [Πολωνία](#), ο διττός ρόλος του Υπουργού Δικαιοσύνης, που έχει επίσης τον ρόλο του γενικού εισαγγελέα, έχει εγείρει ιδιαίτερους προβληματισμούς, δεδομένου ότι αυξάνει την τρωτότητα σε πολιτική επιρροή όσον αφορά την οργάνωση της εισαγγελικής υπηρεσίας και τη διερεύνηση των υποθέσεων. Ο ρόλος του γενικού εισαγγελέα έναντι των εισαγγελέων χαμηλότερης βαθμίδας αποτελεί επίσης πηγή προβληματισμού σε ορισμένα κράτη μέλη. Στη [Βουλγαρία](#), για παράδειγμα, εκκρεμεί η ολοκλήρωση νομοθετικών διαδικασιών για την αντιμετώπιση μακροχρόνιων προβληματισμών σχετικά με ένα αποτελεσματικό καθεστώς λογοδοσίας για τον γενικό εισαγγελέα.

Το ζήτημα της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης εξακολουθεί να απασχολεί ορισμένα κράτη μέλη

Παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες σε μια σειρά κρατών μελών με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, οι εξελίξεις εγείρουν προβληματισμούς σε ορισμένα εξ αυτών. Αυτοί οι προβληματισμοί ποικίλλουν ανάλογα με τον τύπο μέτρων με τον οποίο σχετίζονται και με τη σοβαρότητα και την έκταση των μέτρων αυτών. Ποικίλλουν από προβληματισμούς σχετικά με την ικανότητα των δικαστικών συμβουλίων να ασκούν τα καθήκοντά τους μέχρι προβληματισμούς πιο διαρθρωτικής φύσης σχετικά με την αυξανόμενη επιρροή της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας στη λειτουργία των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένων των συνταγματικών δικαστηρίων ή των ανώτατων δικαστηρίων. Ορισμένες από αυτές τις εξελίξεις οδήγησαν την Επιτροπή στην κίνηση διαδικασιών επί παραβάσει ή στη διατύπωση προβληματισμών στο πλαίσιο των διαδικασιών του άρθρου 7 παράγραφος 1 της ΣΕΕ.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, η κατεύθυνση της αλλαγής έχει εγείρει σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τον αντίκτυπο των μεταρρυθμίσεων στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Αυτό ήταν ένα από τα ζητήματα που τέθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 7 παράγραφος 1 της

³⁷ Πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Σχετικά με την εισαγγελική υπηρεσία, η Επιτροπή της Βενετίας σημειώνει στον κατάλογο ελέγχου της για το κράτος δικαίου ότι «[δ]εν υπάρχει κοινό πρότυπο για την οργάνωση της εισαγγελικής υπηρεσίας, ιδίως ως προς την αρχή που απαιτείται για τον διορισμό εισαγγελέων ή την εσωτερική οργάνωση της εισαγγελικής υπηρεσίας. Εντούτοις, πρέπει να εξασφαλίζεται επαρκής αυτονομία για την προστασία των εισαγγελικών αρχών από αθέμιτη πολιτική επιρροή».

³⁸ Απόφαση της 5ης Μαΐου 2020, *Kövesi κατά Ρουμανίας*, προσφυγή αριθ. 3594/19, σκέψη 208.

³⁹ Το δικαίωμα της εκτελεστικής εξουσίας συνοδεύεται από θεσμικές διασφαλίσεις ή μακροχρόνιες συμβάσεις που περιορίζουν στην πράξη τον κίνδυνο κατάχρησης της εν λόγω εξουσίας από την εκτελεστική εξουσία.

⁴⁰ Ιδίως σε συνέχεια της απόφασης της 27ης Μαΐου 2019, *OG και PI*, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-508/18 και C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (σχετικά με το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης).

ΣΕΕ που κίνησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την [Ουγγαρία](#). Πιο συγκεκριμένα, το ανεξάρτητο Εθνικό Δικαστικό Συμβούλιο αντιμετωπίζει προκλήσεις όσον αφορά την αντιστάθμιση των εξουσιών του Προέδρου της Εθνικής Υπηρεσίας Δικαστικών Λειτουργιών που είναι επιφορτισμένη με τη διαχείριση των δικαστηρίων· η εκλογή νέου Προέδρου μπορεί να ανοίξει τον δρόμο για ενισχυμένη συνεργασία. Άλλοι προβληματισμοί σχετίζονται με νέους κανόνες που επιτρέπουν τον διορισμό στο Ανώτατο Δικαστήριο μελών του Συνταγματικού Δικαστηρίου, τα οποία εκλέγονται από το κοινοβούλιο, εκτός της συνήθους διαδικασίας διορισμού. Οι μεταρρυθμίσεις της [Πολωνίας](#) στον τομέα της δικαιοσύνης από το 2015 και μετά αποτέλεσαν πηγή μείζονος αντιπαράθεσης, τόσο σε εγχώριο επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ, και ήγειραν σοβαρές ανησυχίες, ορισμένες εκ των οποίων εξακολουθούν να υφίστανται. Το γεγονός αυτό ώθησε την Επιτροπή να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 7 παράγραφος 1 της ΣΕΕ το 2017, που εξακολουθεί να τελεί υπό εξέταση από το Συμβούλιο. Το 2019 και το 2020 η Επιτροπή κίνησε δύο διαδικασίες επί παραβάσει με σκοπό τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, και το Δικαστήριο διέταξε προσωρινά μέτρα προκειμένου να ανασταλούν οι εξουσίες του πειθαρχικού τμήματος του Ανώτατου Δικαστηρίου όσον αφορά πειθαρχικές υποθέσεις που αφορούσαν δικαστές.

Προκλήσεις εξακολουθούν επίσης να υπάρχουν σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη. Στη [Βουλγαρία](#),⁴¹ η σύνθεση και η λειτουργία του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου και του Σώματος Επιθεώρησης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου έχουν εγείρει επίσης προβληματισμούς που δεν έχουν αντιμετωπιστεί ακόμη. Στη [Ρουμανία](#),⁴² εξακολουθούν να εφαρμόζονται αμφιλεγόμενες μεταρρυθμίσεις που τέθηκαν σε ισχύ την περίοδο 2017-2019 με αρνητικό αντίκτυπο στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης⁴³. Το 2020 η κυβέρνηση εξέφρασε τη δέσμευσή της για επανέναρξη της δικαστικής μεταρρύθμισης μετά την οπισθοδρόμηση των προηγούμενων ετών, γεγονός που οδήγησε σε μείωση των εντάσεων με το δικαστικό σώμα. Στην [Κροατία](#), η περιορισμένη διοικητική ικανότητα δημιουργεί δυσκολίες στο Δικαστικό Συμβούλιο του Κράτους και στο Συμβούλιο των Νομικών Συμβούλων του Κράτους ως προς την εκτέλεση της εντολής τους, καθώς ο ρόλος τους όσον αφορά τον διορισμό δικαστών και εισαγγελέων έχει περιοριστεί και δεν υπάρχει αναβαθμισμένο σύστημα πληροφορικής για την επαλήθευση των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης. Στη [Σλοβακία](#) υπάρχουν επί μακρόν προβληματισμοί σχετικά με την ανεξαρτησία και την ακεραιότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης. Τον Απρίλιο του 2020 η κυβέρνηση ανακοίνωσε σημαντικά μεταρρυθμιστικά σχέδια με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και ακεραιότητας της δικαιοσύνης, καθώς και της διαδικασίας διορισμού για το Συνταγματικό Δικαστήριο.

⁴¹ Από την προσχώρηση της Βουλγαρίας στην ΕΕ το 2007, οι μεταρρυθμίσεις της σε τομείς όπως η δικαιοσύνη και η καταπολέμηση της διαφθοράς παρακολουθούνται από την Επιτροπή μέσω του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου (ΜΣΕ). Η ανακοίνωση για την ενίσχυση του κράτους δικαίου [COM(2019) 343] αναφέρει ότι μόλις λήξει ο μηχανισμός ΜΣΕ, η παρακολούθηση θα πρέπει να συνεχιστεί στο πλαίσιο οριζόντιων μέσων. Ο μηχανισμός για το κράτος δικαίου παρέχει το πλαίσιο για την προώθηση αυτών των ζητημάτων στο μέλλον.

⁴² Από την προσχώρησή της Ρουμανίας στην ΕΕ το 2007, οι μεταρρυθμίσεις της στους τομείς της δικαιοσύνης και της καταπολέμησης της διαφθοράς παρακολουθούνται από την Επιτροπή μέσω του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου (ΜΣΕ). Η ανακοίνωση για την ενίσχυση του κράτους δικαίου [COM(2019) 343] αναφέρει ότι μόλις λήξει ο ειδικός μηχανισμός ΜΣΕ, η παρακολούθηση θα πρέπει να συνεχιστεί στο πλαίσιο οριζόντιων μέσων. Ο μηχανισμός για το κράτος δικαίου παρέχει το πλαίσιο για την προώθηση αυτών των ζητημάτων στο μέλλον.

⁴³ Σχετικό παράδειγμα είναι το Τμήμα Δίωξης για τη Διερεύνηση Αξιόποινων Πράξεων στο Δικαστικό Σώμα, το οποίο είναι επιφορτισμένο αποκλειστικά με τη δίωξη εγκλημάτων που διαπράττονται από δικαστές και εισαγγελείς και το οποίο εξακολουθεί να λειτουργεί.

Σε ορισμένα κράτη μέλη αναφέρονται συχνά πολιτικές επιθέσεις και εκστρατείες σε μέσα μαζικής επικοινωνίας ενάντια σε δικαστές και εισαγγελείς. Επίσης, έχουν ληφθεί μέτρα, μεταξύ άλλων πειθαρχικά, που θίγουν την ελευθερία των δικαστών να υποβάλλουν προδικαστικές παραπομπές στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέτοιες επιθέσεις και μέτρα μπορεί να έχουν αποθαρρυντικές επιπτώσεις και αρνητικό αντίκτυπο στην εμπιστοσύνη των πολιτών στο δικαστικό σώμα, που θίγουν την ανεξαρτησία του⁴⁴. Σε ορισμένες περιπτώσεις, στόχος των επιθέσεων είναι δικαστές και εισαγγελείς που τοποθετούνται δημοσίως για να καταγγείλουν εξελίξεις που θα μπορούσαν να βλάψουν το δικαστικό σώμα στο σύνολό του. Στην πρόσφατη απόφασή του της 5ης Μαΐου 2020, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιβεβαίωσε εκ νέου την ελευθερία έκφρασης των εισαγγελέων και των δικαστών όσον αφορά τη συμμετοχή σε δημόσιους διαλόγους για νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που έχουν αντίκτυπο στο δικαστικό σώμα και, γενικότερα, για θέματα που άπτονται της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης⁴⁵.

Η πανδημία COVID-19 έχει αναδείξει ακόμα περισσότερο τη σημασία της ψηφιοποίησης των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης

Εδώ και αρκετά έτη, τα κράτη μέλη καταβάλλουν προσπάθειες ώστε να αξιοποιήσουν με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο τα εργαλεία ΤΠΕ για να διευκολυνθεί η επικοινωνία των δικαστηρίων με τους διαδίκους και τους δικηγόρους, ώστε να γίνεται αποδοτική διαχείριση του φόρτου εργασίας, καθώς και για να αυξηθεί η διαφάνεια, συμπεριλαμβανομένης της διαδικτυακής πρόσβασης σε δικαστικές αποφάσεις. Πολλές πρωτοβουλίες βρίσκονται σε εξέλιξη στα κράτη μέλη με στόχο να σημειωθούν πραγματικές βελτιώσεις για τους χρήστες των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης. Η πανδημία COVID-19 έχει δώσει επιπλέον ώθηση σ' αυτές τις προσπάθειες, αναδεικνύοντας τη σημασία της επιτάχυνσης των μεταρρυθμίσεων για την ψηφιοποίηση του χειρισμού των υποθέσεων από τις δικαστικές αρχές, της ανταλλαγής πληροφοριών και εγγράφων με τους διαδίκους και τους δικηγόρους και της συνεχούς και εύκολης πρόσβασης στη δικαιοσύνη για όλους. Αναλαμβάνονται διάφορες πρωτοβουλίες, οι οποίες ποικίλλουν από την παροχή στους χρήστες των δικαστηρίων της δυνατότητας να παρακολουθούν ηλεκτρονικά τα στάδια της διαδικασίας, μέχρι τη μοντελοποίηση των αποφάσεων σύμφωνα με ένα πρότυπο που τις καθιστά μηχαναγνώσιμες.

Ορισμένα κράτη μέλη βρίσκονται ήδη σε προχωρημένο στάδιο όσον αφορά την εφαρμογή τέτοιων συστημάτων. Για παράδειγμα, στην [Εσθονία](#) και τη [Λετονία](#), χαρακτηριστικό των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης είναι η χρήση ορισμένων από τις πλέον προηγμένες τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών στα δικαστήρια. Παρέχουν υψηλό βαθμό προσβασιμότητας και ευελιξίας στους χρήστες των δικαστηρίων και έχουν συμβάλει επίσης σε μεγάλο βαθμό στην απρόσκοπτη λειτουργία των δικαστηρίων, με σχετικά περιορισμένη διατάραξη κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Στη [Σλοβενία](#) η ψηφιοποίηση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης για τη διαχείριση των υποθέσεων βρίσκεται σε προχωρημένο στάδιο και σημειώνονται περαιτέρω εξελίξεις ως προς τη βελτίωση της ηλεκτρονικής επικοινωνίας μεταξύ δικαστηρίων και διαδίκων. Η [Ουγγαρία](#) διαθέτει επίσης υψηλό επίπεδο ψηφιοποίησης της δικαιοσύνης, με υψηλή διαθεσιμότητα ηλεκτρονικών μέσων όσον αφορά την ηλεκτρονική πρόσβαση σε δημοσιευμένες αποφάσεις. Στην [Πορτογαλία](#) μέσω τροποποίησης του κώδικα πολιτικής δικονομίας εφαρμόστηκε η αρχή «ψηφιακή εξ ορισμού» για όλες τις αστικές διαδικασίες. Στην [Ιταλία](#) βρίσκεται σε εξέλιξη

⁴⁴ Αυτό ισχύει ιδίως στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει επίσημη αντίδραση ή δεν υφίστανται δυνατότητες πραγματικής προσφυγής.

⁴⁵ Απόφαση της 5ης Μαΐου 2020, Kövesi κατά Ρουμανίας, προσφυγή αριθ. 3594/19, σκέψεις 201, 205, και 209. Βλ. επίσης απόφαση της 23ης Ιουνίου 2016, Baka κατά Ουγγαρίας, προσφυγή αριθ. 20261/12, σκέψεις 156-157 και 164-167.

σχέδιο μεταρρύθμισης της πολιτικής δικονομίας με στόχο την πρόβλεψη αποκλειστικής ηλεκτρονικής κατάθεσης και ευρύτερου φάσματος ηλεκτρονικών μέσων, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρονικής καταβολής των δικαστικών τελών. Η Επιτροπή υπογράμμισε τη σημασία της ψηφιοποίησης των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης στο πλαίσιο του σχεδίου ανάκαμψης⁴⁶. Αυτές οι προσπάθειες θα μπορούσαν να υποστηριχθούν μέσω του μελλοντικού προγράμματος «Ψηφιακή Ευρώπη» και του μέσου Next Generation EU.

Η επένδυση στη δικαιοσύνη είναι πιο αναγκαία από ποτέ για την αντιμετώπιση προκλήσεων που αφορούν την αποδοτικότητα

Τα αποτελεσματικά συστήματα απονομής δικαιοσύνης βασίζονται σε επαρκείς ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Παρότι οι δημόσιες δαπάνες για τα συστήματα απονομής δικαιοσύνης αυξάνονται εν γένει⁴⁷, σε ορισμένα κράτη μέλη το δικαστικό σώμα είναι αντιμέτωπο με το πρόβλημα των περιορισμένων πόρων. Η επένδυση στα συστήματα απονομής δικαιοσύνης είναι επίσης αναγκαία για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν ορισμένα κράτη μέλη όσον αφορά την αποδοτικότητα. Η υπερβολική διάρκεια των διαδικασιών και οι συσσωρευμένες υποθέσεις στα συστήματα απονομής δικαιοσύνης πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω κατάλληλων μέτρων. Οι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης λόγω της νόσου COVID-19 έχουν αναδείξει την ανάγκη ενίσχυσης της ανθεκτικότητας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, ιδίως διότι αναμένεται αύξηση του όγκου των υποθέσεων. Η αναποτελεσματικότητα μπορεί να δημιουργήσει δυσπιστία στα συστήματα απονομής δικαιοσύνης, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρόσχημα για ανεπαρκείς μεταρρυθμίσεις στον τομέα της δικαιοσύνης που θίγουν το κράτος δικαίου. Οι σχεδιαζόμενες επενδύσεις στην αποδοτικότητα και την ποιότητα των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης που είναι επωφελείς για το επιχειρηματικό περιβάλλον μπορούν να διευκολυνθούν από τα προγράμματα του Next Generation EU και τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η ανάγκη για πρόσθετους πόρους έχει αναγνωριστεί επισήμως στο πλαίσιο κυβερνητικών προγραμμάτων. Για παράδειγμα, η [Γερμανία](#) υλοποιεί «σύμφωνο για το κράτος δικαίου», το οποίο περιλαμβάνει σημαντικούς πρόσθετους πόρους τόσο σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ομόσπονδων κρατιδίων. Πρωτοβουλίες στην [Αυστρία](#) και τη [Γαλλία](#) αποσκοπούν επίσης στην αύξηση των πόρων για το σύστημα απονομής δικαιοσύνης.

2.2 Πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Η καταπολέμηση της διαφθοράς είναι θεμελιώδους σημασίας για τη διαφύλαξη του κράτους δικαίου. Η διαφθορά υπονομεύει τη λειτουργία του κράτους και των δημόσιων αρχών σε όλα τα επίπεδα και αποτελεί βασικό παράγοντα διευκόλυνσης του οργανωμένου εγκλήματος⁴⁸. Τα αποτελεσματικά πλαίσια για την καταπολέμηση της διαφθοράς και η διαφάνεια και η ακεραιότητα κατά την άσκηση της κρατικής εξουσίας μπορούν να ενισχύσουν τις έννομες τάξεις και την εμπιστοσύνη στις δημόσιες αρχές. Η καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να βασίζεται σε στοιχεία σχετικά με την έκταση και τη μορφή της στην εκάστοτε χώρα, στις συνθήκες που δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για διαφθορά και στα νομικά, θεσμικά και λοιπά κίνητρα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφθοράς και τη σχετική επιβολή κυρώσεων.

⁴⁶ Η ώρα της Ευρώπης: ανασύνταξη και προετοιμασία για την επόμενη γενιά [COM(2020) 456 final]

⁴⁷ Πίνακας αποτελεσμάτων για τη δικαιοσύνη στην ΕΕ 2020

⁴⁸ Αξιολόγηση κινδύνου σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος στην ΕΕ (EU SOCTA), Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2017.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς δεν μπορεί να περιοριστεί σε ένα τυποποιημένο σύνολο μέτρων με βάση μια ενιαία προσέγγιση. Στο πλαίσιο αυτής πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη ειδικοί παράγοντες κινδύνου, οι οποίοι ενδέχεται να διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών. Ωστόσο, όλα τα κράτη μέλη πρέπει να διαθέτουν εργαλεία για την πρόληψη, τον εντοπισμό και τον περιορισμό της διαφθοράς, καθώς και για τη σχετική επιβολή κυρώσεων. Η ανάγκη για ολοκληρωμένες στρατηγικές πρόληψης που θα αυξάνουν τη διαφάνεια και την ακεραιότητα σε όλους τους τομείς της κοινωνίας και θα επικεντρώνονται στα βαθύτερα αίτια έχει αναγνωριστεί εδώ και καιρό από την ΕΕ.⁴⁹ Αυτές οι στρατηγικές θα πρέπει να βασίζονται σε αξιολόγηση των απειλών, των ευπαθειών και των παραγόντων κινδύνου. Ομοίως, η ανάγκη για αξιόπιστα και αποτελεσματικά μέτρα για την ακεραιότητα, αποδοτικά συστήματα πρόληψης της διαφθοράς και υπόλογους και διαφανείς δημόσιους θεσμούς σε όλα τα επίπεδα αποτελεί επίσης μέρος της προσέγγισης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να βασίζεται σε συνδυασμό προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων. Αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη ανεξάρτητων και αμερόληπτων συστημάτων απόδοσης δικαιοσύνης που επιβάλλουν αποτελεσματικά τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της διεξαγωγής αμερόληπτων ερευνών και διώξεων και της επιβολής αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένης της αποτελεσματικής ανάκτησης εσόδων από δραστηριότητες διαφθοράς.⁵⁰ Αυτό προϋποθέτει, με τη σειρά του, ένα ισχυρό νομικό και θεσμικό πλαίσιο, επαρκή διοικητική και δικαστική ικανότητα, καθώς και πολιτική βούληση για τη λήψη μέτρων επιβολής του νόμου. Τα ανεξάρτητα και πολυφωνικά μέσα μαζικής επικοινωνίας, και ιδίως η ερευνητική δημοσιογραφία και η ύπαρξη μιας ενεργούς κοινωνίας των πολιτών, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στον έλεγχο των δημόσιων υποθέσεων, στον εντοπισμό πιθανών περιπτώσεων διαφθοράς και παραβιάσεων της ακεραιότητας, στην ευαισθητοποίηση και στην προαγωγή της ακεραιότητας. Η καταπολέμηση της διαφθοράς ενέχει επίσης μια σημαντική διάσταση για την ΕΕ, καθώς συνδέεται με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης⁵¹. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα διαδραματίσει κρίσιμη σημασία ρόλο προς αυτήν την κατεύθυνση⁵². Κατά τα τελευταία έτη, εκδόθηκε νομοθεσία της ΕΕ με στόχο την ενίσχυση των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένων προτύπων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος έναντι κάθε μορφής αντιποίνων⁵³. Η αναθεώρηση των κανόνων για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, ιδίως μέσω της δημιουργίας μητρώων πραγματικών

⁴⁹ Έγγραφο 14310/19 του Συμβουλίου.

⁵⁰ Οπ. π.

⁵¹ Σύμφωνα με το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ, η Ένωση και τα κράτη μέλη της πρέπει να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης ή οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Παρότι η απάτη και η διαφθορά συνιστούν διακριτές νομικές έννοιες, οι περιπτώσεις απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ ενδέχεται να ενέχουν στοιχεία διαφθοράς. Σε επίπεδο ΕΕ, η Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) της ΕΕ διεξάγει εσωτερικές και εξωτερικές έρευνες για τον σκοπό της καταπολέμησης της απάτης, της διαφθοράς και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

⁵² Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, η οποία βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο της σύστασης, θα είναι ανεξάρτητη εισαγγελική αρχή της ΕΕ, με αρμοδιότητα να διερευνά, να διώκει και να παραπέμπει στη δικαιοσύνη εγκλήματα κατά του προϋπολογισμού της ΕΕ, όπως απάτη, διαφθορά ή σοβαρή διασυνοριακή απάτη στον τομέα του ΦΠΑ. Τα κράτη μέλη που συμμετέχουν επί του παρόντος στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι η Αυστρία, το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Εσθονία, η Ισπανία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Κροατία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Φινλανδία.

⁵³ Οδηγία 2019/1937, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

δικαιούχων⁵⁴, και περαιτέρω ενέργειες με σκοπό τη διευκόλυνση της ανταλλαγής οικονομικών πληροφοριών και της επιτάχυνσης των οικονομικών ερευνών⁵⁵, όλα αυτά έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη διευκόλυνση της καταπολέμησης της διαφθοράς.

Αντίληψη για τη διαφθορά σε ολόκληρη την ΕΕ

Τα αποτελέσματα του Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς⁵⁶ δείχνουν ότι δέκα κράτη μέλη συγκαταλέγονται στις είκοσι πρώτες χώρες για τις οποίες η αντίληψη είναι ότι παρουσιάζουν το χαμηλότερο επίπεδο διαφθοράς παγκοσμίως, ενώ η μέση βαθμολογία της ΕΕ είναι συνολικά ικανοποιητική. Αρκετά κράτη μέλη έχουν βελτιώσει τη βαθμολογία τους σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη, ενώ άλλα διατηρούν τη βαθμολογία τους σε σημαντικά χαμηλότερο επίπεδο από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες.

Οι τελευταίες έρευνες του Ευρωβαρόμετρου σχετικά με την αντίληψη για τη διαφθορά⁵⁷ δείχνουν ότι η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί σοβαρή πηγή ανησυχίας για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της ΕΕ. Περισσότεροι από επτά στους δέκα Ευρωπαίους (71 %) πιστεύουν ότι η διαφθορά αποτελεί διαδεδομένο φαινόμενο στη χώρα τους και περισσότεροι από τέσσερις στους δέκα Ευρωπαίους (42 %) θεωρούν ότι το επίπεδο διαφθοράς έχει αυξηθεί στη χώρα τους. Εντωμεταξύ, μόνο το 34 % όσων απάντησαν θεωρεί ότι οι προσπάθειες της οικείας κυβέρνησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι αποτελεσματικές. Επιπλέον, περισσότερες από έξι στις δέκα ευρωπαϊκές επιχειρήσεις (63 %) θεωρούν ότι το πρόβλημα της διαφθοράς είναι διαδεδομένο στη χώρα τους και η πλειονότητα των επιχειρήσεων (51 %) θεωρεί ότι είναι απίθανο να συλληφθούν ή να καταγγεληθούν στις αστυνομικές ή εισαγγελικές αρχές διεφθαρμένα πρόσωπα ή επιχειρήσεις στη χώρα τους.

Εθνικές στρατηγικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Ένα στρατηγικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς προσφέρει τη δυνατότητα μετουσίωσης της πολιτικής δέσμευσης και του πολιτικού οράματος σε συγκεκριμένες δράσεις. Οι εθνικές στρατηγικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς μπορούν να διασφαλίζουν ότι τα επιμέρους νομοθετικά ή θεσμικά κενά δεν αντιμετωπίζονται μεμονωμένα και ότι όλοι οι σχετικοί τομείς πολιτικής περιλαμβάνουν διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς ώστε να επιτυγχάνεται αποτελεσματικός αντίκτυπος στην πράξη. Αρκετά κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ολοκληρωμένες νέες στρατηγικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς ή έχουν αναθεωρήσει ήδη υπάρχουσες, με ειδικούς και μετρήσιμους στόχους, σαφή προϋπολογισμό και επαρκώς καθορισμένες αρμοδιότητες εξειδικευμένων φορέων, καθώς και με ισχυρή εμπλοκή των οικείων ενδιαφερόμενων μερών.

Για παράδειγμα, τον Ιανουάριο του 2020 η [Γαλλία](#) ψήφισε ένα πολυετές εθνικό σχέδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς (2020-2022), το οποίο καλύπτει τόσο τη διάσταση της πρόληψης όσο και τη διάσταση της καταστολής της διαφθοράς. Άλλα κράτη μέλη, όπως η [Βουλγαρία](#), η [Κροατία](#), η [Τσεχία](#), η [Εσθονία](#), η [Ελλάδα](#), η [Ιταλία](#), η [Λιθουανία](#), η [Ρουμανία](#) και η [Σλοβακία](#), εφαρμόζουν ολοκληρωμένες εθνικές στρατηγικές για την καταπολέμηση της

⁵⁴ Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και οδηγία (ΕΕ) 2018/1673, της 23ης Οκτωβρίου 2018, σχετικά με την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες μέσω του ποινικού δικαίου.

⁵⁵ Οδηγία (ΕΕ) 2019/1153 για τη θέσπιση κανόνων με σκοπό τη διευκόλυνση της χρήσης χρηματοοικονομικών και άλλων πληροφοριών για την πρόληψη, την ανίχνευση, τη διερεύνηση ή τη δίωξη ορισμένων ποινικών αδικημάτων.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

⁵⁷ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 502, «Διαφθορά», Ιούνιος 2020 και Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 482, «Στάσεις των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά στην ΕΕ», Δεκέμβριος 2019.

διαφθοράς εδώ και αρκετά έτη. Παρότι η ανάπτυξη σχεδίων και στρατηγικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι σημαντική, η αποτελεσματική εφαρμογή και παρακολούθησή τους είναι καίριας σημασίας προκειμένου να διασφαλίζεται η πρόοδος.

Άλλα κράτη μέλη βρίσκονται στη διαδικασία εκπόνησης εθνικών στρατηγικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στην [Ιρλανδία](#), η κυβέρνηση έχει δηλώσει την πρόθεσή της να αντιμετωπίσει αποτελεσματικότερα τη διαφθορά, δίνοντας συνέχεια στη συνεχή, συνολική αξιολόγηση των διαφόρων κρατικών φορέων που εμπλέκονται στην εφαρμογή προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και στις διαδικασίες στο πλαίσιο της επιβολής του ποινικού δικαίου. Σε εξέλιξη βρίσκονται επίσης συζητήσεις στην [Πορτογαλία](#), όπου συστάθηκε ομάδα εργασίας με σκοπό την εκπόνηση εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η [Φινλανδία](#) και η [Σουηδία](#), οι οποίες έχουν βασιστεί λιγότερο σε μια στρατηγική προσέγγιση και περισσότερο σε πρακτικές, παραδόσεις και υψηλά πρότυπα ακεραιότητας και διαφάνειας για την πρόληψη της διαφθοράς, βρίσκονται επίσης επί του παρόντος στη διαδικασία κατάρτισης εθνικών σχεδίων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Ενίσχυση της ικανότητας καταπολέμησης της διαφθοράς του συστήματος ποινικής δικαιοσύνης

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν πραγματοποιήσει επίσης μεταρρυθμίσεις ώστε να εναρμονίσουν την ποινική τους νομοθεσία με διεθνή πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η [Λετονία](#), για παράδειγμα, τροποποίησε προσφάτως το ποινικό της δίκαιο όσον αφορά τον ορισμό διαφόρων αδικημάτων διαφθοράς, καταργώντας ορισμένους περιορισμούς από το πεδίο εφαρμογής των αδικημάτων της δωροδοκίας και της αθέμιτης άσκησης επιρροής.

Είναι επίσης καίριας σημασίας οι φορείς που είναι επιφορτισμένοι με την επιβολή του ποινικού δικαίου να συνεργάζονται αποτελεσματικά και με αμεροληψία. Είναι θεμελιώδους σημασίας το δικαστικό σώμα, οι διωκτικές αρχές και τα όργανα επιβολής του νόμου να διαθέτουν σε επάρκεια χρηματοδότηση, ανθρώπινους πόρους, τεχνικές ικανότητες και ειδική εμπειρογνωμοσύνη. Σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν θεσπιστεί μέτρα για την ενίσχυση της ικανότητας του θεσμικού πλαισίου όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς και τον περιορισμό των εμποδίων στην αποτελεσματική άσκηση δίωξης. Για παράδειγμα, ο νόμος για την καταπολέμηση της διαφθοράς που ψηφίστηκε τον Ιανουάριο του 2019 στην [Ιταλία](#) κατέστησε αυστηρότερες τις κυρώσεις για τα εγκλήματα διαφθοράς και ανέστειλε τις προθεσμίες παραγραφής μετά την έκδοση πρωτόδικων αποφάσεων. Επιπλέον, μια συνολική μεταρρύθμιση για τον εξορθολογισμό της ποινικής διαδικασίας τελεί υπό συζήτηση στο κοινοβούλιο, δεδομένου ότι ο αποτρεπτικός αντίκτυπος των κυρώσεων παρεμποδίζεται από την υπερβολική διάρκεια των ποινικών διαδικασιών. Η [Ισπανία](#) έχει επιδιώξει επίσης να αυξήσει την ικανότητα των διωκτικών αρχών μέσω της χορήγησης πρόσθετων πόρων και της επικαιροποίησης της ποινικής νομοθεσίας για σοβαρά αδικήματα, καθώς και να θεσπίσει πιο αυστηρές κυρώσεις για εγκλήματα που σχετίζονται με διαφθορά. Ομοίως, η [Γαλλία](#) έλαβε προσφάτως μέτρα για την αναδιοργάνωση της οικονομικής αστυνομίας ενώ, σύμφωνα με έκθεση του 2020, οι περιπτώσεις που σχετίζονται με διαφθορά έχουν αυξηθεί σημαντικά ως ποσοστό του συνόλου των υποθέσεων.

Η επίτευξη ορθής ισορροπίας μεταξύ των προνομίων και των ασυλιών των δημόσιων λειτουργών και η διασφάλιση ότι τα εν λόγω προνόμια και ασυλίες δεν χρησιμοποιούνται ως προσκόμματα στην αποτελεσματική διερεύνηση και κίνηση δίωξης για κατηγορίες διαφθοράς είναι επίσης σημαντικές. Η [Ελλάδα](#), μέσω συνταγματικής αναθεώρησης που πραγματοποίησε το 2019, έλαβε μέτρα για την εξάλειψη ορισμένων σημαντικών εμποδίων στην άσκηση δίωξης για περιπτώσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου τα οποία συνίσταντο σε ασυλία και ειδικές αποσβεστικές προθεσμίες.

Σημαντικές προσπάθειες βρίσκονται σε εξέλιξη σε άλλα κράτη μέλη, συχνά ως απάντηση σε συγκεκριμένες προκλήσεις ή σε κοινωνικές πιέσεις. Στα παραδείγματα συγκαταλέγεται η [Μάλτα](#), όπου η υπό εξέλιξη έρευνα και μια ξεχωριστή δημόσια διερεύνηση για τη δολοφονία της ερευνήτριας δημοσιογράφου Daphne Caruana Galizia έφερε στο φως βαθιά ριζωμένες πρακτικές διαφθοράς και πυροδότησε ένα ισχυρό δημόσιο αίτημα για σημαντική ενίσχυση της ικανότητας καταπολέμησης της διαφθοράς και ευρύτερες μεταρρυθμίσεις στον τομέα του κράτους δικαίου. Δρομολογήθηκε πλέον ένα έργο ευρείας μεταρρύθμισης με στόχο την κάλυψη των κενών και την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, μεταξύ άλλων όσον αφορά την επιβολή του νόμου και την άσκηση δίωξεων. Αντίστοιχα, στη [Σλοβακία](#), η κυβέρνηση ανακοίνωσε διάφορες μεταρρυθμίσεις ως απάντηση στη δημόσια κατακραυγή με αφορμή τις αποκαλύψεις που έγιναν στο πλαίσιο ερευνών για τη δολοφονία του δημοσιογράφου Ján Kuciak και της μνηστής του, Martina Kušnírová. Η δικαστική διαδικασία βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι υπό εξέλιξη μεταρρυθμίσεις αποτελούν απόκριση σε ειδικές ανησυχίες σε τομείς όπως η διαφθορά ή η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Για παράδειγμα, στην [Αυστρία](#), έπειτα από ορισμένες προβλεπόμενες υποθέσεις διαφθοράς που προέκυψαν, η κυβέρνηση σκοπεύει να υλοποιήσει πιθανές μεταρρυθμίσεις για την περαιτέρω ενίσχυση του ελέγχου της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Υπάρχουν επίσης αρκετές πρωτοβουλίες που βρίσκονται σε εξέλιξη στις [Κάτω Χώρες](#) με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση του πλαισίου για τον εντοπισμό, τη διερεύνηση και τη δίωξη της διαφθοράς, ιδίως σε σχέση με τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Η από κοινού ανάλυση των φακέλων από το Κέντρο Καταπολέμησης της Διαφθοράς και τη Μονάδα Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών στις Κάτω Χώρες, που διασφαλίζει την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και την αποτελεσματικότερη και ευρύτερη ανάλυση των ασυνήθιστων συναλλαγών που σχετίζονται με τη διαφθορά, αποτελεί καλό παράδειγμα εντοπισμού των ελλείψεων που πρέπει να αντιμετωπιστούν.

Εξακολουθούν να υφίστανται προκλήσεις ως προς τις ποινικές έρευνες και την επιβολή κυρώσεων για πράξεις διαφθοράς

Η έλλειψη ομοιογενών, επικαιροποιημένων και ενοποιημένων στατιστικών στοιχείων σε όλα τα κράτη μέλη δυσχεραίνει την παρακολούθηση της συγκριτικής επιτυχίας της έρευνας και της άσκησης δίωξης για αδικήματα διαφθοράς. Δύο πιλοτικές συλλογές δεδομένων επίσημων στατιστικών στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την ποινική μεταχείριση των υποθέσεων διαφθοράς καταδεικνύουν ότι εξακολουθούν να υφίστανται εμπόδια όσον αφορά τη συγκέντρωση συγκριτικών στοιχείων σε ολόκληρη την ΕΕ σχετικά με τη μεταχείριση των υποθέσεων διαφθοράς σε διάφορα στάδια της ποινικής διαδικασίας στα κράτη μέλη. Τα συλλεχθέντα δεδομένα που ελήφθησαν από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη δείχνουν ότι υφίστανται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών ως προς τους ορισμούς των αδικημάτων, τη διαθεσιμότητα των δεδομένων και τη μεθοδολογία καταγραφής των δεδομένων⁵⁸.

⁵⁸ Μέσω της ομάδας εμπειρογνομόνων για τις πολιτικές ανάγκες για δεδομένα σχετικά με την εγκληματικότητα, η Επιτροπή συνεργάστηκε με τα κράτη μέλη για τον προσδιορισμό των εν λόγω δεικτών σε περιπτώσεις κατά τις οποίες επίσημα στατιστικά στοιχεία για την εγκληματικότητα και την ποινική διαδικασία είναι επαρκώς διαθέσιμα σε ευρεία βάση ώστε να μπορεί να διενεργηθεί συλλογή δεδομένων σε ολόκληρη την ΕΕ. Ελήφθησαν απαντήσεις από 26 κράτη μέλη για τη συλλογή σχετικά με τα έτη αναφοράς 2011, 2012 και 2013. Η τελική έκδοση της συλλογής δεδομένων επίσημων στατιστικών στοιχείων σχετικά με τη μεταχείριση των υποθέσεων διαφθοράς στο πλαίσιο του συστήματος ποινικής δικαιοσύνης δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2016 και διατίθεται στη διεύθυνση <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human->

Με βάση την παρακολούθηση καταδεικνύεται ότι υφίστανται ανησυχίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της έρευνας, της δίωξης και της εκδίκασης των υποθέσεων διαφθοράς, περιλαμβανομένων των υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου, σε αρκετά κράτη μέλη. Ένα παράδειγμα αποτελεί η [Βουλγαρία](#), στην οποία η μεταρρύθμιση του νομικού και θεσμικού πλαισίου της για την καταπολέμηση της διαφθοράς είχε ως αποτέλεσμα τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών, ωστόσο, οι εν λόγω θεσμοί εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις προκειμένου να αποκτήσουν μια σταθερή φήμη αμεροληψίας, αντικειμενικότητας και ανεξαρτησίας. Εκκρεμεί η δημιουργία σταθερού ιστορικού τελεσίδικων καταδικαστικών αποφάσεων σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου. Στην [Κροατία](#), οι προσπάθειες των ειδικών υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς δυσχεραίνονται λόγω έλλειψης ειδικευμένων ερευνητών και αναποτελεσματικότητας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, καθώς οι χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες και η άσκηση ένδικων μέσων συχνά παρακωλύουν την ολοκλήρωση των υποθέσεων, μεταξύ άλλων κατά υψηλόβαθμων αξιωματούχων. Παρομοίως, στη [Σλοβακία](#), τα τελευταία έτη ο αριθμός των υποθέσεων διαφθοράς που έχουν διερευνηθεί ή σε σχέση με τις οποίες έχουν ασκηθεί δίωξεις είναι μικρός, ενώ σημαντικές προκλήσεις συνιστούν ο περιορισμένος βαθμός προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και η περιορισμένη ικανότητα των εξειδικευμένων θεσμών για την καταπολέμηση της διαφθοράς να ερευνούν και να ασκούν δίωξεις.

Ανησυχίες ως προς τη μη συστηματική διερεύνηση των υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου υφίστανται και στην [Τσεχία](#), όπου διενεργούνται επί του παρόντος έρευνες και έλεγχος τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε σχέση με πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων και τη χρήση κονδυλίων της ΕΕ. Στην [Ουγγαρία](#), ενώ σε ορισμένες υποθέσεις ασκείται δίωξη σε υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου, ασκείται ωστόσο σε ιδιαίτερα περιορισμένο βαθμό και φαίνεται ότι υπάρχει μόνιμη έλλειψη αποφασιστικής δράσης για την κίνηση ποινικών ερευνών και την άσκηση δίωξης σε υποθέσεις διαφθοράς στις οποίες εμπλέκονται υψηλόβαθμοι αξιωματούχοι ή πρόσωπα του στενού κύκλου τους, όταν προκύπτουν σοβαρές κατηγορίες. Η μεταχείριση των υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου παρουσιάζει ανεπάρκειες και στη [Μάλτα](#), όπου οι ποινικές δικογραφίες κατά προσώπων που κατέχουν θέσεις ανώτερων εκτελεστικών στελεχών παραμένουν, σύμφωνα με αναφορές, στα αρχικά στάδια της ποινικής διαδικασίας και όπου εφαρμόστηκαν πρόσφατα μεταρρυθμίσεις με σκοπό την αντιμετώπιση των προκλήσεων για την έρευνα και τη δίωξη.

Μέτρα για την ενίσχυση του πλαισίου ακεραιότητας και πρόληψης της διαφθοράς

Οι πολιτικές πρόληψης της διαφθοράς καλύπτουν πολλούς τομείς, στους οποίους περιλαμβάνονται συνήθως οι κανόνες δεοντολογίας, τα μέτρα ευαισθητοποίησης, οι κανόνες για τις δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων, το ασυμβίβαστο και τις συγκρούσεις συμφερόντων, οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου, οι κανόνες για την άσκηση πίεσης και η μεταπήδηση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Η διαφάνεια, η πρόσβαση στην πληροφόρηση, η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και μια συνολική νοοτροπία ακεραιότητας στη δημόσια ζωή αποτελούν βασικά στοιχεία που προάγουν την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφθοράς. Πολλά κράτη μέλη έχουν λάβει ή σκοπεύουν να λάβουν μέτρα για την ενίσχυση του πλαισίου για την πρόληψη και την ακεραιότητα. Παραδείγματα αποτελούν η [Βουλγαρία](#), η [Ιρλανδία](#), η [Ελλάδα](#), η [Μάλτα](#), η

[trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf](#). Μια δεύτερη συλλογή δεδομένων δρομολογήθηκε τον Ιούνιο του 2018 με σκοπό την επικαιροποίηση της συλλογής δεδομένων για τα έτη αναφοράς 2014, 2015 και 2016, σε σχέση με την οποία ελήφθησαν απαντήσεις από 22 κράτη μέλη.

[Τσεχία](#), η [Πολωνία](#) και η [Πορτογαλία](#). Η υπό θέσπιση νομοθεσία καλύπτει τομείς μεταξύ των οποίων οι υποχρεώσεις υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης, οι κανόνες για τη σύγκρουση συμφερόντων για όλους τους δημοσίους λειτουργούς (περιλαμβανομένων των βουλευτών), η διαφάνεια στα δημόσια αξιώματα ή η σύσταση ειδικών οντοτήτων και υπηρεσιών για τη διαφάνεια με αρμοδιότητα την παρακολούθηση και την επαλήθευση των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης και των συγκρούσεων συμφερόντων. Σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη, όπως η [Δανία](#), η [Φινλανδία](#) και η [Σουηδία](#), η πρόληψη της διαφθοράς βασίζεται ουσιαστικά σε μια εδραιωμένη φιλοσοφία ακεραιότητας, με λίγους επίσημους κανόνες και ελέγχους.

Για να είναι αποτελεσματικά, τα εν λόγω μέτρα πρέπει να βασίζονται στην προσεκτική διάγνωση των κινδύνων και των τρωτών σημείων και να περιλαμβάνουν μηχανισμούς που διασφαλίζουν την επαρκή επιβολή του νόμου και επαρκείς ενέργειες παρακολούθησης των περιστατικών ακεραιότητας. Τα μέτρα πρόληψης οδηγούν σε απτά αποτελέσματα όταν αποτελούν μέρος μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης και είναι εναρμονισμένα σε όλους τους σχετικούς τομείς πολιτικής. Σε αρκετές χώρες εξακολουθούν να υφίστανται προκλήσεις όσον αφορά την επιβολή του νόμου ή τους μηχανισμούς ελέγχου για την επαλήθευση και την πιθανή επιβολή κυρώσεων για περιστατικά ακεραιότητας που άπτονται δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, άσκησης πίεσης ή επιρροής (lobbying), συγκρούσεων συμφερόντων και μεταπήδησης από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα.

2.3 Πολυφωνία και ελευθερία των μέσων μαζικής επικοινωνίας

Όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν νομικά πλαίσια για την προστασία της ελευθερίας και της πολυφωνίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας και οι πολίτες της ΕΕ απολαμβάνουν σε μεγάλο βαθμό υψηλά πρότυπα ελευθερίας και πολυφωνίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Η ελευθερία της έκφρασης, η ελευθερία και η πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας και το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση σε γενικές γραμμές κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα ή στο παράγωγο δίκαιο. Η πολυφωνία και η ελευθερία των μέσων μαζικής επικοινωνίας αποτελούν βασικούς παράγοντες προαγωγής του κράτους δικαίου, της δημοκρατικής λογοδοσίας και της καταπολέμησης της διαφθοράς. Οι δολοφονίες δημοσιογράφων που ερευνούσαν κατηγορίες για διαφθορά σε υψηλά κλιμάκια και για οργανωμένο έγκλημα αφύπνισαν τα κράτη μέλη, υπενθυμίζοντάς τους την υποχρέωση να διασφαλίζουν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για τους δημοσιογράφους, να προστατεύουν την ασφάλειά τους και να προάγουν προδραστικά την ελευθερία και την πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας.

Οι εξελίξεις λόγω της πανδημίας COVID-19 επιβεβαίωσαν περαιτέρω τον καιρίο ρόλο των ελεύθερων και πολυφωνικών μέσων μαζικής επικοινωνίας και της βασικής υπηρεσίας που παρέχουν στην κοινωνία μέσω της δημοσίευσης επαληθευμένων πληροφοριών — συμβάλλοντας μ' αυτόν τον τρόπο στην καταπολέμηση της παραπληροφόρησης— και της διαφύλαξης της δημοκρατικής λογοδοσίας. Επίσης, οι εξελίξεις αυτές ανέδειξαν τους δυνητικούς κινδύνους που προκύπτουν από τους περιορισμούς της ελευθερίας της έκφρασης και της πρόσβασης στην πληροφόρηση. Η κρίση έδειξε ότι τα μέτρα που προορίζονται για την αντιμετώπιση της «επιδημίας παραπληροφόρησης» μπορούν να χρησιμοποιηθούν είτε προσχηματικά για την υπονόμευση θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών είτε καταχρηστικά για πολιτικούς σκοπούς⁵⁹. Επίσης, επιδείνωσε την ήδη δύσκολη οικονομική κατάσταση του τομέα λόγω της ραγδαίας πτώσης των εσόδων από διαφημίσεις, παρά την αύξηση του κοινού. Η κατάσταση είναι ιδιαίτερα δύσκολη για τα ευάλωτα μικρότερα μέσα

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final.

μαζικής επικοινωνίας, καθώς και για τα τοπικά και περιφερειακά μέσα μαζικής επικοινωνίας. Ως αποτέλεσμα, υπάρχει ο κίνδυνος αποδυνάμωσης και μείωσης της πολυμορφίας του τομέα των μέσων μαζικής επικοινωνίας στο εσωτερικό της ΕΕ.

Η παρακολούθηση στην πρώτη έκθεση για το κράτος δικαίου επικεντρώνεται σε ορισμένα θεμελιώδη στοιχεία της ελευθερίας και της πολυφωνίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας που επηρεάζουν ιδιαίτερα το κράτος δικαίου, όπως η ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών των μέσων μαζικής επικοινωνίας, η διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων μαζικής επικοινωνίας, η κρατική διαφήμιση, η ασφάλεια των δημοσιογράφων και η πρόσβαση στις πληροφορίες. Άλλες πτυχές του τοπίου των μέσων μαζικής επικοινωνίας που δεν καλύπτονται ακόμη στην παρούσα πρώτη έκθεση, όπως, για παράδειγμα, ο ρόλος και η ανεξαρτησία των δημόσιων μέσων μαζικής επικοινωνίας, είναι επίσης καίριας σημασίας στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και θα αναπτυχθούν περαιτέρω στα επόμενα έτη. Η παρακολούθηση στην έκθεση για το κράτος δικαίου θα συμπληρωθεί επίσης από δράσεις που θα προταθούν στο προσεχές ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης για τη δημοκρατία και στο σχέδιο δράσης για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και τον οπτικοακουστικό τομέα.

*Το παρατηρητήριο για την πολυφωνία στα μέσα μαζικής επικοινωνίας*⁶⁰

Το παρατηρητήριο για την πολυφωνία στα μέσα μαζικής επικοινωνίας αξιολογεί τους κινδύνους για την ελευθερία και την πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, με έμφαση σε τέσσερις τομείς: τη βασική προστασία της ελευθερίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας, τον πλουραλισμό της αγοράς, την πολιτική ανεξαρτησία και την κοινωνική ένταξη στον τομέα των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Στα πιο πρόσφατα αποτελέσματα του παρατηρητηρίου (MPM 2020) αναδεικνύεται ιδιαίτερα το γεγονός ότι οι δημοσιογράφοι και άλλοι παράγοντες των μέσων μαζικής επικοινωνίας εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν απειλές και επιθέσεις (σωματικής βίας και διαδικτυακές) σε αρκετά από τα υπό παρακολούθηση κράτη μέλη. Τα αποτελέσματα δείχνουν περαιτέρω ότι δεν μπορούν να θεωρηθούν όλες οι ρυθμιστικές αρχές των μέσων μαζικής επικοινωνίας απαλλαγμένες από επιρροές, τόσο λόγω του τρόπου διορισμού των διοικητικών συμβουλίων τους, όσο και κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Σύμφωνα με την έκθεση, η διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων μαζικής επικοινωνίας παρουσιάζει κατά μέσο όρο μέτριο βαθμό κινδύνου στα κράτη μέλη, λόγω έλλειψης αποτελεσματικότητας των νομοθετικών διατάξεων και/ή του γεγονότος ότι οι πληροφορίες παρέχονται μόνο σε δημόσιους φορείς και όχι στο ευρύ κοινό. Τα αποτελέσματα αναδεικνύουν επίσης το γεγονός ότι οι ειδησεογραφικοί οργανισμοί εξακολουθούν να είναι ευάλωτοι στις πολιτικές παρεμβάσεις, ιδίως όταν οι οικονομικές συνθήκες γι' αυτούς είναι ασταθείς.

Ανεξαρτησία των αρμόδιων για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αρχών

Οι αρμόδιες για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αρχές είναι βασικοί παράγοντες για την επιβολή της πολυφωνίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας που αφορά ειδικά τα μέσα μαζικής επικοινωνίας και αποφάσεων πολιτικής για τα

⁶⁰ Το παρατηρητήριο για την πολυφωνία στα μέσα μαζικής επικοινωνίας 2020 αποτελεί σημαντική πηγή για την έκθεση για το κράτος δικαίου του 2020. Το παρατηρητήριο για την πολυφωνία στα μέσα μαζικής επικοινωνίας είναι ένα επιστημονικό και ολιστικό εργαλείο για την τεκμηρίωση της υγείας των οικοσυστημάτων των μέσων μαζικής επικοινωνίας, το οποίο περιγράφει αναλυτικά τις απειλές για την πολυφωνία και την ελευθερία των μέσων μαζικής επικοινωνίας στα κράτη μέλη και σε ορισμένες υπονήφειες χώρες και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το παρατηρητήριο χρησιμοποιείται, σε τακτική βάση, από το κέντρο για την πολυφωνία και την ελευθερία των μέσων μαζικής επικοινωνίας από το 2013/2014. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί επίσης και άλλες πηγές, όπως ο Παγκόσμιος Δείκτης Ελευθερίας του Τύπου, στις οποίες γίνεται αναφορά στα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια.

μέσα μαζικής επικοινωνίας, η ανεξαρτησία τους από οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα και η αμεροληψία των αποφάσεών τους έχουν άμεση επιρροή στον πλουραλισμό της αγοράς και στην πολιτική ανεξαρτησία του περιβάλλοντος των μέσων μαζικής επικοινωνίας.

Η ανεξαρτησία και οι αρμοδιότητες των αρμόδιων για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αρχών καθορίζονται νομοθετικά σε όλα τα κράτη μέλη. Εντούτοις, έχουν διατυπωθεί ορισμένες ανησυχίες όσον αφορά τον κίνδυνο πολιτικοποίησης της αρχής, για παράδειγμα στην [Ουγγαρία](#), τη [Μάλτα](#) και την [Πολωνία](#). Υπάρχουν επίσης ανησυχίες ως προς την αποτελεσματικότητα ορισμένων αρμόδιων για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αρχών ενόψει των πόρων που έχουν στη διάθεσή τους, για παράδειγμα στη [Βουλγαρία](#), την [Ελλάδα](#), το [Λουξεμβούργο](#), τη [Ρουμανία](#) και τη [Σλοβενία](#). Στην [Τσεχία](#), η κυβέρνηση εξετάζει το ενδεχόμενο μεταρρύθμισης με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της ανεξαρτησίας της ρυθμιστικής αρχής των μέσων μαζικής επικοινωνίας.

Η οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων, η μεταφορά της οποίας στο εθνικό δίκαιο αναμένεται να ολοκληρωθεί φέτος⁶¹, περιλαμβάνει συγκεκριμένες απαιτήσεις που θα συμβάλουν στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας των αρμόδιων για τα μέσα επικοινωνίας εθνικών αρχών.

Διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων μαζικής επικοινωνίας

Η διαφάνεια της ιδιοκτησίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την αξιόπιστη ανάλυση της πολυφωνίας σε μια δεδομένη αγορά μέσων μαζικής επικοινωνίας. Είναι απαραίτητο όχι μόνο να εφαρμόζονται τεκμηριωμένες κανονιστικές διαδικασίες, διαδικασίες διαγωνισμών και πολιτικής, αλλά και να παρέχεται η δυνατότητα στο ευρύ κοινό να αξιολογεί τις πληροφορίες και τις απόψεις που διακινούνται από τα μέσα επικοινωνίας⁶². Ορισμένα κράτη μέλη διαθέτουν καλά ανεπτυγμένα συστήματα για τη διασφάλιση της διαφάνειας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Για παράδειγμα, στη [Γερμανία](#), ο τομέας των ειδησεογραφικών μέσων μαζικής επικοινωνίας, οι εμπορικοί ραδιοτηλεοπτικοί φορείς, τα διαδικτυακά μέσα μαζικής επικοινωνίας και ο Τύπος υπόκεινται σε ειδικές υποχρεώσεις γνωστοποίησης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Τα πολιτικά κόμματα οφείλουν να δημοσιοποιούν τη συμμετοχή τους σε οντότητες μέσων μαζικής επικοινωνίας. Στη [Γαλλία](#), οι επιχειρήσεις μέσων μαζικής επικοινωνίας υποχρεούνται να δημοσιοποιούν τους τρεις μεγαλύτερους ιδιοκτήτες τους και να ενημερώνουν την αρμόδια για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αρχή («Conseil Supérieur de l'Audiovisuel» - CSA) όταν η ιδιοκτησία ή ο έλεγχος φτάσει ή ξεπεράσει το κατώτατο όριο του 10 %. Τα στοιχεία για την κεφαλαιακή διάρθρωση των εκδοτών διατίθενται στον ιστότοπο της CSA. Η [Πορτογαλία](#) διαθέτει ενδεδειγμένο πλαίσιο για τη διασφάλιση της διαφάνειας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Η υποχρέωση δημοσιοποίησης του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και της χρηματοδότησης των μέσων μαζικής επικοινωνίας προβλέπεται στο Σύνταγμα και η ευθύνη για την παρακολούθησή της ανήκει στην αρμόδια για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αρχή.

Σε μικρό αριθμό κρατών μελών υπάρχουν εμπόδια για την αποτελεσματική δημοσιοποίηση της ιδιοκτησίας ή δεν υφίσταται αποτελεσματικό σύστημα δημοσιοποίησης. Στην [Τσεχία](#), οι επιχειρήσεις μέσων μαζικής επικοινωνίας δεν υποχρεούνται να αποκαλύπτουν το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους, τυχόν αλλαγές αυτού ή τυχόν πληροφορίες που σχετίζονται με

⁶¹ Η οδηγία (ΕΕ) 2018/1808, της 14ης Νοεμβρίου 2018, περιλαμβάνει συγκεκριμένες απαιτήσεις για την ανεξαρτησία των αρμόδιων για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας εθνικών αρχών.

⁶² Σύσταση CM/Rec(2018)11 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με την πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας και τη διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων μαζικής επικοινωνίας.

τον τελικό πραγματικό δικαιούχο της επιχείρησης. Στην [Κύπρο](#) δεν υπάρχει διαφάνεια ως προς την ιδιοκτησία όσον αφορά τον γραπτό και ψηφιακό Τύπο, γεγονός που δημιουργεί ανησυχίες όσον αφορά τη διασταυρούμενη ιδιοκτησία. Η έλλειψη διαφάνειας όσον αφορά την ιδιοκτησία των μέσων μαζικής επικοινωνίας αποτελεί πηγή ανησυχίας και στη [Βουλγαρία](#).

Κατανομή της κρατικής διαφήμισης

Η κρατική διαφήμιση⁶³ μπορεί να αποτελέσει σημαντική πηγή στήριξης των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Η οικονομική στήριξη από το κράτος μπορεί να είναι κρίσιμης σημασίας, ιδίως για τα μη κερδοσκοπικά, κοινοτικά μέσα μαζικής επικοινωνίας και άλλες λιγότερο εμπορικές μορφές δημοσιογραφίας, ιδίως σε περίοδο οικονομικής κρίσης, και οι διαφανείς κανόνες και τα δίκαια κριτήρια μειώνουν τον κίνδυνο της ευνοιοκρατίας. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να θεσπίζονται και να εφαρμόζονται αποτελεσματικά δίκαιοι και διαφανείς κανόνες σχετικά με την κατανομή των κρατικών πόρων και της κρατικής στήριξης. Η απουσία τέτοιων κανόνων αυξάνει τον κίνδυνο της χορήγησης δημοσίου χρήματος σε συγκεκριμένα μέσα μαζικής επικοινωνίας με μεροληπτικό τρόπο.

Σε πολλά κράτη μέλη δεν υφίσταται ειδική νομοθεσία που να διασφαλίζει δίκαιους και διαφανείς κανόνες σχετικά με την κατανομή της κρατικής διαφήμισης στα μέσα μαζικής επικοινωνίας. Οι κίνδυνοι που ενέχει η έλλειψη σαφών και διαφανών κανόνων μπορεί να εκδηλωθούν με τη μορφή της περιορισμένης διαφάνειας ως προς με τα κριτήρια κατανομής, τα χορηγούμενα ποσά και τους δικαιούχους. Στην [Ουγγαρία](#), ελλείπει νομοθεσίας και διαφάνειας όσον αφορά την κατανομή της κρατικής διαφήμισης, σημαντικά ποσά κρατικής διαφήμισης που διοχετεύονται σε μέσα μαζικής επικοινωνίας που πρόσκεινται στην κυβέρνηση έχουν επιτρέψει στην κυβέρνηση να ασκεί έμμεση πολιτική επιρροή στα μέσα μαζικής επικοινωνίας. Η [Αυστρία](#) κατανέμει σχετικά υψηλά επίπεδα κρατικής διαφήμισης σε επιχειρήσεις μέσων μαζικής επικοινωνίας, και διατυπώθηκαν ανησυχίες σχετικά με τη δυνητική άσκηση πολιτικής επιρροής μέσω της εν λόγω κατανομής, ελλείπει κανόνων για τη δίκαιη κατανομή της κρατικής διαφήμισης.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εν λόγω κίνδυνοι μετριάζονται χάρη στους γενικούς κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις και/ή στους κανόνες χρηστής διακυβέρνησης ως προς τις δημόσιες δαπάνες. Στη [Σλοβακία](#) για παράδειγμα, παρότι δεν υπάρχει ρυθμιστικό πλαίσιο για την κατανομή της κρατικής διαφήμισης, οι συμβάσεις μεταξύ του κράτους και του ιδιωτικού τομέα καταγράφονται στο κεντρικό μητρώο συμβάσεων, το οποίο είναι διαθέσιμο στο κοινό.

Πρόσφατα, η Επιτροπή πρότεινε να συμβάλει η δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ στην αντιμετώπιση άμεσων αναγκών ρευστότητας, ενώ οι ψηφιακές επενδύσεις και η ανθεκτικότητα του τομέα μπορεί να ενισχυθεί επίσης μέσω των προγραμμάτων InvestEU, «Δημιουργική Ευρώπη» και «Ορίζων Ευρώπη». Η Επιτροπή ενθάρρυνε περαιτέρω τα κράτη μέλη και όλους τους φορείς της ΕΕ να στηρίζουν τα μέσα επικοινωνίας διασφαλίζοντας ταυτόχρονα τον σεβασμό της ανεξαρτησίας, της ελευθερίας και της πολυφωνίας τους⁶⁴.

Πολιτική πίεση στα μέσα μαζικής επικοινωνίας

⁶³ Το παρατηρητήριο για την πολυφωνία στα μέσα μαζικής επικοινωνίας ορίζει την κρατική διαφήμιση ως «οιαδήποτε διαφήμιση σε μέσα μαζικής επικοινωνίας που χρηματοδοτείται από κυβερνήσεις (εθνικές, περιφερειακές, τοπικές) και κρατικά ιδρύματα και επιχειρήσεις».

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

Τα τρωτά σημεία και οι κίνδυνοι για την πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας αυξάνονται όταν η πολιτική ανεξαρτησία τους απειλείται, ελλείπει κανονιστικών διατάξεων κατά της πολιτικής παρέμβασης ή ως αποτέλεσμα της ύπαρξης κανόνων που επιτρέπουν σε πολιτικούς φορείς να κατέχουν μέσα μαζικής επικοινωνίας.

Στα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια έχει προσδιοριστεί σειρά περιπτώσεων στις οποίες τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν εγείρει σοβαρές ανησυχίες. Για παράδειγμα, στη [Βουλγαρία](#), αναφέρεται ότι η ιδιοκτησία αρκετών μέσων μαζικής επικοινωνίας συνδέεται στενά με πολιτικούς φορείς, ακόμα και αν αυτοί οι φορείς δεν είναι επίσημα ιδιοκτήτες των εν λόγω μέσων. Επιπλέον, μεγάλος αριθμός Βουλγάρων δημοσιογράφων χαρακτήρισε την πολιτική παρέμβαση στα μέσα μαζικής επικοινωνίας ως «συνήθη» και «ευρέως διαδεδομένη». Στην [Ουγγαρία](#), η ίδρυση του ομίλου μέσων μαζικής επικοινωνίας KESMA μέσω συγχώνευσης περισσότερων από 470 προσκείμενων στην κυβέρνηση μέσων μαζικής επικοινωνίας, χωρίς ενδελεχή έλεγχο από τις αρμόδιες για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αρχές και τις αρχές ανταγωνισμού, θεωρείται απειλή για την πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Εκφράστηκαν περαιτέρω ανησυχίες ότι μια πρόσφατη εξαγορά ενδέχεται να ακολουθήσει πρότυπο οικονομικής εξαγοράς των υπόλοιπων ανεξάρτητων ειδησεογραφικών τόπων. Στη [Μάλτα](#), τα δύο κύρια πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στο κοινοβούλιο κατέχουν, ελέγχουν ή διαχειρίζονται πολυάριθμα μαλτέζικα μέσα μαζικής επικοινωνίας και ραδιοτηλεοπτικούς φορείς. Στην [Πολωνία](#), στη διάρκεια της προεκλογικής εκστρατείας των προεδρικών εκλογών του 2020, η κυβερνητική συμμαχία αναφέρθηκε σε πιθανά σχέδια νομοθετικών αλλαγών αναφορικά με τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αλλοδαπής ιδιοκτησίας, γεγονός που μπορεί να έχει επιπτώσεις στην πολυφωνία των μέσων μαζικής επικοινωνίας.

Δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση

Το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για τον δημοκρατικό διάλογο και τον έλεγχο των δημόσιων θεσμών, είναι καίριας σημασίας για τα μέσα μαζικής επικοινωνίας αλλά και γενικότερα για την προάσπιση του κράτους δικαίου. Βασίζεται στη διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης και της λήψης αποφάσεων. Το εν λόγω δικαίωμα κατοχυρώνεται συνταγματικά ή βάσει του παράγωγου δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη αλλά σε ορισμένα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια διαπιστώνονται εμπόδια ή καθυστερήσεις όσον αφορά την παροχή των πληροφοριών. Για παράδειγμα, στην [Τσεχία](#), τη [Μάλτα](#) και τη [Ρουμανία](#), αναφέρονται επανειλημμένα δυσκολίες και εμπόδια στη λήψη πληροφοριών.

Μέτρα στήριξης και προστασίας των δημοσιογράφων έναντι απειλών και επιθέσεων

Σε σειρά κρατών μελών, οι δημοσιογράφοι και άλλοι παράγοντες των μέσων μαζικής επικοινωνίας αντιμετωπίζουν αυξανόμενες απειλές και επιθέσεις (σωματικής βίας και διαδικτυακές) που συνδέονται με τα δημοσιεύματα και την εργασία τους, υπό διάφορες μορφές: χρήση στρατηγικών αγωγών στρατηγικές προς αποθάρρυνση της συμμετοχής του κοινού (SLAPP)⁶⁵· απειλές κατά της σωματικής ακεραιότητας και επιθέσεις □σωματικής βίας· διαδικτυακή παρενόχληση, ιδίως γυναικών δημοσιογράφων· εκστρατείες δυσφήμισης, εκφοβισμός και απειλές πολιτικού χαρακτήρα. Τέτοιου είδους απειλές, επιθέσεις και εκστρατείες δυσφήμισης αναφέρονται με τη μία ή την άλλη μορφή σε αρκετά κράτη μέλη. Συγκεκριμένα παραδείγματα έχουν υπογραμμιστεί στα ειδικά ανά χώρα κεφάλαια για τη [Βουλγαρία](#), την [Κροατία](#), την [Ουγγαρία](#), τη [Σλοβενία](#) και την [Ισπανία](#). Οι απειλές και οι επιθέσεις έχουν αποθαρρυντικό αποτέλεσμα για τους δημοσιογράφους και

⁶⁵ Οι στρατηγικές αγωγές προς αποθάρρυνση της συμμετοχής του κοινού (SLAPP) είναι αγωγές που στόχο έχουν να λογοκρίνουν, να εκφοβίσουν και να φιμώσουν τους επικριτές επιβαρύνοντάς τους με το κόστος της νομικής υπεράσπισής τους μέχρις ότου σταματήσουν να ασκούν κριτική ή αντιπολίτευση.

ενέχουν τον κίνδυνο αποδυνάμωσης του δημόσιου διαλόγου για επίμαχα κοινωνικά ζητήματα.

Για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης, αρκετά κράτη μέλη έχουν αναπτύξει ορθές πρακτικές και έχουν δημιουργήσει δομές και λάβει μέτρα που παρέχουν στήριξη και προστασία. Στο [Βέλγιο](#), η φλαμανδική ένωση δημοσιογράφων δημιούργησε ειδική ανοιχτή τηλεφωνική γραμμή για τις σωματικές ή λεκτικές επιθέσεις κατά δημοσιογράφων. Στην [Ιταλία](#), δημιουργήθηκε Συντονιστικό Κέντρο που ασχολείται με ενέργειες κατά δημοσιογράφων. Στις [Κάτω Χώρες](#) συνάφθηκε το πρωτόκολλο «PersVeilig», που αποσκοπεί στη μείωση των απειλών, της βίας και των επιθέσεων κατά δημοσιογράφων μεταξύ της εισαγγελίας, της αστυνομίας, της Ένωσης Αρχισυντακτών και της Ένωσης Δημοσιογράφων. Η [Σουηδία](#) έχει δημιουργήσει εθνικά σημεία επαφής και διέθεσε πρόσθετους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους για τη στήριξη των δημοσιογράφων και την καλύτερη διερεύνηση των εγκλημάτων μίσους.

2.4 Άλλα θεσμικά θέματα σχετικά με το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών

Το σύστημα θεσμικών ελέγχων και ισορροπιών βρίσκεται στον πυρήνα του κράτους δικαίου. Διασφαλίζει τη λειτουργία, τη συνεργασία και τον αμοιβαίο έλεγχο των κρατικών οργάνων ούτως ώστε η εξουσία που ασκείται από μία κρατική αρχή να υπόκειται στον έλεγχο άλλων αρχών. Πέραν ενός αποτελεσματικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών βασίζεται σε μια διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία για τη θέσπιση νόμων, τον διαχωρισμό των εξουσιών, τον έλεγχο της συνταγματικότητας και τον δικαστικό έλεγχο των νόμων, μια διαφανή και υψηλής ποιότητας δημόσια διοίκηση, καθώς και σε αποτελεσματικές ανεξάρτητες αρχές όπως οι οργανισμοί διαμεσολάβησης ή οι εθνικοί οργανισμοί για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Το εκάστοτε σύστημα ελέγχων και ισορροπιών διαφέρει σε κάθε κράτος μέλος ανάλογα με την ισορροπία που απορρέει από τις πολιτικές, νομικές και συνταγματικές παραδόσεις. Παρότι το συγκεκριμένο μοντέλο που έχει επιλέξει κάθε κράτος μέλος ενδέχεται να διαφέρει, το κρίσιμο είναι ότι διασφαλίζει τον σεβασμό του κράτους δικαίου και των δημοκρατικών προτύπων.

Η πρώτη έκθεση για το κράτος δικαίου επικεντρώνεται σε ορισμένα βασικά στοιχεία ιδιαίτερης σημασίας για το κράτος δικαίου, όπως η διαδικασία εκπόνησης και θέσπισης νόμων, ιδίως σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών, η εφαρμογή ταχέων διαδικασιών και διαδικασιών έκτακτης ανάγκης, καθώς και το καθεστώς ελέγχου της συνταγματικότητας της νομοθεσίας. Επίσης, εξετάζει το ενδεχόμενο συνταγματικών μεταρρυθμίσεων με σκοπό την ενίσχυση του συστήματος ελέγχων και ισορροπιών. Η έκθεση περιλαμβάνει επίσης εξέταση των έκτακτων μέτρων που ελήφθησαν για την καταπολέμηση της πανδημίας COVID-19. Άλλα στοιχεία ανάλυσης είναι ο ρόλος των ανεξάρτητων αρχών, όπως ο Διαμεσολαβητής και άλλοι εθνικοί οργανισμοί για τα ανθρώπινα δικαιώματα, και ο ρόλος των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών όσο αφορά τη διαφύλαξη του κράτους δικαίου.

Όλα τα κράτη μέλη δίνουν έμφαση στο σύστημα ελέγχων και ισορροπιών, το οποίο συχνά αποτελεί σύνθημα της πολιτικής διαδικασίας μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Η οικονομική κρίση, η πανδημία COVID-19 και οι κοινωνικές αλλαγές μπορεί να επιτείνουν τις εν λόγω εντάσεις, αλλά το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών εξακολουθεί να είναι απαραίτητο όπως πάντοτε. Τα τελευταία έτη, έχουν σημειωθεί στην Ένωση αρκετές κρίσεις κράτους δικαίου, οι οποίες έχουν συνδεθεί με επιθέσεις κατά του συστήματος θεσμικών ελέγχων και ισορροπιών. Ως εκ τούτου, η ενίσχυση της ανθεκτικότητας του συστήματος

θεσμικών ελέγχων και ισορροπιών αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για τη διαφύλαξη του κράτους δικαίου.

Ένα ευνοϊκό πλαίσιο για την κοινωνία των πολιτών επιτρέπει τον διάλογο και τον ενδεδειγμένο έλεγχο των ασκούντων την εξουσία. Όπως στην περίπτωση των ανεξάρτητων δημοσιογράφων και των μέσων μαζικής επικοινωνίας που ασκούν κριτική, οι απόπειρες καταστολής των φορέων της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει πάντοτε να εκλαμβάνονται ως προειδοποιητική ένδειξη όσον αφορά το κράτος δικαίου.

Διάλογος για το κράτος δικαίου που συμβάλλει στην ενίσχυση της νοοτροπίας κράτους δικαίου

Από τον δημόσιο διάλογο για συγκεκριμένα ζητήματα που άπτονται του κράτους δικαίου συχνά προκύπτουν θετικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες. Ως εκ τούτου, ο διάλογος και η αυξημένη ευαισθητοποίηση σχετικά με το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών που είναι απαραίτητα για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους δικαίου αποτελούν ένα σημαντικό πρώτο βήμα. Η αυξανόμενη έμφαση στον διάλογο για το κράτος δικαίου σε ολόκληρη την Ένωση μπορεί να καταδειχθεί και βάσει των προσπαθειών για την προαγωγή του εθνικού διαλόγου μέσω κοινοβουλευτικών ακροάσεων, εκστρατειών ευαισθητοποίησης του ευρέος κοινού ή πρωτοβουλιών του δικαστικού σώματος. Στην [Τσεχία](#), η Γερουσία διοργανώνει συνέδρια και συζητήσεις επί θεμάτων που σχετίζονται με το σύστημα απονομής δικαιοσύνης. Στη [Αννία](#), η Εθνική Διοίκηση Δικαστηρίων έχει αναλάβει τα τελευταία έτη σειρά προσπαθειών για την προαγωγή του κράτους δικαίου, την καλύτερη κατανόηση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης από διάφορες ομάδες-στόχους και τη βελτίωση της εστίασης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης στον χρήστη. Στη [Γερμανία](#), οι τακτικές συζητήσεις, η ενημέρωση σε εθνικό επίπεδο, οι ενημερωτικές εκστρατείες και τα δημοσιεύματα σχετικά με θέματα κράτους δικαίου συμβάλλουν στην προαγωγή μιας δυναμικής νοοτροπίας κράτους δικαίου. Στις [Κάτω Χώρες](#), οργανώνονται τακτικές συζητήσεις πολιτικής σχετικά με την κατάσταση του κράτους δικαίου και στα δύο σώματα του κοινοβουλίου.

Συνταγματικές μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση του συστήματος θεσμικών ελέγχων και ισορροπιών, ιδίως σχετικά με τον έλεγχο της συνταγματικότητας

Σε σειρά κρατών μελών βρίσκονται σε εξέλιξη μεταρρυθμιστικές διαδικασίες. Πιο συγκεκριμένα, αφορούν τη διαμόρφωση νέων διαύλων ώστε να μπορούν οι πολίτες να ασκούν κριτική όσον αφορά την άσκηση της εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας.

Στην [Κύπρο](#), για παράδειγμα, σχέδιο νόμου προβλέπει τη δημιουργία Συνταγματικού Δικαστηρίου που θα αναλάβει τον έλεγχο της συνταγματικότητας της νομοθεσίας από το Ανώτατο Δικαστήριο. Μετά από συνταγματική αναθεώρηση που έλαβε χώρα στη [Λιθουανία](#), το 2019 θεσπίστηκε η δυνατότητα μεμονωμένου ελέγχου της συνταγματικότητας και εκ των υστέρων ελέγχου της θεσπισμένης νομοθεσίας. Στο [Λουξεμβούργο](#), πρόσφατη συνταγματική μεταρρύθμιση ενίσχυσε τα αποτελέσματα των αποφάσεων του Συνταγματικού Δικαστηρίου σε περίπτωση που αυτό κηρύσσει νομοθετικές διατάξεις αντισυνταγματικές, ενώ η προτεινόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος θα κατοχυρώσει συνταγματικά το αξίωμα του Διαμεσολαβητή. Στη [Σλοβακία](#), η κυβέρνηση εξετάζει το ενδεχόμενο ενίσχυσης των εξουσιών του Συνταγματικού Δικαστηρίου, μεταξύ άλλων μέσω της θέσπισης της δυνατότητας συνταγματικής προσφυγής και εκ των υστέρων ελέγχου της συμμόρφωσης της νομοθεσίας με το Σύνταγμα. Οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις αφορούν επίσης και άλλες πτυχές του συστήματος ελέγχων και ισορροπιών. Για παράδειγμα, στη [Μάλτα](#), εγκρίθηκε πρόσφατα συνταγματική μεταρρύθμιση που αφορά τη διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Μάλτας και τον ρόλο του θεσμού του Διαμεσολαβητή, ενώ στο κοινοβούλιο υποβλήθηκε μια δεύτερη συνταγματική μεταρρύθμιση σχετικά με τον διορισμό σε ορισμένες ανεξάρτητες

επιτροπές. Στους προβληματισμούς που διατυπώνονται στη [Σουηδία](#) για την ενίσχυση του δημοκρατικού συστήματος περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η μεταρρύθμιση του τρόπου με τον οποίο εγκρίνονται οι τροποποιήσεις του Συντάγματος, ενώ, παράλληλα, διενεργείται κοινοβουλευτική έρευνα με αντικείμενο την επανεξέταση του συνταγματικού καθεστώτος, της αποστολής και των δραστηριοτήτων των Κοινοβουλευτικών Διαμεσολαβητών.

Ορισμένες από τις εν λόγω προσπάθειες βασίζονται στις συμβουλές διεθνών φορέων εμπειρογνομών, όπως η Επιτροπή της Βενετίας, γεγονός που συνιστά αναγνώριση του ότι η συνεκτίμηση διαφόρων απόψεων και εμπειρογνομοσύνης μέσω ευρείας και ενδεδειγμένης διαβούλευσης συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός ισορροπημένου συστήματος.

Η βελτίωση της συμπεριληπτικότητας και της ποιότητας της νομοθετικής διαδικασίας είναι σημαντική για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

Η διαδικασία θέσπισης νόμων ωφελείται από εργαλεία που χαρακτηρίζονται από ολοένα και μεγαλύτερη συμπεριληπτικότητα και βασίζονται σε αποδείξεις. Ειδικότερα, πολλά κράτη μέλη έχουν διαμορφώσει συστηματικές πολιτικές για τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών και διασφαλίζουν ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις είναι προϊόν ευρέος διαλόγου στην κοινωνία, παρότι οι εν λόγω πολιτικές δεν εφαρμόζονται πάντα πλήρως στην πράξη.

Ορισμένα κράτη μέλη βελτιώνουν τη συμπεριληπτικότητα της νομοθετικής διαδικασίας. Στην [Κύπρο](#) και την [Τσεχία](#), για παράδειγμα, καταβάλλονται προσπάθειες βελτίωσης της διαβούλευσης και της διαφάνειας. Στην [Εσθονία](#), αναπτύσσεται ένα νέο νομοθετικό περιβάλλον και νέες κατευθυντήριες γραμμές νομοθετικής πολιτικής με σκοπό την ενίσχυση της φιλικότητας προς τον χρήστη και τη συμπεριληπτικότητα. Στην [Ελλάδα](#), βρίσκεται σε εξέλιξη ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση των νομοπαρασκευαστικών διαδικασιών. Στη [Γαλλία](#), η πρόσφατη πρωτοβουλία της Σύμβασης των Πολιτών για το Κλίμα θεωρείται καινοτόμος τρόπος ενθάρρυνσης της συμμετοχής των πολιτών στη νομοθετική διαδικασία.

Η υπερβολική χρήση της θέσπισης νομοθεσίας με ταχείες και επείγουσες διαδικασίες μπορεί να προκαλέσει ανησυχίες σχετικά με το κράτος δικαίου

Σε όλα τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας υπερέχει το δίκαιο που παράγει το κοινοβούλιο ως νομοθέτης. Εντούτοις, η θέσπιση νομοθεσίας με ταχείες διαδικασίες και η απουσία διαβούλευσης αποτελούν συνήθη χαρακτηριστικά των κρίσεων του κράτους δικαίου. Η Επιτροπή της Βενετίας και ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) έχουν τονίσει, σε αρκετές περιπτώσεις, τη σημασία της κοινοβουλευτικής διαδικασίας: ενδεδειγμένη εξέταση νομοθετικών προτάσεων και τροποποιήσεων, συμπεριλαμβανομένων χρήσιμων διαβουλεύσεων με ενδιαφερόμενα μέρη, εμπειρογνώμονες και την κοινωνία των πολιτών, και διάλογος με την αντιπολίτευση⁶⁶. Επιπλέον, η παράκαμψη του κοινοβουλίου κατά τη νομοθετική διαδικασία αλλοιώνει τη διάκριση των εξουσιών, που αποτελεί βασική αρχή του κράτους δικαίου.

Σε μικρό αριθμό κρατών μελών, η επανειλημμένη προσφυγή στη θέσπιση νομοθεσίας με ταχείες διαδικασίες στο κοινοβούλιο ή η έκδοση διαταγμάτων με επείγουσες διαδικασίες από την κυβέρνηση έχουν προκαλέσει ανησυχίες, ιδίως όταν εφαρμόζονται στο πλαίσιο ευρέων μεταρρυθμίσεων που επηρεάζουν τα θεμελιώδη δικαιώματα ή τη λειτουργία βασικών κρατικών οργάνων, όπως το σύστημα απονομής δικαιοσύνης ή το Συνταγματικό Δικαστήριο. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, υπάρχει αυξημένος κίνδυνος θέσπισης νόμων που θέτουν σε κίνδυνο τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου ή τη δημοκρατία,

⁶⁶ Rule of Law Checklist (Κατάλογος ελέγχου για το κράτος δικαίου) - CDL-AD(2016)007-
<https://www.osce.org/odhr/legislative-support>

καθώς και διεθνείς υποχρεώσεις⁶⁷. Στην [Πολωνία](#), κατά την περίοδο 2015-2019, η θέσπιση νομοθεσίας με ταχείες διαδικασίες μέσω του κοινοβουλίου αποτελούσε ευρέως διαδεδομένη πρακτική για την έγκριση σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων του δικαστικού σώματος, οι οποίες αύξησαν την πολιτική επιρροή επί αυτού. Στη [Ρουμανία](#), η ευρεία χρήση διαταγμάτων που εκδίδονται με επείγουσες διαδικασίες σε βασικούς τομείς, μεταξύ άλλων και για δικαστικές μεταρρυθμίσεις, προκάλεσε ανησυχίες σχετικά με την ποιότητα της νομοθεσίας, την ασφάλεια δικαίου και τον σεβασμό της διάκρισης των εξουσιών⁶⁸. Η συχνή χρήση ταχέων διαδικασιών για τη θέσπιση νομοθεσίας ή η θέσπιση νομοθεσίας βάσει πρωτοβουλιών που εισάγονται απευθείας από βουλευτές, χωρίς να ακολουθούνται οι συνήθειες νομοπαρασκευαστικές διαδικασίες και να διεξάγεται διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, αποτελεί επίσης κίνδυνο ως προς το κράτος δικαίου.

Τα εθνικά κοινοβούλια, τα συνταγματικά δικαστήρια και τα ανώτατα δικαστήρια έχουν διαδραματίσει καίριο ρόλο όσον αφορά τον έλεγχο των μέτρων που ελήφθησαν στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της πανδημίας COVID-19

Οι αντιδράσεις στην κρίση κατέδειξαν τη συνολική ισχυρή ανθεκτικότητα των εθνικών συστημάτων, με έντονο πολιτικό και νομικό διάλογο σχετικά με τα ληφθέντα μέτρα. Σε πολλά κράτη μέλη, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο διάλογος διαδραμάτισαν καίριο ρόλο στη διατύπωση των προτάσεων για κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης ή, εναλλακτικά, καθεστώτος υγειονομικής έκτακτης ανάγκης καθώς και στον εκ των υστέρων έλεγχο των διαταγμάτων που εξέδωσε η κυβέρνηση. Επιπλέον, τα εν λόγω μέτρα έχουν συχνά υποβληθεί σε έλεγχο από το Συνταγματικό Δικαστήριο, τα Ανώτατα Δικαστήρια ή τα τακτικά δικαστήρια. Οι εκ των προτέρων μηχανισμοί ελέγχου της συνταγματικότητας πριν από τη θέσπιση νόμων ήταν ιδιαίτερα χρήσιμοι σ' αυτό το πλαίσιο, στο οποίο πρέπει να συμβαδίζουν η ταχεία αντιμετώπιση και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ο Διαμεσολαβητής και οι εθνικοί οργανισμοί για τα ανθρώπινα δικαιώματα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο

Οι εθνικοί οργανισμοί για τα ανθρώπινα δικαιώματα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ως εγγυητές του κράτους δικαίου και μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες ανεξάρτητου ελέγχου του συστήματος στο πλαίσιο κρίσης του κράτους δικαίου. Ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν ιδρύσει ακόμη τέτοιον θεσμό ([Τσεχία](#), [Ιταλία](#) και [Μάλτα](#)), ωστόσο υπάρχουν άλλες αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁶⁹. Στην [Ιταλία](#), το κοινοβούλιο εξετάζει επί του παρόντος δύο νομοσχέδια με τα οποία προτείνεται η δημιουργία μιας ανεξάρτητης εθνική αρχής για τα ανθρώπινα δικαιώματα (NHRI). Στη [Μάλτα](#), συζητείται στο κοινοβούλιο πρόταση για την ίδρυση οργανισμού για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ο ρόλος του διαμεσολαβητή στο πλαίσιο του συστήματος ελέγχων και ισορροπιών ποικίλλει. Σε ορισμένα κράτη μέλη, ο διαμεσολαβητής μπορεί να προσφύγει στο

⁶⁷ Επιπλέον, πολλές νομοθετικές τροποποιήσεις που θεσπίζει το κοινοβούλιο, μεταξύ άλλων μέσω ταχέων διαδικασιών για τη θέσπιση νομοθεσίας παρουσιάζουν έλλειψη προβλεψιμότητας και διαφάνειας και προκαλούν ανησυχίες όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον.

⁶⁸ Σε συμβουλευτικό δημοψήφισμα του Μαΐου του 2019, η πλειονότητα των πολιτών τάχθηκε υπέρ της απαγόρευσης της έκδοσης κυβερνητικών διαταγμάτων με επείγουσες διαδικασίες στον τομέα της δικαιοσύνης.

⁶⁹ Τόσο η Τσεχία όσο και η Μάλτα διαθέτουν ανεξάρτητο διαμεσολαβητή: στην Ιταλία η Διπλωματική Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (CIDU) αλληλεπιδρά με την κοινωνία των πολιτών, την πανεπιστημιακή κοινότητα και όλα τα σχετικά ενδιαφερόμενα μέρη για την προαγωγή και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενώ αρκετοί περιφερειακοί διαμεσολαβητές είναι αρμόδιοι για τη διασφάλιση των ελευθεριών και των δικαιωμάτων των πολιτών.

Συνταγματικό Δικαστήριο για να προσβάλλει νόμους ή να ζητήσει την επανεξέτασή τους στο κοινοβούλιο.

Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών λειτουργούν σε ασταθές περιβάλλον, αλλά εξακολουθούν να αποτελούν ισχυρό παράγοντα προάσπισης του κράτους δικαίου.

Με πρόσφατη απόφασή του, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο⁷⁰ κατέστησε σαφές ότι οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών «πρέπει να μπορούν να συνεχίζουν τις δραστηριότητές [τους] και να λειτουργούν χωρίς αδικαιολόγητη κρατική ανάμειξη». Αναγνώρισε ότι το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι συνιστά ένα από τα θεμέλια της δημοκρατικής και πλουραλιστικής κοινωνίας, καθότι επιτρέπει στους πολίτες να δρουν συλλογικά σε τομείς κοινού συμφέροντος και, κατ' αυτόν τον τρόπο, να συμβάλλουν στην ορθή λειτουργία του δημόσιου βίου.

Στα περισσότερα κράτη μέλη υπάρχει ευνοϊκό και υποστηρικτικό περιβάλλον για την κοινωνία των πολιτών. Πρόσφατα, ορισμένα κράτη μέλη ενίσχυσαν το περιβάλλον για την κοινωνία των πολιτών, ή σκοπεύουν να αναλάβουν σχετικές πρωτοβουλίες. Στην [Κροατία](#), για παράδειγμα, η κυβέρνηση είναι έτοιμη να εγκρίνει εθνικό σχέδιο για τη βελτίωση του συστήματος νομικής, οικονομικής και θεσμικής στήριξης όσον αφορά τις δραστηριότητες των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Στη [Σλοβενία](#), εθνική στρατηγική για την ανάπτυξη του μη κυβερνητικού τομέα και του εθελοντισμού αποσκοπεί στη βελτιωμένη στήριξη των μη κυβερνητικών οργανώσεων με ορίζοντα το 2023, ιδίως όταν αυτές συμβάλλουν στην τήρηση των αρχών της πολυφωνίας και της δημοκρατίας στην κοινωνία. Σε πολλά κράτη μέλη, έχει αποδειχθεί ότι η κοινωνία των πολιτών είναι ανθεκτική σε δύσκολες συνθήκες και εξακολούθησε να διαδραματίζει ενεργό ρόλο στον εθνικό και ευρωπαϊκό διάλογο για το κράτος δικαίου στο πλαίσιο του συστήματος ελέγχων και ισορροπιών. Στη [Σλοβακία](#), η κοινωνία των πολιτών αντέδρασε σθεναρά μετά τη δολοφονία του Ján Kuciak και της μνηστής του Martina Kušnírová το 2018 και στον απόηχό της. Στη [Ρουμανία](#), η έντονη δραστηριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών ήταν καίριας σημασίας όσο αφορά την ενθάρρυνση μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την προάσπιση του κράτους δικαίου στη χώρα. Στην [Ιταλία](#), υπάρχει δυναμική κοινωνία των πολιτών, παρότι ορισμένες μη κυβερνητικές οργανώσεις, ιδίως σε ορισμένους τομείς όπως η μετανάστευση, αποτελούν αντικείμενο εκστρατειών δυσφήμισης. Στην [Ελλάδα](#), ορισμένες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της μετανάστευσης έχουν εκφράσει ανησυχίες ότι ο χώρος δράσης των πολιτών επιτόπου έχει περιοριστεί.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, ωστόσο, υπάρχουν παραδείγματα οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που αντιμετωπίζουν σοβαρές προκλήσεις λόγω της ψήφισης νέων νομοθετικών διατάξεων που περιορίζουν την πρόσβαση στην ξένη χρηματοδότηση ή εκστρατειών συκοφαντικής δυσφήμισης. Στη [Βουλγαρία](#), για παράδειγμα, έχει ασκηθεί κριτική ως προς νέα σχέδια κανόνων για τη διαφάνεια της αλλοδαπής χρηματοδότησης για τις ΜΚΟ λόγω των πιθανών αρνητικών επιπτώσεών τους στην κοινωνία των πολιτών. Στην [Ουγγαρία](#), τον Ιούνιο του 2020 το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι ένας νόμος του 2017 σχετικά με τη διαφάνεια των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που λαμβάνουν χρηματοδότηση από το εξωτερικό δεν συμβιβάζεται με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων καθώς και με το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και τα δικαιώματα στην προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Στην [Πολωνία](#), ΜΚΟ αποτελούν στόχο δυσμενών δηλώσεων από τους εκπροσώπους των δημόσιων αρχών που επηρεάζουν αρνητικά τον χώρο της κοινωνίας των πολιτών. Ενέργειες

⁷⁰ Απόφαση της 18ης Ιουνίου 2020, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, C-78/18, EU:C:2020:476, σκέψεις 112 και 113.

της κυβέρνησης με στόχο ομάδες ΛΟΑΤΚΙ+, μεταξύ των οποίων η σύλληψη και κράτηση ορισμένων από τους εκπροσώπους, καθώς και εκστρατείες δυσφήμισης κατά των εν λόγω ομάδων, έχουν προκαλέσει περαιτέρω ανησυχίες.

3. Εξελίξεις και δράσεις σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με το κράτος δικαίου

Το περασμένο έτος το κράτος δικαίου εξακολούθησε να κατέχει σημαντική θέση στις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτελεί βασική προτεραιότητα για την τρέχουσα Επιτροπή, όπως ανέφερε η πρόεδρος κ. Ursula von der Leyen στις πολιτικές κατευθύνσεις της, στο πλαίσιο των οποίων το εν λόγω θέμα προσδιορίστηκε συγκεκριμένα ως χαρτοφυλάκιο προτεραιότητας που ανατίθεται σε αντιπρόεδρο και επίτροπο αρμόδιους για το κράτος δικαίου. Ευθύς εξαρχής, διαμορφώνοντας ταυτόχρονα τον νέο ευρωπαϊκό μηχανισμό για το κράτος δικαίου, η Επιτροπή αντέδρασε στις εξελίξεις σχετικά με το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη και σε επίπεδο ΕΕ. Εκτός από τη συνεχιζόμενη παρακολούθηση, τόνωσε τον διάλογο και τη συνεργασία, εφαρμόζοντας διαδικασίες όπως το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο για να αναδείξει τις προκλήσεις όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος ή του πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς στα κράτη μέλη.

Η πανδημία COVID-19 δημιούργησε σημαντικά ερωτηματικά σχετικά με το κράτος δικαίου, που εξακολουθούν να απασχολούν τον ευρωπαϊκό διάλογο. Από τα μέσα Μαρτίου η Επιτροπή παρακολουθεί, στα κράτη μέλη, τα μέτρα που επηρεάζουν το κράτος δικαίου, τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του Αυγούστου του 2020 υπενθυμίστηκε ότι τα εν λόγω έκτακτα μέτρα θα πρέπει να είναι αναγκαία, αναλογικά, χρονικά περιορισμένα και να υπόκεινται σε έλεγχο⁷¹.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζει ολοένα και σημαντικότερο ρόλο όσον αφορά τη διαμόρφωση του διαλόγου για το κράτος δικαίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το περασμένο έτος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντέδρασε στις εξελίξεις σχετικά με τον σεβασμό των κοινών αξιών μας, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου, καθώς αυτές εκτυλίσσονταν. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε πολλά ψηφίσματα⁷² και η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) εξέδωσε εκθέσεις και διοργάνωσε επιτόπιες επισκέψεις σε χώρες⁷³. Οι εν λόγω πολιτικές συζητήσεις αποτέλεσαν καίριας σημασίας στοιχείο για την ανάδειξη ζητημάτων που αφορούν το κράτος δικαίου. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη συσχέτισης με τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία θα αντιμετωπιστούν σε ειδικούς άξονες εργασίας: το Ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης για τη δημοκρατία και η νέα στρατηγική για την εφαρμογή του Χάρτη των

⁷¹ Εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο - ΕΕ της 26/08/20, C 282.

⁷² Ιδίως, το ψήφισμα της 28ης Μαρτίου 2019 σχετικά με την κατάσταση όσον αφορά το κράτος δικαίου και την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ, ιδίως στη Μάλτα και στη Σλοβακία [P8_TA(2019)0328]· ψήφισμα της 18ης Δεκεμβρίου 2019 σχετικά με το κράτος δικαίου στη Μάλτα μετά τις πρόσφατες αποκαλύψεις σχετικά με τη δολοφονία της Daphne Caruana Galizia [P9_TA(2019)0103]· ψήφισμα της 16ης Ιανουαρίου 2020 σχετικά με τις εν εξελίξει ακροάσεις σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ σχετικά με την Πολωνία και την Ουγγαρία [P9_TA(2020)0014]· ψήφισμα της 17ης Απριλίου 2020 σχετικά με τη συντονισμένη δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση της πανδημίας Covid-19 και των συνεπειών της [P9_TA(2020)0054].

⁷³ Ομάδα παρακολούθησης της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων της επιτροπής LIBE. Η ομάδα επικεντρώνεται στις απειλές για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς και στην καταπολέμηση της διαφθοράς εντός της ΕΕ, σε όλα τα κράτη μέλη. Σκοπός της ομάδας είναι να προτείνει συγκεκριμένες δράσεις προς την επιτροπή LIBE, όπως συναντήσεις με ενδιαφερόμενα μέρη, ακροάσεις και αποστολές, και υποβάλλει προτάσεις για ψηφίσματα και εκθέσεις.

Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που πρόκειται να εκδοθούν αμφότερα αργότερα εντός του 2020. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρώτη έκθεση για το κράτος δικαίου και ο προπαρασκευαστικός διάλογος με τα κράτη μέλη παρέχουν στέρεη βάση για μελλοντικές εργασίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ο μηχανισμός για το κράτος δικαίου ανταποκρίνεται επίσης και στις πιο εντατικές δράσεις του Συμβουλίου σχετικά με το κράτος δικαίου. Το φθινόπωρο του 2019, το Συμβούλιο εξέτασε την περαιτέρω ενίσχυση του ετήσιου διαλόγου του για το κράτος δικαίου μέσω ετήσιου απολογισμού. Στο πλαίσιο του εν λόγω απολογισμού θα αξιοποιείται ο διάλογος και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών με σκοπό τη συμβολή στην πρόληψη των προβλημάτων στον τομέα του κράτους δικαίου κατά τρόπο συμπεριληπτικό και εποικοδομητικό. Η Προεδρία του Συμβουλίου διατύπωσε την πρόθεσή της να διοργανώσει πολιτικό διάλογο για το κράτος δικαίου, με βάση την έκθεση της Επιτροπής για το κράτος δικαίου, συμπεριλαμβανομένου ενός διαλόγου με επίκεντρο συγκεκριμένα κράτη μέλη⁷⁴.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, η πρώτη έκθεση για το κράτος δικαίου θα συμβάλει στην καθοδήγηση του διαλόγου στα ευρωπαϊκά και εθνικά θεσμικά όργανα. Επίσης, θα οργανώνονται τακτικές συναντήσεις των σημείων επαφής του δικτύου για το κράτος δικαίου και με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Στις αρχές του 2021 θα ζητηθεί η συμβολή των κρατών μελών, ενώ, στη συνέχεια, την άνοιξη, θα ακολουθήσουν επισκέψεις σε όλα τα κράτη μέλη ενόψει της επόμενης έκθεσης. Παράλληλα, θα καταβληθούν προσπάθειες για την προώθηση συμβατών με το κράτος δικαίου μεταρρυθμίσεων μέσω χρηματοδότησης και εμπειρογνομosύνης της ΕΕ. Από το 2017 η Επιτροπή εφαρμόζει ειδικό πρόγραμμα τεχνικής υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη, το οποίο καλύπτει τις μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με το κράτος δικαίου⁷⁵. Η παρεχόμενη στήριξη μπορεί να λάβει τη μορφή αποστολών εμπειρογνομόνων και διερευνητικών επιτόπου αποστολών, ανταλλαγής σχετικών βέλτιστων πρακτικών, διαγνωστικών μελετών καθώς και ανάπτυξης και εφαρμογής στοχευμένων λύσεων για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Άλλα προγράμματα της Επιτροπής όπως τα προγράμματα «Δικαιοσύνη» και «Πολίτες, ισότητα, δικαιώματα και αξίες» και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (αστυνομία), μπορούν επίσης να είναι χρήσιμα, μεταξύ άλλων μέσω προσκλήσεων υποβολής προτάσεων ανοικτών για την κοινωνία των πολιτών και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι μεταρρυθμίσεις του δικαστικού συστήματος και οι μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς μπορούν να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο επιχειρηματικό περιβάλλον, όπως έχει ήδη συχνά επισημανθεί στις εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά από τα κράτη μέλη κατά την εκπόνηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

Εκτός από τον ευρωπαϊκό μηχανισμό για το κράτος δικαίου, η εργαλειοθήκη της ΕΕ για το κράτος δικαίου περιλαμβάνει διάφορα μέσα ανταπόκρισης σε διάφορες καταστάσεις. Το άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση τίθεται συχνά στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου. Στο άρθρο καθορίζεται μια διαδικασία βάσει της Συνθήκης για την αντιμετώπιση των κινδύνων κατά των θεμελιωδών αξιών της ΕΕ στα κράτη μέλη, ενώ προβλέπεται σε έσχατη περίπτωση η πλέον σοβαρή πολιτική κύρωση που μπορεί να επιβάλει η ΕΕ σε κράτος μέλος, δηλαδή η αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου στο Συμβούλιο. Μέχρι το 2017 η εν λόγω διαδικασία δεν είχε ενεργοποιηθεί ποτέ. Τον Δεκέμβριο του 2017 η Επιτροπή κίνησε τις σχετικές διαδικασίες για την Πολωνία και, στη συνέχεια, τον Σεπτέμβριο του 2018, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κίνησε τις διαδικασίες για την Ουγγαρία. Οι εν λόγω διαδικασίες

⁷⁴ Πρόγραμμα της γερμανικής Προεδρίας, σελίδα 20.

⁷⁵ Το πρόγραμμα στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο θα αντικατασταθεί το 2021 από το Μέσο Τεχνικής Υποστήριξης· για το εν λόγω πρόγραμμα δεν απαιτείται συγχρηματοδότηση.

συνεχίζονται στο Συμβούλιο, με ακροάσεις και ενημερώσεις σχετικά με την κατάσταση στα δύο ενδιαφερόμενα κράτη μέλη⁷⁶, ωστόσο, οι περισσότερες προκλήσεις που έχουν προσδιοριστεί παραμένουν ανεπίλυτες. Η Επιτροπή καλεί τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και το Συμβούλιο να επενδύσουν στην επίλυση της επίλυσης των προβλημάτων στο πλαίσιο των εν λόγω διαδικασιών και στην εξεύρεση λύσεων που προστατεύουν το κράτος δικαίου και τις κοινές αξίες όλων των κρατών μελών. Μέχρι να βρεθεί λύση ως προς τις ανησυχίες που έχουν διατυπωθεί, η Επιτροπή δεσμεύεται να στηρίζει το Συμβούλιο σε ό,τι αφορά τη συνέχιση των διαδικασιών του άρθρου 7 ούτως ώστε να επιλυθούν τα επίμαχα ζητήματα.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο διαδραματίζει επίσης καίριο ρόλο στην προώθηση του κράτους δικαίου μέσω της εξελισσόμενης νομολογίας του στον εν λόγω τομέα. Σε περίπτωση που οι ελλείψεις ως προς το κράτος δικαίου συνιστούν παραβίαση του δικαίου της ΕΕ η Επιτροπή ακολουθεί στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά τις διαδικασίες επί παραβάσει, βασιζόμενη στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εν λόγω διαδικασίες στοχεύουν στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων ζητημάτων μη συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ. Η Επιτροπή έχει δεσμευτεί να αξιοποιήσει στο έπακρο τις εξουσίες της και να συνεχίσει να υπηρετεί τον ρόλο της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών προκειμένου να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του δικαίου της ΕΕ που σχετίζονται με το κράτος δικαίου. Έχει κινήσει σειρά διαδικασιών ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με ζητήματα που άπτονται του κράτους δικαίου, και το Δικαστήριο έχει κληθεί από εθνικά δικαστήρια να εκδώσει προδικαστικές αποφάσεις σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της ΕΕ σε σειρά υποθέσεων. Το 2019 και το 2020 το Δικαστήριο ανέπτυξε σημαντική νομολογία σχετικά με το κράτος δικαίου. Ειδικότερα, επιβεβαίωσε και αποσαφήνισε περαιτέρω την αρχή της πραγματικής δικαστικής προστασίας και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής⁷⁷. Η εν λόγω νομολογία αναμένεται να αναπτυχθεί περαιτέρω τους προσεχείς μήνες και έτη, ενόψει σειράς σημαντικών εκκρεμουσών διαδικασιών επί παραβάσει και αιτήσεων προδικαστικής απόφασης σχετικά με ζητήματα που αφορούν το κράτος δικαίου.

Τέλος, στα συμπεράσματα της συνεδρίασής του από τις 17 έως τις 21 Ιουλίου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθύμισε τη σημασία του σεβασμού του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών αξιών της ΕΕ σε σχέση με τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Υπενθυμίζοντας τη σημασία της προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης σύμφωνα με τις αξίες του άρθρου 2 της ΣΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στήριξε τη θέση της καθεστώτος αιρεσιμότητας και μέτρων σε περίπτωση παραβιάσεων. Η δέσμευση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αναμένεται να επισπεύσει την έγκριση της πρότασης της Επιτροπής για την *προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ σε περίπτωση παραβιάσεων του κράτους δικαίου* σε κράτος μέλος, η οποία συζητείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο⁷⁸. Στόχος είναι η προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ σε καταστάσεις κατά τις οποίες ενδέχεται να υφίσταται κίνδυνος για το οικονομικό συμφέρον της Ένωσης λόγω γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη.

4. Συμπεράσματα και επόμενα βήματα

⁷⁶ Το 2019 έλαβαν χώρα δύο ακροάσεις βάσει του άρθρου 7 παράγραφος 1 της ΣΕΕ και δύο ενημερώσεις σχετικά με την κατάσταση στην Ουγγαρία, καθώς και πέντε ενημερώσεις σχετικά με την κατάσταση στην Πολωνία. Το 2020 έλαβε χώρα ενημέρωση σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στην Ουγγαρία και την Πολωνία, ενώ δεν έλαβαν χώρα ακροάσεις βάσει του άρθρου 7 παράγραφος 1 της ΣΕΕ.

⁷⁷ Όπως διασφαλίζονται βάσει του άρθρου 19 παράγραφος 1 της ΣΕΕ και του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⁷⁸ COM(2018) 324.

Τον Ιούλιο του 2019 η πρόεδρος κ. von der Leyen κάλεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη να δεσμευτούν σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή τους σε διαδικασία συνεργασίας σχετικά με το κράτος δικαίου, έναν νέο ευρωπαϊκό μηχανισμό για το κράτος δικαίου βάσει του οποίου όλα τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα συμμετάσχουν σε μια άσκηση πρόληψης.

Η πρώτη έκθεση για το κράτος δικαίου είναι αποτέλεσμα νέου διαλόγου μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών που τροφοδοτεί την ανά χώρα ανάλυση για όλα τα κράτη μέλη. Η παρούσα έκθεση αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της κοινής αντίληψης για το κράτος δικαίου στην ΕΕ και της ενίσχυσης της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για τον ανοικτό διάλογο που διεξήχθη με όλα τα κράτη μέλη και τη δέσμευσή τους για την προετοιμασία της ανάλυσης ανά χώρα. Αποτελεί ένδειξη τόσο της σημασίας του κράτους δικαίου για όλα τα κράτη μέλη όσο και της δέσμευσής τους όσον αφορά μια ευρωπαϊκή διαδικασία. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η εν λόγω διαδικασία θα συμβάλει στην πρόληψη της εμφάνισης ή της επιδείνωσης των προβλημάτων που άπτονται του κράτους δικαίου και ότι θα συμβάλει περαιτέρω στην προαγωγή μιας ισχυρής πολιτικής και νομικής νοοτροπίας κράτους δικαίου σε ολόκληρη την ΕΕ. Ο μηχανισμός για το κράτος δικαίου μπορεί πλέον να λειτουργεί ως βασικό στοιχείο της εργαλειοθήκης της ΕΕ για το κράτος δικαίου.

Η έκθεση αποτυπώνει τις εξελίξεις σχετικά με το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη. Υπογραμμίζει ότι πολλά κράτη μέλη έχουν υψηλά πρότυπα ως προς το κράτος δικαίου και αναγνωρίζεται, μεταξύ άλλων και σε παγκόσμιο επίπεδο, ότι παρέχουν βέλτιστες πρακτικές ως προς την εφαρμογή των βασικών αρχών του κράτους δικαίου. Ωστόσο, στην έκθεση διαπιστώνονται επίσης σημαντικές προκλήσεις, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης υφίσταται πιέσεις, τα συστήματα δεν αποδεικνύονται επαρκώς ανθεκτικά στη διαφθορά, οι απειλές κατά της ελευθερίας και της πολυφωνίας των μέσων μαζικής επικοινωνίας θέτουν σε κίνδυνο τη δημοκρατική λογοδοσία, ή όταν το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών που έχει ουσιαστική σημασία για ένα αποτελεσματικό σύστημα αντιμετωπίζει προκλήσεις. Η Επιτροπή ενθαρρύνεται από το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη συνεργάστηκαν για την εκπόνηση της έκθεσης και τα καλεί να εξακολουθήσουν να συνεργάζονται στο πλαίσιο της εκπόνησης της έκθεσης παρακολούθησης.

Η Επιτροπή προσβλέπει στην περαιτέρω συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σε ζητήματα κράτους δικαίου και θεωρεί ότι η παρούσα έκθεση αποτελεί στέρεη βάση για περαιτέρω διοργανικό έργο. Η Επιτροπή καλεί επίσης τα εθνικά κοινοβούλια και τις εθνικές αρχές να συζητήσουν την παρούσα έκθεση, συμπεριλαμβανομένων των ειδικών ανά χώρα κεφαλαίων, και να επιδιώξουν τη μεταξύ τους στήριξη ως μια μορφή ενθάρρυνσης για τη δρομολόγηση μεταρρυθμίσεων και την αποδοχή της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Ο ευρύς κύκλος εθνικών φορέων, πέραν των κρατικών αρχών, που συμμετείχαν και συνέβαλαν σ' αυτή τη διαδικασία, δείχνει επίσης ότι υφίσταται αίτημα διεξαγωγής διαλόγων σε εθνικό επίπεδο.

Η παρούσα πρώτη έκθεση για το κράτος δικαίου αποτελεί τον θεμέλιο λίθο για μια νέα και δυναμική διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει συνεχή διάλογο με τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια καθώς και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Η Επιτροπή θα ξεκινήσει τώρα να εκπονεί την έκθεση για το κράτος δικαίου του 2021, αξιοποιώντας τις αποκτηθείσες εμπειρίες κατά το πρώτο έτος λειτουργίας του ευρωπαϊκού μηχανισμού για το κράτος δικαίου και διατηρώντας τη δυναμική ώστε να καταστήσει το κράτος δικαίου πιο ανθεκτικό στις δημοκρατίες μας. Η καλύτερη προετοιμασία θα βοηθήσει όλους τους Ευρωπαίους να αντιμετωπίσουν τις

προκλήσεις της πρωτόγνωρης οικονομικής, κλιματικής και υγειονομικής κρίσης, με απόλυτο σεβασμό στις κοινές αρχές και αξίες μας.