

Επισκόπηση 02

EL

Οι εκθέσεις της
Επιτροπής σχετικά με
το κράτος δικαίου



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

2024

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-03
Εμβέλεια και προσέγγιση	04-10
Το τοπίο στον τομέα του κράτους δικαίου στην ΕΕ	11-38
Ορισμοί και νομικό πλαίσιο	11-17
Το κράτος δικαίου ως συνταγματική αρχή	11-12
Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ για το κράτος δικαίου	13-17
Η εργαλειοθήκη της ΕΕ για το κράτος δικαίου	18-38
Ποικίλα εργαλεία που χρησιμοποιούνται συμπληρωματικά	18-21
Η Έκθεση για το κράτος δικαίου εν συντομία	22-29
Η θέση της Έκθεσης στην εργαλειοθήκη	30-38
Προκλήσεις και ευκαιρίες στο τοπίο του κράτους δικαίου στην ΕΕ	
Η διαδικασία κατάρτισης της Έκθεσης	39-67
Γενικά	39
Προετοιμασία	40
Συγκέντρωση παρατηρήσεων	41-46
Τα ερωτηματολόγια και η δημόσια διαβούλευση ως κύριες πηγές πληροφοριών	41-42
Συμβολή του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, του Συμβουλίου της Ευρώπης και του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών	43-44
Επισκέψεις σε χώρες με τη μορφή διαδικτυακών συναντήσεων με κράτη μέλη και ενδιαφερόμενα μέρη	45-46
Ανάλυση	47-57
Προσέγγιση ποιοτικής εκτίμησης, με βάση λεπτομερή πρότυπα και επαγγελματική εμπειρογνώσια και κρίση	47-55
Τεκμηρίωση της αξιολόγησης με βάση τις συμβολές, τις ερωτήσεις και το σχέδιο Έκθεσης	56-57

Κεφάλαια ανά χώρα	58-63
Στόχος η συνέπεια και η αναλογικότητα	58-59
Εσωτερική και εξωτερική επανεξέταση	60-63
Οριζόντια ανακοίνωση	64-67
Αναζήτηση ισορροπίας	64-65
Εσωτερική επανεξέταση και πίνακες συνέπειας	66-67
Προκλήσεις και ευκαιρίες κατά τη διαδικασία κατάρτισης της Έκθεσης	
Συστάσεις και δραστηριότητες μεταπαρακολούθησης	68-78
Συστάσεις της Επιτροπής σχετικά με το κράτος δικαίου στην Έκθεση	68-77
Συστάσεις προς κάθε κράτος μέλος	68-72
Πρόοδος μετά τον πρώτο χρόνο υλοποίησης των συστάσεων	73-77
Δραστηριότητες διάδοσης	78
Προκλήσεις και ευκαιρίες σε σχέση με τις συστάσεις που διατυπώνονται στην Έκθεση	
Τελικές παρατηρήσεις	79-85
Παραρτήματα	
Παράρτημα I – Παραδείγματα νομολογίας του ΔΕΕ σχετικά με το κράτος δικαίου	
Παράρτημα II – Εργαλειοθήκη για το κράτος δικαίου	
Παράρτημα III – Υλοποίηση των συστάσεων του 2022 (έως τον Ιούλιο του 2023)	
Παράρτημα IV – Δραστηριότητες διάδοσης	
Συνομογραφίες	
Γλωσσάριο	
Κλιμάκιο του ΕΕΣ	

Σύνοψη

I Με την παρούσα επισκόπηση επιδιώκουμε να συμβάλουμε στην **καλύτερη κατανόηση** του τοπίου που έχει διαμορφωθεί στον τομέα του κράτους δικαίου και, ειδικότερα, ενός συγκεκριμένου εργαλείου, της ετήσιας **έκθεσης της Επιτροπής για το κράτος δικαίου** (εφεξής «η Έκθεση»). Η Έκθεση είναι ένα από τα πλέον πρόσφατα εργαλεία στον τομέα του κράτους δικαίου. Προβλέφθηκε στην **ανακοίνωση της Επιτροπής του 2019** και δημοσιεύθηκε για πρώτη φορά τον Σεπτέμβριο του 2020. Αποσαφηνίζουμε τη θέση της Έκθεσης στο τοπίο αυτό, καθώς και τον σκοπό της, και εξηγούμε τις διεργασίες για την κατάρτιση και τη μεταπαρακολούθησή της.

II Εξετάσαμε δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες, καθώς και υλικό που συγκεντρώσαμε ειδικά για τον σκοπό αυτό, προκειμένου να ενημερώσουμε τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με αυτό το νέο, πολύπλοκο εργαλείο. Σε αντίθεση με τους ελέγχους, οι επισκοπήσεις μας αποτελούν περιγραφικές και ενημερωτικές αναλύσεις και δεν αποσκοπούν στην παροχή διασφάλισης ούτε στη διατύπωση συστάσεων. Εντοπίζουμε πιθανές προκλήσεις και ευκαιρίες, ή ζητήματα που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης.

III Το **κράτος δικαίου** αποτελεί οικουμενική αρχή διακυβέρνησης και μία από τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ. Κατοχυρώνεται στις Συνθήκες και έχει ερμηνευθεί περαιτέρω στη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως οι συννομοθέτες της ΕΕ, κατέληξαν πρόσφατα σε συμφωνία επί του ορισμού της αρχής αυτής, ο οποίος περιλήφθηκε σε κανονισμό.

IV Για την προώθηση και την προάσπιση του κράτους δικαίου, η ΕΕ έχει αναπτύξει μια **εργαλειοθήκη** που περιλαμβάνει σειρά διαδικασιών, μέτρων και μέσων. Όλα αυτά μπορούν να χρησιμοποιούνται συμπληρωματικά, και η επιλογή του κατά περίπτωση καταλληλότερου εργαλείου, ή συνδυασμού εργαλείων, μπορεί να προσαρμόζεται ανάλογα με τις περιστάσεις. Προκειμένου να διασφαλίζεται η διαφάνεια της δράσης της ΕΕ, ενδέχεται να χρειάζεται πρόσθετη ενημέρωση και αιτιολόγηση των συγκεκριμένων επιλογών.

V Η **Έκθεση για το κράτος δικαίου** αποτελεί εργαλείο πρόληψης, μη εκτελεστό νομικά. Συνιστά την ετήσια αξιολόγηση, από πλευράς Επιτροπής, των σημαντικότερων εξελίξεων στον τομέα του κράτους δικαίου και στα 27 κράτη μέλη και, από το 2022, περιλαμβάνει συστάσεις. Είναι αλληλένδετη με τα υπόλοιπα εργαλεία που συναπαρτίζουν την εργαλειοθήκη και περιέχει παραδείγματα περιπτώσεων εφαρμογής ορισμένων από αυτά. Ωστόσο, δεν παρέχει ολοκληρωμένη εικόνα του συνόλου των υποθέσεων που αφορούν το κράτος δικαίου και των μέτρων που ελήφθησαν σχετικά, ούτε των μεταξύ τους διασυνδέσεων.

VI Διαρθρώνεται γύρω από τους εξής **τέσσερις θεματικούς τομείς**: συστήματα απονομής δικαιοσύνης, πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, πολυφωνία και ελευθερία των μέσων επικοινωνίας και άλλα θεσμικά ζητήματα σχετικά με το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών. Βασίζεται στον διάλογο με τα κράτη μέλη και άλλους ενδιαφερόμενους, καθώς και στη συμβολή άλλων οργάνων της ΕΕ και σχετικών διεθνών οργανισμών.

VII Η Επιτροπή **αξιολογεί ποιοτικά** τις εξελίξεις στον τομέα του κράτους δικαίου, βάσει του ενωσιακού δικαίου και άλλων ευρωπαϊκών προτύπων. Εν συνεχεία, ταξινομεί τα ζητήματα που εντοπίζει βάσει του χαρακτήρα και της σοβαρότητάς τους. Επισημάναμε ότι, με την εξαίρεση των ερωτήσεων για τις επισκέψεις σε χώρες και των ίδιων των κεφαλαίων για τις επιμέρους χώρες, η Επιτροπή δεν εκπονούσε έγγραφα εργασίας στα οποία να παρουσιάζει το σκεπτικό της απόφασής της να ασχοληθεί με τα συγκεκριμένα ζητήματα στην Έκθεσή της ή τον τρόπο με τον οποίο αξιολογούσε τη σοβαρότητά τους.

VIII Από το 2022, στην Έκθεση διατυπώνονται **συστάσεις** προς κάθε κράτος μέλος, και η Επιτροπή εξετάζει τη συνέχεια που δίνεται σε αυτές ώστε να αξιολογεί την πρόοδο προς την κατεύθυνση της υλοποίησής τους. Το 2023, πρώτο έτος μεταπαρακολούθησης, το 11 % των συστάσεων είχε υλοποιηθεί πλήρως, το 55 % εν μέρει, ενώ δεν είχε σημειωθεί πρόοδος σε σχέση με το 34 % αυτών.

IX Της δημοσίευσης της Έκθεσης **έπονται πολυάριθμες πρωτοβουλίες**, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη. Μεταξύ άλλων, στις δραστηριότητες αυτές περιλαμβάνονται ο ετήσιος διάλογος του Συμβουλίου για το κράτος δικαίου με βάση την Έκθεση, το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για κάθε έκδοσή της και οι εθνικοί διάλογοι που διοργανώνει η Επιτροπή για το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη.

X Κατά τη διάρκεια της επισκόπησής μας, εντοπίσαμε **προκλήσεις και ευκαιρίες** σε σχέση με:

- τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούνται τα διάφορα εργαλεία της εργαλειοθήκης για το κράτος δικαίου·
- μια ολοκληρωμένη επισκόπηση του συνόλου των εργαλείων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου και των μέτρων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο καθενός από αυτά·
- τη μεθοδολογία που εφαρμόζεται για την κατάρτιση της Έκθεσης·
- τον αριθμό και τον βαθμό λεπτομέρειας των συστάσεων, και τη σοβαρότητα των ζητημάτων που εντοπίζονται·
- το ποσοστό υλοποίησης των συστάσεων.

Εισαγωγή

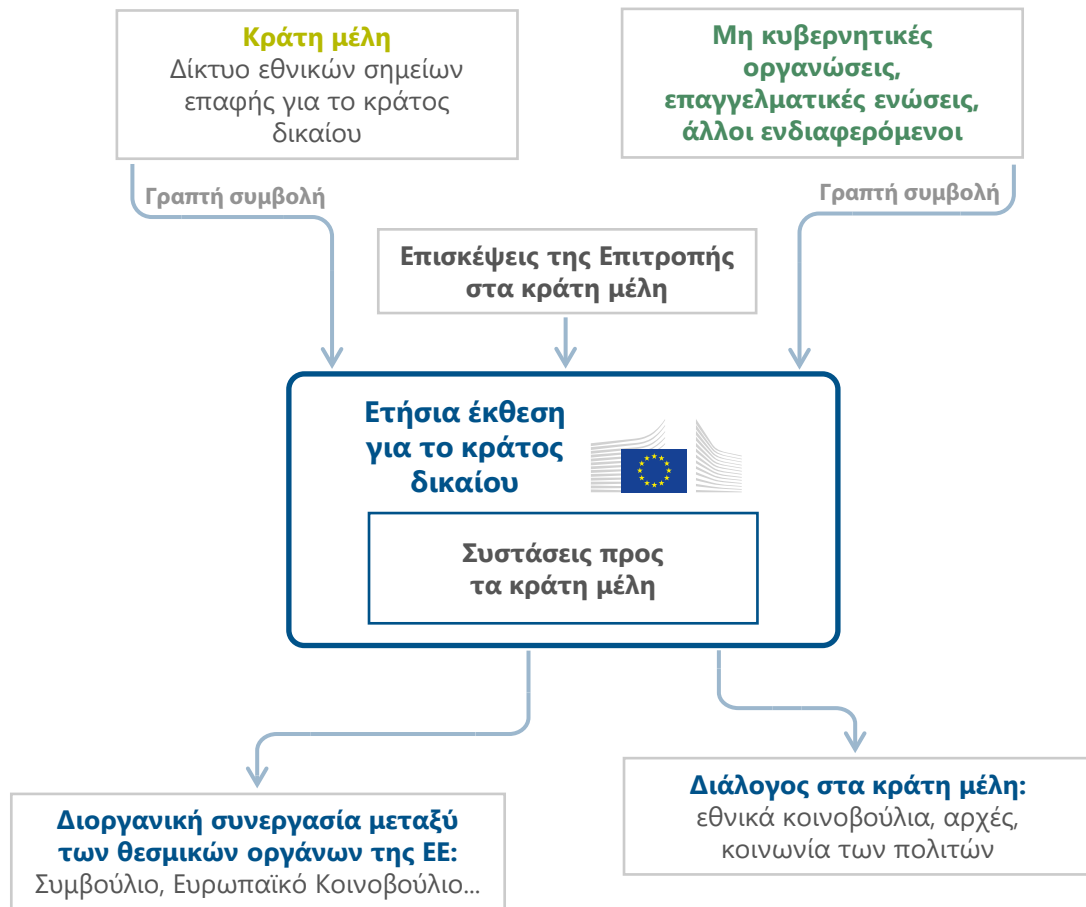
01 Τα τελευταία χρόνια, η αρχή του **κράτους δικαίου**, μία από τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 της **Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση** (ΣΕΕ), αποκτά ολοένα περισσότερο βαρύνουσα σημασία. Ερευνητές, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και διεθνείς οργανισμοί έχουν αναφέρει οπισθοδρόμηση στον τομέα του κράτους δικαίου, καθώς και συστηματικές παραβιάσεις σε ορισμένα κράτη μέλη¹. Η ΕΕ αντέδρασε εντείνοντας την παρακολούθηση των εξελίξεων στον τομέα του κράτους δικαίου και αξιοποιώντας τα μέσα, τις διαδικασίες και τα μέτρα που περιλαμβάνει η εργαλειοθήκη της, την οποία εμπλούτισε με νέα.

02 Μία από τις τελευταίες προσθήκες είναι η **ετήσια έκθεση της Επιτροπής για το κράτος δικαίου** (εφεξής «η Έκθεση»), η οποία σχεδιάστηκε ως εργαλείο πρόληψης και ευαισθητοποίησης. Στην Έκθεση, η οποία πρωτοδημοσιεύθηκε το 2020, η Επιτροπή παρακολουθεί και αξιολογεί τις σημαντικότερες εξελίξεις στον τομέα του κράτους δικαίου στα 27 κράτη μέλη και σε επίπεδο ΕΕ και διατυπώνει συστάσεις προς κάθε κράτος μέλος, προκειμένου να τα βοηθήσει στην προάσπιση του κράτους δικαίου.

03 Η Έκθεση βασίζεται σε διάλογο με τα κράτη μέλη και άλλους ενδιαφερόμενους, ο οποίος δεν σταματά με τη δημοσίευσή της, αλλά συνεχίζεται με δραστηριότητες μεταπαρακολούθησης σε επίπεδο τόσο ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη. Ταυτόχρονα, τα κράτη μέλη αρχίζουν να υλοποιούν τις συστάσεις που διατυπώθηκαν στην Έκθεση. Στο **γράφημα 1** συνοψίζονται όλες αυτές οι διαδικασίες, από τη συγκέντρωση των επιμέρους συμβολών έως τις δραστηριότητες μεταπαρακολούθησης.

¹ Pech, L. και Bárd, P., [The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), μελέτη που εκπονήθηκε κατ' ανάθεση των επιτροπών LIBE και AFCD του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Δικαιωμάτων των Πολιτών και Συνταγματικών Υποθέσεων, 2022· Gora, A. and De Wilde, P., [The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law](#), *Journal of European Public Policy*, τόμος 29, τεύχος 3, 2022, σ. 342-362· Freedom House, [Freedom in the World 2023](#).

Γράφημα 1 – Ο μηχανισμός της έκθεσης για το κράτος δικαίου



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του ενημερωτικού δελτίου της Επιτροπής με τίτλο «2023 Rule of Law Report: toolbox».

Εμβέλεια και προσέγγιση

04 Μέχρι στιγμής, το ΕΕΣ έχει εξετάσει ζητήματα κράτους δικαίου μόνο στο πλαίσιο προγραμμάτων συνεργασίας με συγκεκριμένες τρίτες χώρες². Τέτοια ζητήματα σε σχέση με τις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ εξετάσαμε για πρώτη φορά στο πλαίσιο της γνώμης μας σχετικά με την πρόταση κανονισμού της Επιτροπής περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης (που εξελίχθηκε στον «κανονισμό για την αιρεσιμότητα»³). Ακολούθησε η ειδική έκθεσή μας σχετικά με το κράτος δικαίου στην ΕΕ⁴. Ωστόσο, ποτέ στο παρελθόν δεν έχουμε εξετάσει τα άλλα, ευρύτερα εργαλεία της εργαλειοθήκης για το κράτος δικαίου. Η παρούσα επισκόπηση καλύπτει αυτό το κενό, εστιάζοντας στην **έκθεση της Επιτροπής για το κράτος δικαίου**.

05 Το παρόν έγγραφο δεν αποτελεί έκθεση ελέγχου, αλλά επισκόπηση βασισμένη, κατά κύριο λόγο, σε δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες και σε υλικό που συγκεντρώθηκε ειδικά για τον σκοπό αυτό. Σε αντίθεση με τους ελέγχους, οι επισκοπήσεις μας αποτελούν περιγραφικές και ενημερωτικές αναλύσεις και δεν αποσκοπούν στην παροχή διασφάλισης. Για τον λόγο αυτό, δεν αξιολογήσαμε την ακρίβεια του περιεχομένου της έκθεσης της Επιτροπής για το κράτος δικαίου, ούτε παρείχαμε διασφάλιση για τις εργασίες της ή για την εκτίμηση που παρουσιάζει σε αυτή. Στις επισκοπήσεις δεν διατυπώνουμε συστάσεις, αλλά ενδεχομένως εντοπίζουμε προκλήσεις και ευκαιρίες ή ζητήματα που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης.

² [Ειδική έκθεση 18/2012](#), με τίτλο «Η βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς το Κοσσυφοπέδιο στον τομέα του κράτους δικαίου», [ειδική έκθεση 23/2021](#), με τίτλο «Μείωση της μείζονος διαφθοράς στην Ουκρανία: τα αποτελέσματα δεν είναι ακόμη ικανοποιητικά, παρά τις πολλές πρωτοβουλίες της ΕΕ», και [ειδική έκθεση 01/2022](#), με τίτλο «Ενωσιακή στήριξη για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια – Παρά τις προσπάθειες, εξακολουθούν να υπάρχουν θεμελιώδη προβλήματα».

³ [Κανονισμός \(ΕΕ, Ευρατόμ\) 2020/2092](#).

⁴ [Ειδική έκθεση 03/2024](#), με τίτλο «Το κράτος δικαίου στην ΕΕ – Βελτιωμένο πλαίσιο για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, χωρίς όμως να έχουν εξαιρεθεί οι κίνδυνοι».

06 Με την εν προκειμένω επισκόπηση, επιδιώκουμε να συμβάλουμε στην **καλύτερη κατανόηση**, αφενός, των διαδικασιών στις οποίες βασίζεται ο **ετήσιος κύκλος κατάρτισης και μεταπαρακολούθησης** της Έκθεσης της Επιτροπής και, αφετέρου, της **θέσης της στο πλαίσιο της εργαλειοθήκης της ΕΕ για το κράτος δικαίου**. Ειδικότερα, καλύπτουμε:

- ο το **τοπίο στον τομέα του κράτους δικαίου στην ΕΕ**, εστιάζοντας στον τρόπο με τον οποίο η Έκθεση συνδέεται με άλλα συναφή ενωσιακά εργαλεία·
- βήμα προς βήμα, τη **διαδικασία** κατάρτισης της Έκθεσης, συμπεριλαμβανομένης της μεθοδολογίας της·
- τη **μεταπαρακολούθηση** από την Επιτροπή της πρώτης γενιάς συστάσεων που είχαν διατυπωθεί στην Έκθεση του 2022 και των κύριων δραστηριοτήτων διάδοσης που ακολούθησαν τη δημοσίευσή της.

07 Η επισκόπηση επικεντρώθηκε στον τελευταίο πλήρη ετήσιο κύκλο, που ξεκίνησε μετά τη δημοσίευση της **Έκθεσης του 2022** τον Ιούλιο του ίδιου έτους. Επιπλέον, προκειμένου να παρουσιάσουμε διαφωτιστικές πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία μεταπαρακολούθησης που εφαρμόζει η Επιτροπή, εξετάσαμε **συγκεκριμένα τμήματα** της **έκδοσης του 2023** που δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του έτους αυτού.

08 Υποκείμενο της **επισκόπησής μας είναι η Επιτροπή**, και συγκεκριμένα η Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Καταναλωτών (ΓΔ JUST) και η Γενική Γραμματεία. Πραγματοποιήσαμε επίσης συναντήσεις με εκπροσώπους των Γενικών Διευθύνσεων Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΓΔ HOME) και Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών (ΓΔ CNECT), οι οποίες συμμετέχουν και αυτές στην κατάρτιση της Έκθεσης. Ακόμη, πραγματοποιήσαμε ενημερωτικές συναντήσεις με εκπροσώπους του δικτύου των εθνικών σημείων επαφής για το κράτος δικαίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλων ενδιαφερόμενων που συμμετέχουν στη δημόσια διαβούλευση για την Έκθεση, όπως ευρωπαϊκά επαγγελματικά δίκτυα ή η πανεπιστημιακή κοινότητα.

09 Αναλύσαμε τις πληροφορίες που συγκεντρώσαμε από δημόσιες πηγές, καθώς και τα έγγραφα της Επιτροπής. Επιπλέον, εστίασαμε σε **τρία συγκεκριμένα θέματα** που καλύπτονται σε διαφορετικούς πυλώνες της Έκθεσης, καθώς και στις εργασίες της Επιτροπής σχετικά με τα θέματα αυτά για **οκτώ κεφάλαια για επιμέρους χώρες** που επιλέξαμε. Η επιλογή έγινε κατά τρόπο ώστε να εκπροσωπούνται κράτη μέλη που βρίσκονται στις πρώτες, τις μεσαίες και τις χαμηλότερες θέσεις των παγκόσμιων κατατάξεων στον τομέα του κράτους δικαίου (λόγου χάριν, βάσει του **δείκτη κράτους δικαίου** του World Justice Project). Λάβαμε επίσης υπόψη τον αριθμό των αναφορών σε αυτά στην ανακοίνωση για την Έκθεση, και διασφαλίσαμε ευρεία γεωγραφική κάλυψη. Στον **πίνακα 1** παρουσιάζονται συνοπτικά τα θέματα και τα ανά χώρα κεφάλαια που επιλέχθηκαν.

Πίνακας 1 – Θέματα και κεφάλαια ανά χώρα για στοχευμένη ανάλυση

Πυλώνας της Έκθεσης	Θέμα	Κεφάλαιο για συγκεκριμένη χώρα
1) Συστήματα απονομής δικαιοσύνης	Δικαστικά συμβούλια και διαδικασίες για τον διορισμό δικαστών, ως βασικές εγγυήσεις για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης	Δανία, Ισπανία, Ουγγαρία
2) Πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς	Ενίσχυση της ικανότητας των θεσμικών οργάνων και του νομικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς	Βουλγαρία, Γερμανία, Μάλτα
3) Πολυφωνία και ελευθερία των μέσων επικοινωνίας	Απειλές για την ασφάλεια των δημοσιογράφων	Κάτω Χώρες, Σλοβακία

10 Επίσης, αναλύσαμε σε γενικές γραμμές το σύνολο των συστάσεων και περισσότερο λεπτομερώς ένα υποσύνολο 12 συστάσεων συνδεδεμένων με τους πυλώνες και τα ανά χώρα κεφάλαια που επιλέξαμε.

Το τοπίο στον τομέα του κράτους δικαίου στην ΕΕ

Ορισμοί και νομικό πλαίσιο

Το κράτος δικαίου ως συνταγματική αρχή

11 Το κράτος δικαίου αποτελεί οικουμενική αρχή διακυβέρνησης, θεμελιώδους σημασίας για τη διεθνή ειρήνη, ασφάλεια και πολιτική σταθερότητα⁵. Με την ανάπτυξη της πολιτικής για το κράτος δικαίου σε επίπεδο ΕΕ, η Επιτροπή εξέδωσε το 2014 [ανακοίνωση](#) σχετικά με το νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυσή του, στην οποία αναγνωρίζει το **κράτος δικαίου ως συνταγματική αρχή** και παρουσιάζει έναν μη εξαντλητικό **κατάλογο των βασικών συνιστωσών** του.

12 Σε δύο μεταγενέστερες ανακοινώσεις που δημοσίευσε το 2019⁶, η Επιτροπή βελτίωσε περαιτέρω τον ορισμό του κράτους δικαίου, τον οποίο στη συνέχεια χρησιμοποίησε στην πρώτη έκδοση της **έκθεσής της για το κράτος δικαίου** τον Σεπτέμβριο του 2020⁷ ([πλαίσιο 1](#)). Παράλληλα, τον Δεκέμβριο του 2020, οι συννομοθέτες της ΕΕ (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο) κωδικοποίησαν έναν **νομικά δεσμευτικό ορισμό** στον **κανονισμό για την αιρεσιμότητα** (άρθρο 2). Αν και τα βασικά στοιχεία αυτών των δύο ορισμών είναι πανομοιότυπα, ο ορισμός που χρησιμοποιείται στην Έκθεση προβλέπει επιπλέον ρητά ότι όλες οι δημόσιες εξουσίες πρέπει να ενεργούν εντός των ορίων που καθορίζει ο νόμος.

⁵ Ψήφισμα που εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 16 Σεπτεμβρίου 2005, 60/1, Παγκόσμια Διάσκεψη Κορυφής του 2005, 24.10.2005, σημείο 134· [ιστότοπος του ΟΗΕ για το κράτος δικαίου](#).

⁶ [Ανακοίνωση COM\(2019\) 163](#), με τίτλο «Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης Τρέχουσα κατάσταση και πιθανά επόμενα βήματα», [ανακοίνωση COM\(2019\) 343](#), με τίτλο «Ενίσχυση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης – Στρατηγικό σχέδιο δράσης».

⁷ [Ανακοίνωση COM\(2020\) 580](#), με τίτλο «Έκθεση του 2020 για το κράτος δικαίου».

Πλαίσιο 1

Ο ορισμός του κράτους δικαίου στην Έκθεση

Το κράτος δικαίου κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μία από τις **αξίες που είναι κοινές** για όλα τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, **όλες οι δημόσιες εξουσίες ενεργούν πάντα εντός των ορίων που θέτει ο νόμος**, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων.

Το κράτος δικαίου περιλαμβάνει **αρχές** όπως:

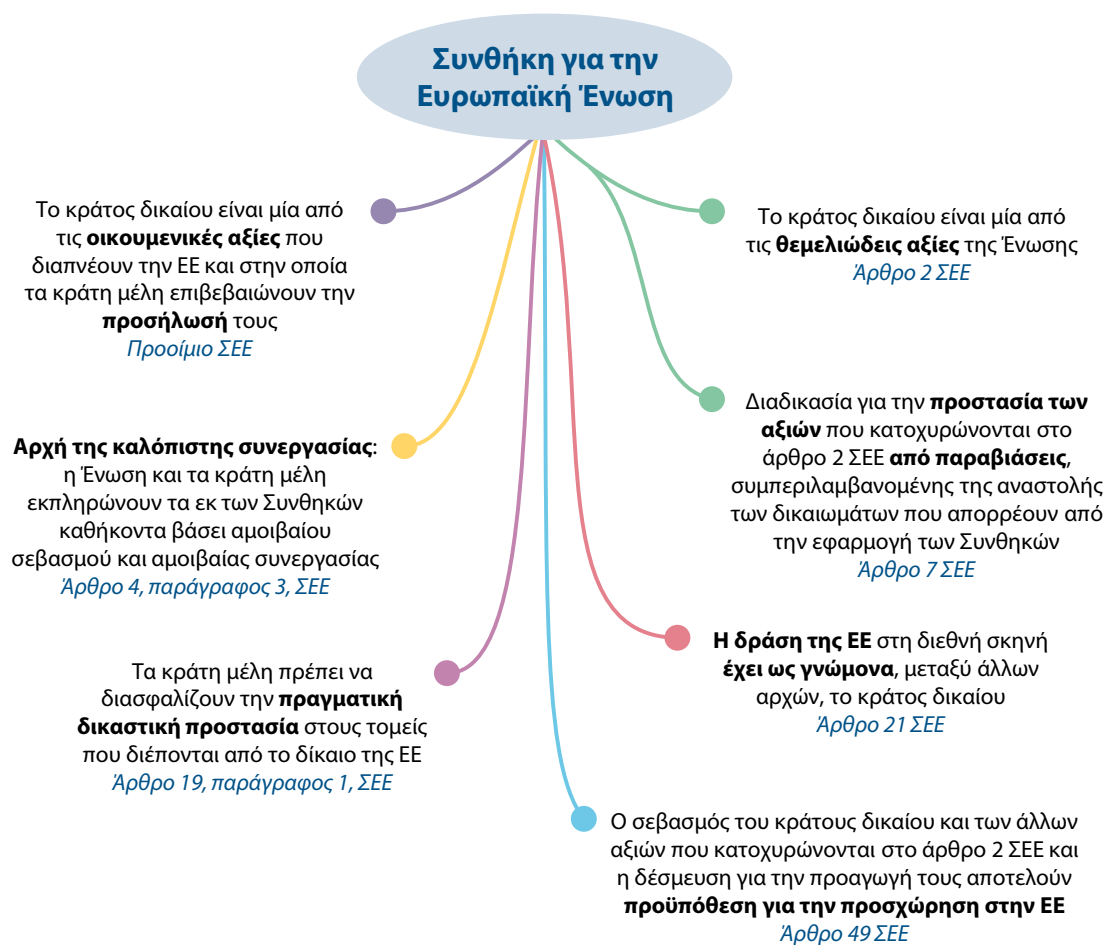
- η αρχή της **νομιμότητας**, που προϋποθέτει μια διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία για τη θέσπιση νόμων,
- η **ασφάλεια δικαίου**,
- η **απαγόρευση της αυθαίρετης άσκησης** των εκτελεστικών εξουσιών,
- η **πραγματική δικαστική προστασία** από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων,
- η **διάκριση των εξουσιών** και
- η **ισότητα** ενώπιον του νόμου.

Πηγή: Ανακοίνωση COM(2020) 580.

Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ για το κράτος δικαίου

13 Επιπλέον του **άρθρου 2 ΣΕΕ (πλαίσιο 1)**, αρκετά ακόμη άρθρα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση περιέχουν αναφορά στο κράτος δικαίου ή ορίζουν άλλες, συναφείς αρχές. Τα άρθρα αυτά παρουσιάζονται σχηματικά στο **γράφημα 2**.

Γράφημα 2 – Διατάξεις της ΣΕΕ σχετικές με το κράτος δικαίου



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της ΣΕΕ.

14 Συναφείς διατάξεις περιέχει και η **Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης** (ΣΛΕΕ). Αυτές αφορούν, μεταξύ άλλων, τις διαδικασίες επί παραβάσει (**άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ**) και τις προδικαστικές αποφάσεις (**άρθρο 267 ΣΛΕΕ**) για τη διασφάλιση της ομοιόμορφης ερμηνείας του δικαίου της ΕΕ, καθώς και για τη λήψη διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση παραβάσεων.

15 Ο **Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ** (άρθρο 51) απονέμει δικαιώματα στους πολίτες και ισχύει για τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Συνεπώς, σε συνδυασμό με το άρθρο 19 ΣΕΕ, το **άρθρο 47** του Χάρτη, το οποίο προβλέπει ρητά το «δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου», διασφαλίζει το δικαίωμα πραγματικής δικαστικής προσφυγής σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης.

16 Το παράγωγο δίκαιο (οδηγίες, κανονισμοί, αποφάσεις κ.λπ.) που αναφέρεται στο κράτος δικαίου συνίσταται κυρίως στους κανονισμούς που διέπουν τις χρηματοδοτήσεις με πόρους της ΕΕ⁸. Αξιοσημείωτη εξαίρεση αποτελεί ο **κανονισμός για την αιρεσιμότητα**, ο οποίος θεσπίζει τους κανόνες που είναι αναγκαίοι για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ σε περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη.

17 Η **νομολογία** του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ) σχετικά με το κράτος δικαίου είναι εκτενής και αφορά τόσο ζητήματα αρχής όσο και συγκεκριμένες παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου σε κράτη μέλη. Στο **παράρτημα I** παρουσιάζονται ορισμένα παραδείγματα ιδιαιτέρως επιδραστικών υποθέσεων, οι οποίες συνέβαλαν στη διαμόρφωση του τοπίου στον τομέα του κράτους δικαίου στην ΕΕ.

Η εργαλειοθήκη της ΕΕ για το κράτος δικαίου

Ποικίλα εργαλεία που χρησιμοποιούνται συμπληρωματικά

18 Η Επιτροπή θεωρεί ότι η προώθηση και η προάσπιση του κράτους δικαίου αποτελεί «κεντρική επιταγή» του έργου της ως **θεματοφύλακα των Συνθηκών**⁹. Θεωρεί ότι, στις περιπτώσεις που οι μηχανισμοί που έχουν θεσπιστεί σε εθνικό επίπεδο πάψουν να λειτουργούν αποτελεσματικά, δημιουργείται συστημική απειλή κατά του κράτους δικαίου και, ως εκ τούτου, η ΕΕ πρέπει να αναλάβει δράση για την προστασία του ως μία από τις κοινές της αξίες¹⁰. Για τον σκοπό αυτό, η ΕΕ χρησιμοποιεί σειρά διαδικασιών, μέτρων και μέσων με διαφορετικούς σκοπούς, πεδία εφαρμογής, τρόπους λειτουργίας και διαφορετικές συνέπειες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Από κοινού, τα εργαλεία αυτά συναπαρτίζουν την «εργαλειοθήκη της ΕΕ για το κράτος δικαίου». Στο **παράρτημα II** παρουσιάζονται εν συντομία τα εργαλεία της ΕΕ που θεωρούμε ως τα σημαντικότερα για το κράτος δικαίου.

⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/947 για τη θέσπιση Μηχανισμού Γειτονίας, Ανάπτυξης και Διεθνούς Συνεργασίας – Παγκόσμια Ευρώπη, κανονισμός (ΕΕ) 2021/1529 για τη θέσπιση του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ III), κανονισμός (ΕΕ) 2021/692 για τη θέσπιση του Προγράμματος «Πολίτες, Ισότητα, Δικαιώματα και Αξίες» και κανονισμός (ΕΕ) 2021/693 για τη θέσπιση του Προγράμματος «Δικαιοσύνη».

⁹ Ανακοίνωση COM(2019) 343, σ. 1.

¹⁰ Ανακοίνωση COM(2014) 158, σ. 5, και ανακοίνωση COM(2019) 343, σ. 9.

19 Η επιλογή του καταλληλότερου εργαλείου σε κάθε περίπτωση εξαρτάται από την επιδίωξη κάθε εργαλείου και τους όρους χρήσης του. Ταυτόχρονα, οι όροι αυτοί αφήνουν κάποια περιθώρια για την προσαρμογή του επιλεγόμενου ως καταλληλότερου εργαλείου, ή ενός συνδυασμού εργαλείων, στις συγκεκριμένες συνθήκες. Τα επιμέρους εργαλεία δεν συνδέονται αυτόματα μεταξύ τους, ώστε η χρήση του ενός να ενεργοποιεί τη χρήση άλλου. Συνεπώς, η εργαλειοθήκη είναι ένα σύνολο συμπληρωματικών εργαλείων που μπορούν να χρησιμοποιούνται παράλληλα και όχι σε ιεραρχική σειρά.

20 Η δομή αυτή παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αντιδρά κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη το ευρύτερο πλαίσιο και τυχόν άλλες πολιτικές παραμέτρους. Από την άλλη, ωστόσο, καθιστά ενδεχομένως αναγκαία πρόσθετη αιτιολόγηση και ενημέρωση, προκειμένου να ενισχύεται η διαφάνεια γύρω από την επιλογή της Επιτροπής να χρησιμοποιήσει συγκεκριμένο εργαλείο σε μια δεδομένη χρονική στιγμή.

21 Η ορολογία που χρησιμοποιεί κάθε εργαλείο εξαρτάται από τον χαρακτήρα και τον σκοπό του. Η αναφορά σε «σοβαρή ανησυχία» στην Έκθεση δεν ισοδυναμεί αυτομάτως με «σοβαρή και διαρκή παραβίαση των αξιών», βάσει της διαδικασίας του άρθρου 7 της ΣΕΕ, ούτε με «παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου» βάσει του κανονισμού για την αιρεσιμότητα. Ο τρόπος με τον οποίο όλοι αυτοί οι όροι συνδέονται μεταξύ τους δεν αποσαφηνίζεται σε κάποιο επίσημο έγγραφο, μολονότι όλοι τους αναφέρονται σε παρεκκλίσεις από την αρχή του κράτους δικαίου.

Η Έκθεση για το κράτος δικαίου εν συντομία

Η αξιολόγηση της Επιτροπής

22 Η ετήσια έκθεση για το κράτος δικαίου είναι «ένας μηχανισμός πρόληψης που αποσκοπεί στη βελτίωση της κατάστασης του κράτους δικαίου σε ολόκληρη την ΕΕ, στην ευαισθητοποίηση σχετικά με τις προκλήσεις και στην έγκαιρη διευκόλυνση των λύσεων για την πρόληψη της επιδείνωσης»¹¹.

¹¹ Ανακοίνωση COM(2022) 500, με τίτλο «Έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου», σ. 29.

23 Υπεύθυνη για τη διαχείριση της Έκθεσης είναι η **Επιτροπή**. Η ΓΔ JUST και η Γενική Γραμματεία ηγούνται της διαδικασίας κατάρτισης και των τυχόν δραστηριοτήτων μεταπαρακολούθησης, ενώ η ΓΔ HOME συνεισφέρει την εμπειρογνώσια της σχετικά με το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και η ΓΔ CNECT σχετικά με την πολυφωνία και την ελευθερία των μέσων επικοινωνίας. Άλλες γενικές διευθύνσεις και υπηρεσίες της Επιτροπής καλούνται επίσης να συμμετάσχουν σε **ομάδες για επιμέρους χώρες**, στο πλαίσιο των οποίων τούς παρέχεται η δυνατότητα να σχολιάσουν τα σχέδια κειμένων που καταρτίζονται.

24 Η Έκθεση παρουσιάζει την **αξιολόγηση** και τη γνώμη **της ίδιας της Επιτροπής**, η οποία συμπεριέλαβε τη μεθοδολογία της για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των εξελίξεων στον τομέα του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη σε εξασέλιδο έγγραφο διαθέσιμο στο κοινό¹². Η μεθοδολογία αυτή συμπληρώνεται με εσωτερική καθοδήγηση, τακτικές συνεδριάσεις της διυπηρεσιακής συντονιστικής ομάδας για το κράτος δικαίου και συνεδριάσεις με το δίκτυο των σχετικών εθνικών σημείων επαφής.

25 Η προσέγγιση της Επιτροπής για την κατάρτιση της Έκθεσης βασίζεται στη διαβούλευση, θέτοντας στο επίκεντρο τον διάλογο με τα κράτη μέλη και τα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη (όπως επαγγελματικές ενώσεις και δίκτυα, ΜΚΟ, πανεπιστημιακή κοινότητα). Αξιοποιώντας τα στοιχεία αυτά, παρέχει **ποιοτική εκτίμηση των σημαντικότερων εξελίξεων**, θετικών και αρνητικών, στον τομέα του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη. Σκοπός της Έκθεσης δεν είναι η εξαντλητική περιγραφή της κατάστασης του κράτους δικαίου σε κάθε κράτος μέλος, αλλά η ενημέρωση σχετικά με τις εξελίξεις κατά το προηγούμενο έτος, με βάση αναφοράς την Έκθεση του 2020.

¹² Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022.

26 Το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η προσέγγιση αυτή «δεν αναγνωρίζει σαφώς τη σκόπιμη διαδικασία οπισθοδρόμησης του κράτους δικαίου σε αρκετά κράτη μέλη»¹³. Σε μια ερευνητική μελέτη επισημάνθηκε επίσης ότι η Έκθεση βασίζεται στη γενική δήλωση αρχών και στην απαρίθμηση των μεταρρυθμίσεων που σχεδιάζονται ή που έχουν υλοποιηθεί, αντί να προβαίνει σε ανάλυση των συστημικών παραμέτρων του θεσμικού πλαισίου για το κράτος δικαίου¹⁴.

Δομή τεσσάρων πυλώνων

27 Η Έκθεση αποτελείται από μία οριζόντια ανακοίνωση και από 27 κεφάλαια, ένα για κάθε χώρα. Στην **οριζόντια ανακοίνωση**, η Επιτροπή παρουσιάζει την άποψή της για την κατάσταση συνολικά στα κράτη μέλη, καθώς και επισκόπηση των εξελίξεων και των δράσεων σε επίπεδο ΕΕ. Η ανακοίνωση συνοδεύεται από παράρτημα στο οποίο παρατίθενται οι συστάσεις προς κάθε κράτος μέλος. Τα **27 ανά χώρα κεφάλαια** παρέχουν λεπτομερείς πληροφορίες για κάθε κράτος μέλος και λαμβάνουν τη μορφή εγγράφων εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (SWD).

28 Η Έκθεση διαρθρώνεται γύρω από τέσσερις θεματικούς τομείς, γνωστούς και ως «πυλώνες», που παρουσιάζονται στο **γράφημα 3**. Οι τέσσερις πυλώνες δεν απορρέουν άμεσα από τον ορισμό του κράτους δικαίου που παρουσιάζεται στο **πλαίσιο 1**, αλλά η Επιτροπή θεωρεί ότι αποτελούν αλληλένδετα βασικά στοιχεία για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου, όπως εξηγεί στην ανακοίνωσή της του 2019 και στην πρώτη έκδοση της Έκθεσης¹⁵.

¹³ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 30ής Μαρτίου 2023, σχετικά με την έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου, σημείο 26.

¹⁴ Azmanova, A. and Bethany, H., *Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law*, έκθεση έργου, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Βρυξέλλες, 2021, σ. 15.

¹⁵ Ανακοίνωση COM(2017) 343 final, σ. 9, και ανακοίνωση COM(2020) 58, σ. 4.

Γράφημα 3 – Οι τέσσερις πυλώνες της Έκθεσης



Συστήματα δικαιοσύνης

- ο Ανεξαρτησία
- ο Ποιότητα της δικαιοσύνης
- ο Αποδοτικότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης



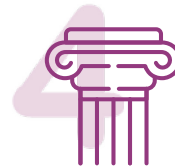
Πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς

- ο Ικανότητα του θεσμικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς
- ο Πρόληψη
- ο Μέτρα πάταξης



Πολυφωνία και ελευθερία των μέσων επικοινωνίας

- ο Αρχές και φορείς των μέσων επικοινωνίας
- ο Διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων επικοινωνίας
- ο Διασφαλίσεις έναντι κυβερνητικών ή πολιτικών παρεμβάσεων
- ο Πλαίσιο για την προστασία των δημοσιογράφων



Άλλοι θεσμικοί έλεγχοι και ισορροπίες

- ο Διαδικασία εκπόνησης και θέσπισης νόμων
- ο Ανεξάρτητες αρχές
- ο Προσβασιμότητα και δικαστικός έλεγχος των διοικητικών αποφάσεων
- ο Ευνοϊκό πλαίσιο για την κοινωνία των πολιτών
- ο Πρωτοβουλίες για την προώθηση μιας νοοτροπίας κράτους δικαίου

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων της Επιτροπής.

29 Το Κοινοβούλιο έχει επανειλημμένως ζητήσει τη **διεύρυνση του πεδίου αναφοράς της Έκθεσης**, ώστε να καλύπτει, επιπλέον του κράτους δικαίου, συνολικά τις αξίες που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ¹⁶. Η Επιτροπή αντιμετωπίζει με επιφυλακτικότητα αυτή την προοπτική, καθώς δεν επιθυμεί να μετατρέψει την Έκθεση σε μια πολυσυλλεκτική «έκθεση των εκθέσεων», και επισημαίνει ότι πρόκειται για ένα μόνο κομμάτι ενός ευρύτερου παζλ σε επίπεδο ΕΕ: η Έκθεση συμπληρώνεται από άλλες πρωτοβουλίες, συμπεριλαμβανομένων του **σχεδίου δράσης για την ευρωπαϊκή δημοκρατία** και της **στρατηγικής για την ενίσχυση της εφαρμογής του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ**, καθώς και από τις ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη¹⁷.

¹⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 30ής Μαρτίου 2023, σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής του 2022 για το κράτος δικαίου, σημείο 19.

¹⁷ Συνέχεια που δόθηκε στο μη νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2023, σ. 2-3.

Η θέση της Έκθεσης στην εργαλειοθήκη

30 Η Έκθεση είναι αλληλένδετη με τα υπόλοιπα εργαλεία που συναπαρτίζουν την εργαλειοθήκη για το κράτος δικαίου (σημείο 18). Χρησιμοποιεί ορισμένα ως πηγές, χρησιμεύει η ίδια ως πηγή για άλλα, ενώ παραπέμπει σε ορισμένα άλλα είτε για τον καθορισμό του ευρύτερου πλαισίου είτε σε σχέση με τις συστάσεις. Όλα αυτά τα εργαλεία αλληλοσυμπληρώνονται, όταν καλύπτουν συναφή ή παρεμφερή θέματα. Στο **γράφημα 4** παρουσιάζονται σχηματικά οι εν λόγω δεσμοί μεταξύ της Έκθεσης και των άλλων εργαλείων, ενώ στο **παράρτημα II** παρέχονται λεπτομερέστερα στοιχεία για κάθε εργαλείο.

Γράφημα 4 – Η Έκθεση και τα άλλα εργαλεία για το κράτος δικαίου



Πηγή: ΕΕΣ.

31 Στην Έκθεση αξιοποιούνται τα δεδομένα του **πίνακα αποτελεσμάτων στον τομέα της δικαιοσύνης**, λόγου χάριν σχετικά με τις αντιλήψεις όσον αφορά την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης ή την ποιότητα και την αποδοτικότητά της. Η **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)** καλείται να συμμετέχει άμεσα στις ανά χώρα ομάδες που εργάζονται για την κατάρτιση της Έκθεσης, ενώ η γνώμη της **Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO)** ζητήθηκε για πρώτη φορά ενόψει της Έκθεσης του 2023.

32 Με τον **κανονισμό για την αιρεσιμότητα** θεσπίστηκε διαδικασία που παρέχει τη δυνατότητα λήψης συγκεκριμένων μέτρων προστασίας σε περίπτωση που παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου επηρεάζουν ή απειλούν σοβαρά να επηρεάσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της με επαρκώς άμεσο τρόπο. Η Έκθεση είναι μία από τις πηγές πληροφοριών που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας για τον εντοπισμό παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου¹⁸. Ωστόσο, δεν διευκρινίζει αν τα εντοπιζόμενα προβλήματα σχετικά με το κράτος δικαίου επηρεάζουν ή υπάρχει κίνδυνος να επηρεάσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του ενωσιακού προϋπολογισμού ή τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, βασικό κριτήριο στο πλαίσιο της διαδικασίας του κανονισμού για την αιρεσιμότητα. Ως εκ τούτου, η Έκθεση δεν αποτελεί παρά το σημείο εκκίνησης για την περαιτέρω αξιολόγηση από πλευράς της Επιτροπής στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαδικασίας.

33 Το Κοινοβούλιο επανέλαβε ότι η Έκθεση πρέπει να συμβάλει στην ενεργοποίηση άλλων μέσων, κάλεσε δε ειδικά την Επιτροπή να δημιουργήσει άμεση σύνδεση μεταξύ της Έκθεσης και της διαδικασίας του κανονισμού για την αιρεσιμότητα¹⁹. Η Επιτροπή, μολοντί αναγνωρίζει την ανάγκη για συνεργίες μεταξύ των εργαλείων, τονίζει ότι δεν κρίνει σκόπιμο να προεξοφλήσει μια μελλοντική απόφαση για τη χρήση ενός από τα εργαλεία, περιορίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο την ικανότητα της ΕΕ να αντιδρά σε εξελισσόμενες καταστάσεις²⁰. Ταυτόχρονα, ως εργαλείο, η Έκθεση δεν είναι νομικά εκτελεστή, και η Επιτροπή βασίζεται στην καλόπιστη συνεργασία των κρατών μελών.

¹⁸ Αιτιολογική σκέψη 16 του **κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092**.

¹⁹ **Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 30ής Μαρτίου 2023**, σχετικά με την έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου, σημείο 28.

²⁰ **Συνέχεια που δόθηκε στο μη νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** σχετικά με την έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2023, σ. 5.

34 Στην Έκθεση γίνεται επίσης αναφορά σε παραδείγματα εφαρμογής **άλλων εργαλείων**, όπως η διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ ή οι διαδικασίες επί παραβάσει. Λόγου χάριν, γίνεται αναφορά στις εν εξελίξει διαδικασίες επί παραβάσει σχετικά με τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές (**πλαίσιο 2**), ενώ ταυτόχρονα το ζήτημα αυτό χαρακτηρίζεται ως «πηγή σοβαρής ανησυχίας» υπό το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς (πυλώνας 2) σε αρκετά κεφάλαια για συγκεκριμένες χώρες²¹. Επιπλέον, στην οριζόντια ανακοίνωση, τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές επισημαίνονται ως κίνδυνος διαφθοράς²².

²¹ SWD(2022) 502, SWD(2022) 513 και SWD(2022) 518: κεφάλαια για την κατάσταση του κράτους δικαίου στη Βουλγαρία, την Κύπρο και τη Μάλτα.

²² Ανακοίνωση COM(2022) 500, σ. 16.

Πλαίσιο 2

Διαδικασίες επί παραβάσει σχετικά με τα «χρυσά διαβατήρια»

Στο πλαίσιο ενός **προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές** (γνωστού και ως πρόγραμμα «χρυσού διαβατηρίου»), ένα κράτος χορηγεί στον αιτούντα / στην αιτούσα την ιθαγένειά του έναντι προκαθορισμένων πληρωμών ή επενδύσεων, χωρίς το πρόσωπο αυτό να έχει πραγματικό δεσμό με την εν λόγω χώρα. Τα προγράμματα αυτά έχουν αντίκτυπο σε ολόκληρη την ΕΕ και όχι μόνο στο κράτος μέλος που τα εφαρμόζει: κάθε άτομο που έχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους θεωρείται αυτόματα πολίτης της ΕΕ και απολαμβάνει όλα τα δικαιώματα που τη συνοδεύουν.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα προγράμματα χρυσού διαβατηρίου **παραβιάζουν το δίκαιο της ΕΕ**. Δεν είναι συμβατά με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ) ούτε με την έννοια της ιθαγένειας της ΕΕ (άρθρο 20 ΣΛΕΕ) και, ως εκ τούτου, πρέπει να καταργηθούν.

Μέχρι πρόσφατα, τέτοια προγράμματα εφαρμόζαν τρία κράτη μέλη, η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Μάλτα. Τον Οκτώβριο του 2020, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά της Κύπρου και της Μάλτας. Αν και η Κύπρος ανέστειλε το πρόγραμμά της τον Νοέμβριο του 2020, το σχετικό νομικό πλαίσιο παραμένει σε ισχύ. Η Βουλγαρία κατέργησε το δικό της πρόγραμμα τον Απρίλιο του 2022. Η Μάλτα ανέστειλε την εφαρμογή του προγράμματος χρυσού διαβατηρίου μόνο για Ρώσους και Λευκορώσους υπηκόους, εξαιτίας του πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας. Λόγω του ότι συνέχιζε να το εφαρμόζει για τους υπηκόους όλων των άλλων χωρών, τον Σεπτέμβριο του 2022 η Επιτροπή αποφάσισε να παραπέμψει τη χώρα στο ΔΕΕ (υπόθεση [C-181/23](#)).

Μολονότι προγράμματα χρυσού διαβατηρίου εφαρμόζει μικρός αριθμός κρατών μελών, πολλά είναι εκείνα που εφαρμόζουν κάποια μορφή **προγράμματος χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές** (γνωστά και ως προγράμματα «χρυσής βίζας»). Η λογική αυτών των προγραμμάτων είναι παρόμοια: η άδεια διαμονής χορηγείται ως αντάλλαγμα για οικονομική επένδυση. Και αυτά έχουν επιπτώσεις για την ΕΕ συνολικά, καθώς οι κάτοχοι αδειών διαμονής διαθέτουν ορισμένα δικαιώματα βάσει του ενωσιακού δικαίου. Η Επιτροπή έλαβε μέτρα προκειμένου να αντιμετωπίσει τους κινδύνους που απορρέουν από τα προγράμματα χρυσής βίζας, λόγου χάριν στο πλαίσιο της πρότασης αναδιατύπωσης της [οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες](#), της [νομοθετικής δέσμης για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες](#) και της [σύστασης για τη λήψη άμεσων μέτρων](#), στο πλαίσιο της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία, σε σχέση με τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας ή άδειας διαμονής σε επενδυτές.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της [έκθεσης της Επιτροπής COM\(2019\) 12](#), με τίτλο «Προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές στην Ευρωπαϊκή Ένωση» και του [ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2022](#).

35 Επιπλέον, **εργαλεία άλλων πολιτικών της ΕΕ**, τα οποία δεν επικεντρώνονται ειδικά στο κράτος δικαίου, μπορεί να έχουν σημαντική επιρροή σε αυτό. Σε αυτά περιλαμβάνονται ο **κανονισμός περί κοινών διατάξεων**²³ (ΚΚΔ), ο οποίος εφαρμόζεται στα ταμεία της πολιτικής συνοχής και σε ορισμένα άλλα ταμεία, καθώς και ο **κανονισμός για τον ΜΑΑ**²⁴ και το **Ευρωπαϊκό Εξάμηνο**. Ο ΚΚΔ και ο κανονισμός για τον ΜΑΑ προβλέπουν όρους πληρωμής που συνδέονται με το κράτος δικαίου, ενώ οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου μπορούν να αφορούν και ζητήματα κράτους δικαίου με μακροοικονομικές προεκτάσεις (βλέπε **παράρτημα II**).

36 Στην Έκθεση, η Επιτροπή αναφέρει ότι θα παρουσιάσει **συνοπτικά** τη χρήση των βασικών εργαλείων του κράτους δικαίου²⁵. Η ενότητα της οριζόντιας ανακοίνωσης σχετικά με τις εξελίξεις σε ενωσιακό επίπεδο περιλαμβάνει ενδεικτικά μια σειρά περιπτώσεων (για τις οποίες πρόσθετες λεπτομέρειες παρέχονται στα κεφάλαια για τις επιμέρους χώρες) στις οποίες εφαρμόστηκαν ορισμένα από τα εργαλεία αυτά, χωρίς όμως να παρέχει ολοκληρωμένη εικόνα όλων των περιπτώσεων και των μέτρων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου. Λόγου χάριν, η οριζόντια ανακοίνωση αναφέρεται σε επιλεγμένες εν εξελίξει διαδικασίες επί παραβάσει, χωρίς να παρουσιάζει τη συνολική εικόνα των σχετικών εν εξελίξει διαδικασιών. Επίσης, η Έκθεση δεν περιλαμβάνει πάντοτε πλήρεις παραπομπές, οι οποίες θα επέτρεπαν την ευχερή πρόσβαση των αναγνωστών σε λεπτομερείς πληροφορίες.

37 Προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της δράσης της ΕΕ για το κράτος δικαίου, όλα αυτά τα εργαλεία πρέπει να λειτουργούν **συμπληρωματικά και συνεργατικά**. Για τον σκοπό αυτό, είναι αναγκαία η συνέπεια μεταξύ των εργαλείων, καθώς και ο συντονισμός μεταξύ των αρμόδιων γενικών διευθύνσεων και υπηρεσιών της Επιτροπής. Στο **πλαίσιο 3** παρατίθεται παράδειγμα των προκλήσεων που ανακύπτουν στο περιβάλλον αυτό.

²³ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060.

²⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241.

²⁵ Ανακοίνωση COM(2022) 500, με τίτλο «Έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου», σ. 3

Πλαίσιο 3

Συνέπεια: Έκθεση για το κράτος δικαίου και Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Οι ειδικές ανά χώρα αξιολογήσεις της Επιτροπής και οι συστάσεις που διατυπώνονται στην Έκθεση ενδέχεται να αλληλεπικαλύπτονται μερικώς με τις αντίστοιχες στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ιδίως σε ό,τι αφορά τα συστήματα απονομής δικαιοσύνης, τα πλαίσια για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τις νομοθετικές διαδικασίες.

Παραδείγματος χάριν, η έκθεση για την Ισπανία στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «όσον αφορά την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, **δεν έχουν αναφερθεί συστημικές αδυναμίες**». Ωστόσο, στο κεφάλαιο της Έκθεσης για την Ισπανία επισημαίνονται **διάφορα σημεία ανησυχίας** σχετικά με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Αυτά αφορούν, μεταξύ άλλων, καθυστερήσεις αρκετών ετών στην ανανέωση του δικαστικού συμβουλίου, καθώς και ζητήματα σχετικά με την αυτονομία της εισαγγελικής αρχής της χώρας.

Τα δύο αυτά μηνύματα μοιάζουν ενδεχομένως αντιφατικά και είναι ενδεικτικά της πρόκλησης που συνιστά η διασφάλιση συμπληρωματικότητας και συνεργιών μεταξύ των εργαλείων για το κράτος δικαίου.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου [SWD\(2022\) 610](#): Έκθεση του 2022 για την Ισπανία, σ. 48, [SWD\(2022\) 509](#): κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ισπανία, σ. 3-6.

38 Για να διασφαλιστεί η συνέπεια κατά τη διατύπωση των συστάσεων της Έκθεσης, η Επιτροπή προβλέπει στην εσωτερική καθοδήγησή της υπό ποιες περιστάσεις μπορούν να διατυπώνονται νέες συστάσεις για ζητήματα που καλύπτονται ήδη στο πλαίσιο άλλων εργαλείων, όπως οι διαδικασίες επί παραβάσει, οι διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ ή ο ΜΑΑ. Ωστόσο, η Επιτροπή τονίζει ότι οι συστάσεις της Έκθεσης ισχύουν με την επιφύλαξη τυχόν διαδικασιών που μπορεί να κινήσει βάσει άλλων νομικών πράξεων²⁶. Στο [πλαίσιο 4](#) παρατίθεται παράδειγμα ευθυγράμμισης μιας σύστασης της Έκθεσης με μέτρο στο πλαίσιο άλλου εργαλείου της ΕΕ. Καταδεικνύεται επίσης η δυσκολία επίτευξης ισορροπίας μεταξύ, αφενός, της συνέπειας και, αφετέρου, της ανεξάρτητης αξιολόγησης, κατά την εξέταση των ίδιων ζητημάτων σχετικά με το κράτος δικαίου στο πλαίσιο διαφορετικών εργαλείων.

²⁶ Ανακοίνωση [COM\(2022\) 500](#), σ. 2 και 4.

Πλαίσιο 4

Συνέπεια: Έκθεση για το κράτος δικαίου και ΜΑΑ

Το εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ουγγαρίας στο πλαίσιο του ΜΑΑ περιλαμβάνει ένα ορόσημο σχετικά με την ενίσχυση του ρόλου και των εξουσιών του Εθνικού Δικαστικού Συμβουλίου, ώστε να λειτουργεί ως αντίβαρο στις εξουσίες του προέδρου της εθνικής υπηρεσίας για το δικαστικό σώμα, το οποίο είναι πανομοιότυπο με μία από τις συστάσεις της Έκθεσης. Το γεγονός αυτό είναι ενδεικτικό της ευθυγράμμισης των δύο εργαλείων ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα.

Όσον αφορά την αξιολόγηση των δύο αυτών μέτρων, το κεφάλαιο της Έκθεσης του 2023 για την Ουγγαρία περιλαμβάνει δήλωση στην οποία αναφέρεται ότι οι αξιολογήσεις σχετικά με την υλοποίηση των συστάσεων της Έκθεσης δεν προδικάζουν το αποτέλεσμα τυχόν μελλοντικών αξιολογήσεων σύμφωνα με το άρθρο 24 του κανονισμού για τον ΜΑΑ. Μολονότι η εκπλήρωση των ορόσημων του ΜΑΑ θα αξιολογηθεί σύμφωνα με τις διαδικασίες που έχουν θεσπιστεί ειδικά για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει τη συνολική συνέπεια των δράσεών της σε σχέση με το κράτος δικαίου.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του παραρτήματος της πρότασης εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ουγγαρίας, σ. 94-95 και σ. 131, και SWD(2023) 817: κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ουγγαρία, σ. 2-4.

Προκλήσεις και ευκαιρίες στο τοπίο του κράτους δικαίου στην ΕΕ

Η εργαλειοθήκη για το κράτος δικαίου και ο τρόπος χρήσης των επιμέρους εργαλείων της

Η ανάπτυξη και η διαφοροποίηση της εργαλειοθήκης για το κράτος δικαίου αναδεικνύουν περαιτέρω την πρόκληση της διασφάλισης συμπληρωματικότητας και συνεργιών μεταξύ όλων αυτών των εργαλείων. Η πρόκληση αυτή μπορεί να αντιμετωπιστεί, λόγω χάριν με την καλύτερη επεξήγηση των αλληλεξαρτήσεων και των αλληλεπικαλύψεων μεταξύ των εργαλείων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου (σημεία **37-38**) και των επιλογών της Επιτροπής όσον αφορά το ποια εργαλεία θα χρησιμοποιήσει και πότε (σημεία **19-20**). Μια άλλη ευκαιρία θα μπορούσε να είναι η αποσαφήνιση της σχέσης μεταξύ των διαφορετικών όρων που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των επιμέρους εργαλείων (σημείο **21**).

Συνολική επισκόπηση των εργαλείων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου και των μέτρων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο καθενός από αυτά

Η Έκθεση αποτελεί ευκαιρία για περισσότερο ολοκληρωμένη και πληρέστερη παρουσίαση των πληροφοριών σχετικά με τις εξελίξεις στον τομέα του κράτους δικαίου και τα σχετικά μέτρα που εφαρμόζονται στο πλαίσιο άλλων εργαλείων της ΕΕ που παρουσιάζονται στην Έκθεση και τα παραρτήματά της.

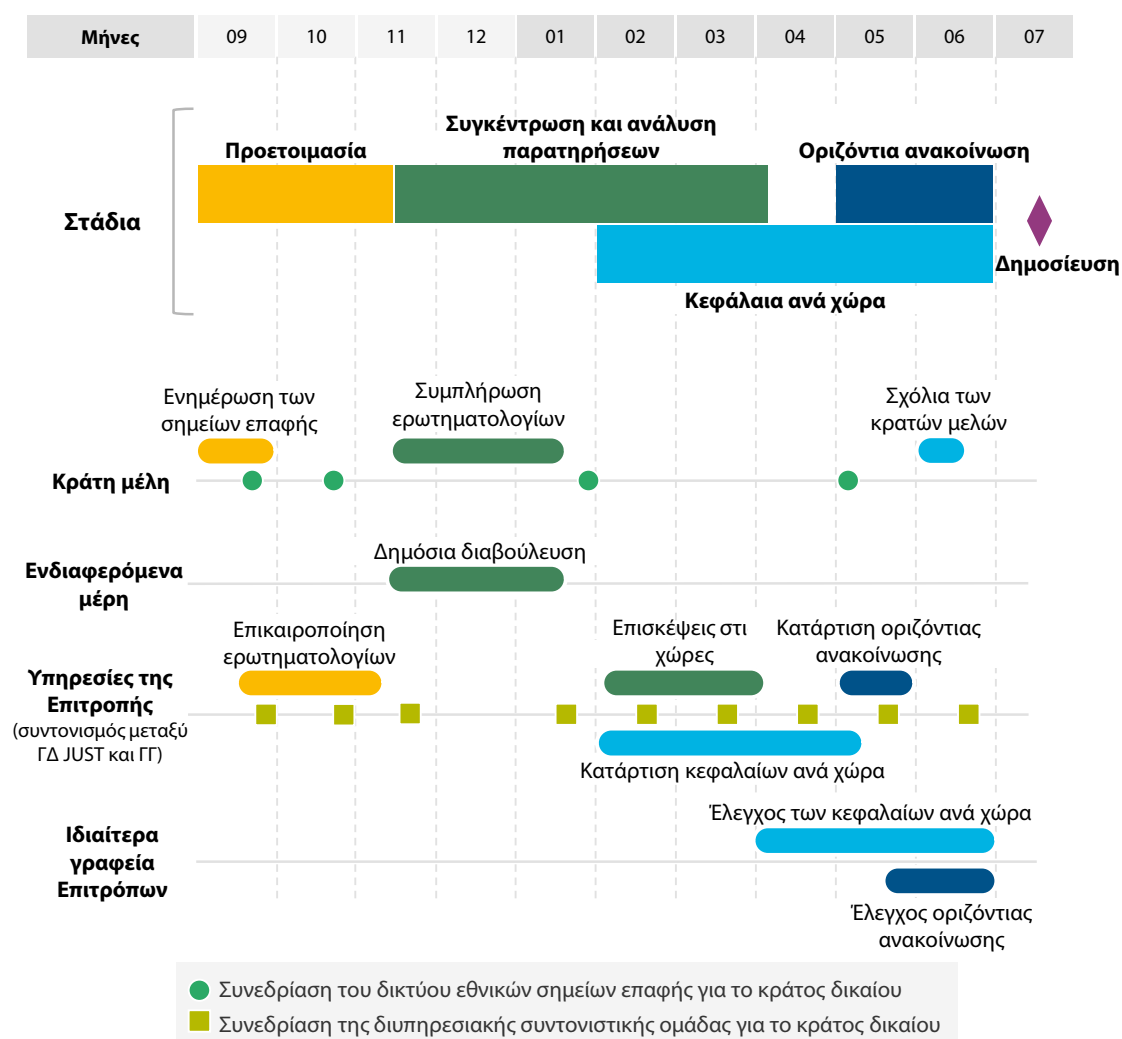
Παραδείγματος χάριν, η Έκθεση θα μπορούσε να περιλαμβάνει ή να παραπέμπει σε πίνακα, ο οποίος να παρέχει τη συνολική εικόνα των εν εξελίξει διαδικασιών επί παραβάσει σχετικά με το κράτος δικαίου ή/και κατάλογο όλων των μέτρων που αφορούν το κράτος δικαίου και εφαρμόζονται στο πλαίσιο άλλων ενωσιακών εργαλείων, όπως το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, ο ΜΑΑ ή ο ΚΚΔ (σημείο **36**).

Η διαδικασία κατάρτισης της Έκθεσης

Γενικά

39 Στην ενότητα που ακολουθεί περιγράφεται, βήμα προς βήμα, η διαδικασία κατάρτισης της Έκθεσης, όπως συνοψίζεται στο [γράφημα 5](#).

Γράφημα 5 – Η διαδικασία κατάρτισης της Έκθεσης



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των χρονοδιαγραμμάτων της Επιτροπής.

Προετοιμασία

40 Ο κύκλος κατάρτισης της Έκθεσης ξεκινά στις αρχές του φθινοπώρου του έτους που προηγείται της δημοσίευσης. Η Επιτροπή παρέχει στα κράτη μέλη την ευκαιρία να σχολιάσουν τα επικαιροποιημένα ερωτηματολόγια που χρησιμοποιούνται για τη συγκέντρωση των παρατηρήσεών τους και τα ενημερώνει για τον προγραμματισμό της όλης διαδικασίας.

Συγκέντρωση παρατηρήσεων

Τα ερωτηματολόγια και η δημόσια διαβούλευση ως κύριες πηγές πληροφοριών

41 Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη (όπως επαγγελματικές ενώσεις και δίκτυα, ΜΚΟ και πανεπιστημιακή κοινότητα) να υποβάλουν γραπτές παρατηρήσεις μέσω τυποποιημένων ερωτηματολογίων, τα οποία ακολουθούν τη διάρθρωση της Έκθεσης γύρω από τους τέσσερις πυλώνες που αναλύονται σε επιμέρους θέματα²⁷. Τα κράτη μέλη και οι άλλοι ενδιαφερόμενοι συμπληρώνουν τα ερωτηματολόγια τους παράλληλα, περί τα τέλη του χρόνου και την αρχή του επόμενου.

42 Για την Έκθεση του 2022, όλα τα κράτη μέλη πλην της Ουγγαρίας και της Πολωνίας συμπλήρωσαν τα ερωτηματολόγια²⁸. Για την Έκθεση του 2023, η μόνη εξαίρεση ήταν η Πολωνία²⁹. Ο αριθμός των ενδιαφερόμενων που υποβάλλουν παρατηρήσεις αυξήθηκε από περίπου 220 για την Έκθεση του 2022 σε περίπου 259 για την Έκθεση του 2023³⁰.

²⁷ Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου: Έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου, υπόδειγμα.

²⁸ SWD(2022) 517: κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ουγγαρία, σ. 38, και SWD(2022) 521: κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Πολωνία, σ. 39.

²⁹ SWD(2023) 821: κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Πολωνία, σ. 45.

³⁰ Σύνοψη της στοχευμένης διαβούλευσης για τις εκθέσεις για το κράτος δικαίου του 2022 και του 2023.

Συμβολή του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, του Συμβουλίου της Ευρώπης και του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών

43 Επιπλέον, ο **Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων** (FRA) υποβάλλει ετησίως σχετικά στοιχεία στην Επιτροπή. Αυτά περιλαμβάνουν αποσπάσματα από το σύστημα πληροφοριών της ΕΕ για τα θεμελιώδη δικαιώματα που διαθέτει ο FRA³¹ και τα αποτελέσματα των ερευνών του οργανισμού σχετικά με τις πτυχές του χώρου δράσης της κοινωνίας των πολιτών που αφορούν το κράτος δικαίου.

44 Ακόμη, η Επιτροπή λαμβάνει ετησίως στοιχεία από διεθνείς οργανισμούς. Το **Συμβούλιο της Ευρώπης** και τα όργανά του, όπως η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω της Νομοθεσίας (Επιτροπή της Βενετίας)** ή η **ομάδα χωρών κατά της διαφθοράς (GRECO)**, παρέχουν καταστάσεις των πρόσφατων εκθέσεων, γνωμών, συστάσεων, αποφάσεων και άλλων δημοσιεύσεών τους. Οι ετήσιες παρατηρήσεις του **Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)** υποβάλλονται μέσω του Περιφερειακού Γραφείου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη. Επίσης, εντοπίσαμε αναφορές σε εκθέσεις του **Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης** που ελήφθησαν στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης.

Επισκέψεις σε χώρες με τη μορφή διαδικτυακών συναντήσεων με κράτη μέλη και ενδιαφερόμενα μέρη

45 Μετά την αρχική ανάλυση των εν λόγω στοιχείων, η Επιτροπή διατυπώνει συμπληρωματικές ερωτήσεις, τις οποίες χρησιμοποιεί για να οργανώσει τη δομή των εικονικών επισκέψεων της στις διάφορες χώρες. Αυτές πραγματοποιούνται κατά κανόνα τον Φεβρουάριο και τον Μάρτιο και περιλαμβάνουν περισσότερες από 500 διαδικτυακές συναντήσεις με εθνικές αρχές, ανεξάρτητους φορείς και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη³².

46 Η Επιτροπή γνωστοποιεί τους οργανισμούς με τους οποίους πραγματοποίησε συναντήσεις στο παράρτημα II του κεφαλαίου για κάθε χώρα. Επίσης, δημοσιεύει ορισμένες από τις πρόσθετες πληροφορίες που λαμβάνει κατά τις εν λόγω επισκέψεις. Ο όγκος των εγγράφων που συγκεντρώνονται κατ' αυτό τον τρόπο διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Η Επιτροπή δεν συντάσσει συστηματικά

³¹ Παρατηρήσεις του FRA προς την Επιτροπή ενόψει της κατάρτισης της Έκθεσης του 2022, σ. 2.

³² Ιστοσελίδες της Επιτροπής για την Έκθεση του 2022 και την Έκθεση του 2023.

πρακτικά των συνεδριάσεων αυτών ή άλλες σχετικές αναφορές. Αντ' αυτού, χρησιμοποιεί τις πληροφορίες που συλλέγει προφορικά απευθείας στην Έκθεση.

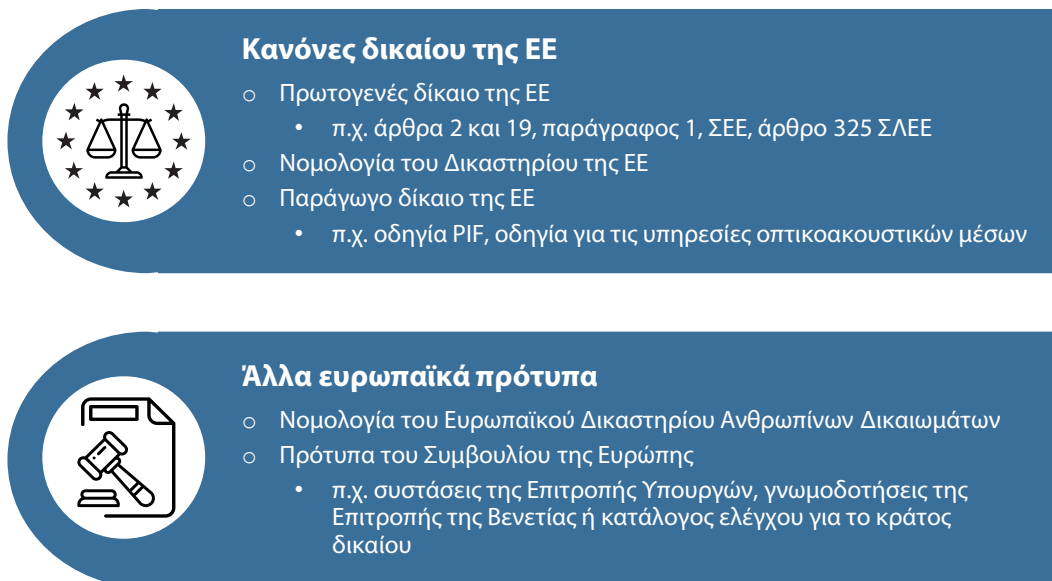
Ανάλυση

Προσέγγιση ποιοτικής εκτίμησης, με βάση λεπτομερή πρότυπα και επαγγελματική εμπειρογνωσία και κρίση

47 Η προσέγγιση που εφαρμόζει η Επιτροπή για την αξιολόγηση είναι κυρίως **ποιοτική**, με ορισμένες αναφορές σε ποσοτικούς δείκτες, όπως ο **δείκτης αντίληψης της διαφθοράς** της Διεθνούς Διαφάνειας ή οι **έρευνες του Ευρωβαρόμετρου**, και άλλα ποσοτικά δεδομένα, π.χ. σχετικά με την αποδοτικότητα των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης ή στατιστικά στοιχεία για υποθέσεις διαφθοράς. Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι ποσοτικοί δείκτες έχουν περιορισμένη άμεση χρησιμότητα για την Έκθεση, ιδίως λόγω του ετερόκλητου χαρακτήρα τους που δεν αντικατοπτρίζει το συγκεκριμένο πεδίο αναφοράς της Έκθεσης.

48 Επιδίωξη της Επιτροπής είναι να αξιολογεί όλες τις πηγές πληροφοριών βάσει των ενωσιακών νομικών απαιτήσεων και άλλων **προτύπων**, όπως συνοψίζονται στο **γράφημα 6**:

Γράφημα 6 – Πρότυπα που εφαρμόζει η Επιτροπή για την αξιολόγηση του κράτους δικαίου



Σημ.: Ως «οδηγία PIF» νοείται η [οδηγία \(ΕΕ\) 2017/1371](#) και ως «οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων» η [οδηγία \(ΕΕ\) 2010/13](#). Η Επιτροπή της Βενετίας είναι συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης που γνωμοδοτεί τεκμηριωμένα σχετικά με το κράτος δικαίου και το 2016 κατάρτισε τον κατάλογο κριτηρίων του κράτους δικαίου.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγγράφου [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022, σ. 3-4.

49 Η Επιτροπή αναλύει αυτές τις ευρείες κατηγορίες προτύπων σε περισσότερες από 50 υποκατηγορίες στο πλαίσιο των τεσσάρων βασικών πυλώνων. Ορισμένες από τις υποκατηγορίες περιλαμβάνουν περισσότερα από δέκα λεπτομερή πρότυπα. Η Έκθεση παραπέμπει στα πρότυπα που χρησιμοποιήθηκαν για την αξιολόγηση στο τέλος των σχετικών παραγράφων ή σε υποσημειώσεις. Η Επιτροπή βασίζει την αξιολόγησή της απευθείας σε αυτά τα πρότυπα, ορισμένα από τα οποία είναι ειδικά, ενώ άλλα γενικότερα. Ωστόσο, ούτε γνωστοποιεί ούτε τεκμηριώνει τους συγκεκριμένους δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα εν λόγω πρότυπα στις περιπτώσεις που αυτά δεν είναι ήδη επαρκώς ειδικά ή άμεσα μετρήσιμα.

50 Ερευνητές που εξέτασαν την Έκθεση επισημαίνουν επίσης ότι δεν προσδιορίζει τους συγκεκριμένους δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν για τη μέτρηση καθενός από τα χαρακτηριστικά που απαριθμούνται για τους τέσσερις πυλώνες³³. Ομοίως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο ψήφισμά του του 2022, κάλεσε την Επιτροπή «να επεξεργαστεί τους δείκτες της που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση της κατάστασης που επικρατεί στα κράτη μέλη όσον αφορά το κράτος δικαίου»³⁴.

51 Η προσέγγιση της Επιτροπής βασίζεται στην επαγγελματική εμπειρογνωσία και στην κρίση των ομάδων που καταρτίζουν το κεφάλαιο για κάθε χώρα. Επίσης, βασίζεται σε εσωτερικές συζητήσεις τόσο σε τεχνικό επίπεδο, στους κόλπους των αρμόδιων γενικών διευθύνσεων και υπηρεσιών της Επιτροπής, όσο και σε πολιτικό, στα ιδιαίτερα γραφεία των αρμόδιων Επιτρόπων και στο Σώμα των Επιτρόπων.

52 Η Επιτροπή ξεκινά τις εργασίες της μεταπαρακολουθώντας τα ζητήματα που είχε καλύψει στην Έκθεση του προηγούμενου έτους. Έπειτα διερευνά νέα ζητήματα, τα οποία στη συνέχεια αξιολογεί βάσει των σχετικών ενωσιακών ή ευρύτερων ευρωπαϊκών προτύπων. Όσο περισσότερο ένα ζήτημα παρεκκλίνει από ένα πρότυπο ή το παραβιάζει, και όσο μεγαλύτερος είναι ο αντίκτυπός του, τόσο πιθανότερο είναι να χαρακτηριστεί ως πηγή ανησυχίας. Εάν ένα πρότυπο έχει παραβιαστεί κατάφωρα ή/και επανειλημμένα, ο δε αντίκτυπός του είναι μεγάλος, το πρόβλημα θα χαρακτηρίζεται ως «σοβαρή ανησυχία».

³³ Closa, C. and Hernández, G., [From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the Rule of Law Report](#), STG Policy Papers, Issue 2023/05, 2023, σ. 3-4, Pech, L. and Bárd, P., [The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), μελέτη που εκπονήθηκε κατ' ανάθεση των επιτροπών LIBE και AFCO του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2022, σ. 13 και 103.

³⁴ [Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 19ης Μαΐου 2022](#), σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής του 2021 για το κράτος δικαίου, σημείο 4.

53 Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή χρησιμοποιεί τους ακόλουθους χαρακτηρισμούς για τα ζητήματα που έχουν να κάνουν με το κράτος δικαίου (γνωστούς ως «προσδιοριστικά»):

- 1) **πηγές ανησυχίας**, που, ανάλογα με τη σοβαρότητά τους, υποδιαιρούνται περαιτέρω σε:
 - α) σοβαρές πηγές ανησυχίας
 - β) ανησυχίες
 - γ) ορισμένες ανησυχίες
- 2) **προκλήσεις**: ένας γενικός προσδιορισμός που αναφέρεται σε εκκρεμή ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν, τα οποία δεν είναι αρκετά σοβαρά ώστε να αποτελούν πηγή ανησυχίας·
- 3) **αδυναμίες**: ζητήματα αντίστοιχης βαρύτητας με τις προκλήσεις, αλλά περισσότερο συγκεκριμένα.

54 Διαπιστώσαμε ότι ο ισχυρότερος χαρακτηρισμός, «**σοβαρή πηγή ανησυχίας**», χρησιμοποιήθηκε σε τρία από τα οκτώ κεφάλαια ανά χώρα που επιλέξαμε: μία φορά στο πλαίσιο του πυλώνα 1, τρεις φορές στο πλαίσιο του πυλώνα 2 και μία φορά στο πλαίσιο του πυλώνα 4. Στην οριζόντια ανακοίνωση, η οποία καλύπτει και τα 27 κράτη μέλη, η Επιτροπή χρησιμοποίησε τον προσδιορισμό «σοβαρή πηγή ανησυχίας» μόνο τρεις φορές συνολικά. Επομένως, στην οριζόντια ανακοίνωση δεν συμπεριλήφθηκαν όλες οι «σοβαρές πηγές ανησυχίας» που προσδιορίζονταν στα ανά χώρα κεφάλαια.

55 Επισημάναμε επίσης ότι στην Έκθεση η Επιτροπή διέκρινε συστηματικά μεταξύ νέων ζητημάτων και ζητημάτων που είχαν διαπιστωθεί σε προηγούμενα έτη. Δεδομένου ότι η Έκθεση αποτελεί σχετικά νέο εργαλείο, μέχρι στιγμής δεν έχει επιχειρήσει να παρουσιάσει τις **τάσεις** στον τομέα του κράτους δικαίου, όπως εξελίσσονται διαχρονικά. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο έχει δηλώσει ότι η Έκθεση θα πρέπει να εντοπίζει θετικές και αρνητικές τάσεις στην κατάσταση του κράτους δικαίου, καθώς και εγκάρσιες τάσεις, συμπεριλαμβανομένων πιθανών συστημικών τρωτών σημείων, σε επίπεδο ΕΕ³⁵.

³⁵ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 19ης Μαΐου 2022, σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής του 2021 για το κράτος δικαίου, σημεία 8-9.

Τεκμηρίωση της αξιολόγησης με βάση τις συμβολές, τις ερωτήσεις και το σχέδιο Έκθεσης

56 Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δημοσιεύει σχεδόν όλες τις πληροφορίες που λαμβάνει στον ιστότοπό της, εφόσον συμφωνούν οι ενδιαφερόμενοι συνεισφέροντες. Αφού τις αναλύσει, προετοιμάζει ερωτήσεις που τίθενται στο πλαίσιο των επισκέψεων στις χώρες, κατά τις οποίες συλλέγει πρόσθετες πληροφορίες και έγγραφα. Στη συνέχεια αρχίζει να συντάσσει τα κεφάλαια ανά χώρα.

57 Πέραν τούτου, η Επιτροπή δεν καταρτίζει άλλα έγγραφα εργασίας στα οποία να εξηγεί πώς επέλεξε, από όλα τα στοιχεία που συγκέντρωσε, τα προβλήματα στα οποία αποφάσισε να αναφερθεί στην Έκθεση ή πώς αξιολόγησε τη σοβαρότητά τους. Στις υποσημειώσεις της Έκθεσης παραθέτει τις πηγές των πληροφοριών που αναφέρονται στο κείμενο. Δεν προσδιορίζονται πάντοτε πρόσθετες πηγές που τυχόν χρησιμοποιήθηκαν για την τεκμηρίωση της ανάλυσής της και την επιβεβαίωση των πληροφοριών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, λαμβάνονται δεόντως υπόψη όλες οι πληροφορίες από τις πηγές που απαριθμούνται στη μεθοδολογία, λαμβανομένης υπόψη της πραγματολογικής ορθότητας, της πληρότητας, της ποιότητας, της αξιοπιστίας και της συνάφειάς τους³⁶.

Κεφάλαια ανά χώρα

Στόχος η συνέπεια και η αναλογικότητα

58 Όλα τα κεφάλαια για τις επιμέρους χώρες έχουν την ίδια δομή: σύνοψη μίας σελίδας, μία σελίδα με συστάσεις (από το 2022) και με συμπεράσματα σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την υλοποίησή τους (από το 2023), το κυρίως σώμα του κειμένου και παραρτήματα, στα οποία απαριθμούνται οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν και οι οργανισμοί με τους οποίους πραγματοποιήθηκαν συναντήσεις. Το κυρίως σώμα του κεφαλαίου περιλαμβάνει, στην αρχή κάθε ενότητας, μια εισαγωγική παράγραφο ακολουθούμενη από αναλυτικές παραγράφους που αρχίζουν με μια εισαγωγική πρόταση.

³⁶ [Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report](#), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2022, σ. 1.

59 Για να διασφαλιστεί η **συνέπεια** της προσέγγισης που εφαρμόζει στα κεφάλαια ανά χώρα, η Επιτροπή υποδιαίρει τις εργασίες της σχετικά με τους τέσσερις πυλώνες σε 81 λεπτομερή επιμέρους θέματα. Η μεθοδολογία της απαιτεί αναλογική προσέγγιση και παράλληλη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης όλων των κρατών μελών³⁷. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή παρακολουθεί τις εξελίξεις σε όλα αυτά τα επιμέρους θέματα για το σύνολο των κρατών μελών, αλλά μπορεί να προσαρμόζει το βάθος της ανάλυσής της και τις πληροφορίες που παρουσιάζει ανάλογα με τη σοβαρότητα των εντοπιζόμενων προβλημάτων, τον συστημικό χαρακτήρα τους και τις εξελίξεις κατά τη διάρκεια του έτους. Συνεπώς, στο κείμενο της Έκθεσης δεν αποτυπώνονται κατ' ανάγκη όλα τα επιμέρους θέματα που παρακολουθήθηκαν. Σε κάθε ανά χώρα κεφάλαιο της Έκθεσης του 2022, αναπτύσσονται λεπτομερέστερα, κατά μέσο όρο, περίπου τα μισά από αυτά. Τα επιμέρους θέματα που εξετάζονται συχνότερα επισημαίνονται στο **γράφημα 7**.

Γράφημα 7 – Τα επιμέρους θέματα που εξετάζονται συχνότερα στα ανά χώρα κεφάλαια



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής.

³⁷ Αυτόθι, σ. 4.

Εσωτερική και εξωτερική επανεξέταση

60 Η εσωτερική επανεξέταση της Έκθεσης από την Επιτροπή διαρθρώνεται σε **τρία βασικά επίπεδα**: στο επίπεδο των επικεφαλής υπηρεσιών (ΓΔ JUST και Γενική Γραμματεία), των διευθυντών (συνεισφέρουσες υπηρεσίες) και των ιδιαίτερων γραφείων. Επιπλέον, υπάλληλοι επιφορτισμένοι ειδικά με αυτό το καθήκον διασφαλίζουν τη συνοχή του κειμένου της Έκθεσης, καθώς και τη συμμόρφωσή της με τις κατευθυντήριες οδηγίες.

61 Όλοι αυτοί οι έλεγχοι γίνονται απευθείας στο κείμενο των σχεδίων κεφαλαίων ανά χώρα. Η Επιτροπή δεν χρησιμοποιεί καταλόγους ελέγχου ή αντίστοιχα έγγραφα για τη διενέργεια ποιοτικού ελέγχου. Αντ' αυτού, εφαρμόζει εσωτερικές οδηγίες που επικαιροποιούνται τακτικά.

62 Στις αρχές Ιουνίου, η Επιτροπή κοινοποιεί τα σχέδια των ανά χώρα κεφαλαίων στα **κράτη μέλη για σχολιασμό**, παρέχοντάς τους συνήθως προθεσμία δύο εβδομάδων. Ο αριθμός των παρατηρήσεων που λαμβάνονται ποικίλλει σημαντικά. Σε σχέση με τα οκτώ κεφάλαια ανά χώρα που επιλέξαμε, η Επιτροπή έλαβε κατά μέσο όρο 39 παρατηρήσεις, ή 19 έως 83 παρατηρήσεις ανά κεφάλαιο.

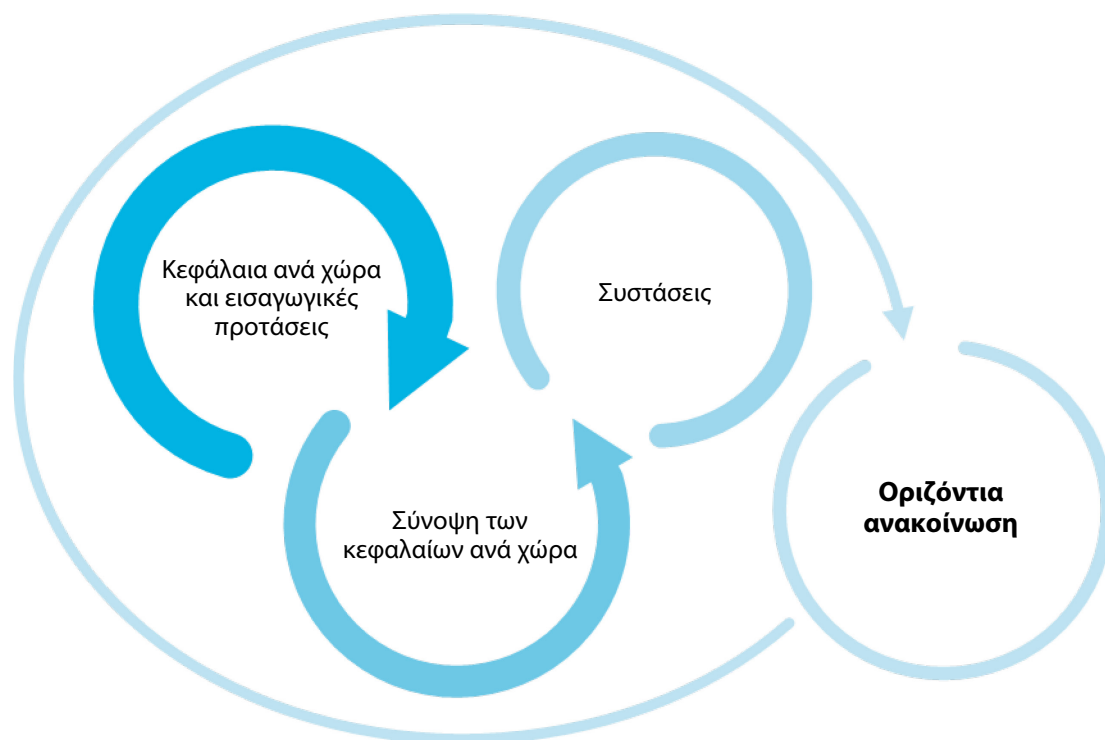
63 Κατά κανόνα, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις παρατηρήσεις των κρατών μελών σχετικά με την ορθότητα των πραγματικών περιστατικών, ενώ απορρίπτει ως επί το πλείστον εκείνες που μεταβάλλουν την αξιολόγησή της, εκτός εάν τεκμηριώνονται με πρόσθετα αποδεικτικά στοιχεία. Δεν παρέχει ειδική αναπληροφόρηση στα κράτη μέλη και αποτυπώνει τις όποιες αλλαγές απευθείας στην Έκθεση.

Οριζόντια ανακοίνωση

Αναζήτηση ισορροπίας

64 Παράλληλα με τα κεφάλαια ανά χώρα, η Επιτροπή, υπό την ευθύνη της Γενικής Γραμματείας, καταρτίζει επίσης την οριζόντια ανακοίνωση, η οποία καλύπτει την κατάσταση σε επίπεδο ΕΕ συνολικά. Δεν έχει εκδώσει εσωτερική καθοδήγηση ειδικά για την οριζόντια ανακοίνωση, καθώς θεωρεί ότι αρκεί η καθοδήγηση για τα κεφάλαια ανά χώρα. Η ανακοίνωση βασίζεται στην αξιολόγηση που παρουσιάζεται στα κεφάλαια ανά χώρα και πρέπει να την αντικατοπτρίζει. Στο **γράφημα 8** παρουσιάζεται το διάγραμμα ροής των εργασιών κατάρτισης της Έκθεσης, από τα κεφάλαια ανά χώρα έως την οριζόντια ανακοίνωση.

Γράφημα 8 – Διάγραμμα ροής των εργασιών κατάρτισης της Έκθεσης



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων της Επιτροπής.

65 Κατά την ανάλυσή μας, επισημάνσαμε τα εξής:

- Εάν ένα ζήτημα αποτελεί αντικείμενο σύστασης, η Επιτροπή το περιλαμβάνει στην οριζόντια ανακοίνωση και στη σύνοψη του κεφαλαίου της ενδιαφερόμενης χώρας. Η σύνοψη βασίζεται στις εισαγωγικές προτάσεις του αντίστοιχου κεφαλαίου.
- Σε αντίθεση με τα περιγραφόμενα στο ανωτέρω διάγραμμα ροής, σε ορισμένες περιπτώσεις, η οριζόντια ανακοίνωση περιλαμβάνει ζητήματα που δεν αναφέρονται στη σύνοψη του κεφαλαίου για την ενδιαφερόμενη χώρα. Ως εκ τούτου, τα ζητήματα αυτά φαίνεται να έχουν μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο της ανακοίνωσης από ό,τι στο πλαίσιο του κεφαλαίου για τη συγκεκριμένη χώρα. Παραδείγματος χάριν, η Επιτροπή εφάρμοσε αυτή την προσέγγιση σε περιπτώσεις που σε περισσότερα κράτη μέλη ανέκυψαν συγκρίσιμα ζητήματα, αναφέροντάς τα όλα στην ανακοίνωση, ακόμη και εάν δεν περιλαμβάνονταν στη σύνοψη των αντίστοιχων κεφαλαίων.
- Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι επιδίωξή της ήταν να επιτύχει την ισόρροπη κάλυψη όλων των κρατών μελών (εννέα έως 15 αναφορές σε καθένα) και των τεσσάρων πυλώνων της οριζόντιας ανακοίνωσης, παρέχοντας τόσο θετικά όσο και αρνητικά παραδείγματα.

Εσωτερική επανεξέταση και πίνακες συνέπειας

66 Για την οριζόντια ανακοίνωση ακολουθείται η ίδια διαδικασία επανεξέτασης που εφαρμόζεται για τα κεφάλαια ανά χώρα, αλλά πριν από την έγκρισή της από το Σώμα των Επιτρόπων διενεργείται επίσης ευρεία διυπηρειακή διαβούλευση.

67 Όπως και στην περίπτωση των κεφαλαίων ανά χώρα, δεν υπάρχουν ειδικοί κατάλογοι ελέγχου ή αντίστοιχα έγγραφα για τη διενέργεια ποιοτικού ελέγχου. Αντ' αυτών, η Επιτροπή βασίζεται σε τρεις αναλυτικούς πίνακες επισκόπησης:

- 1) έναν **πίνακα παραδειγμάτων**, στον οποίο καταγράφεται ο αριθμός των θετικών και αρνητικών αναφορών για κάθε κράτος μέλος·
- 2) έναν **πίνακα συνέπειας**, στον οποίο παρουσιάζονται τα επιμέρους θέματα που καλύπτει κάθε ανά χώρα κεφάλαιο·
- 3) έναν **πίνακα συστάσεων**, ο οποίος παρέχει επισκόπηση όλων των συστάσεων.

Προκλήσεις και ευκαιρίες κατά τη διαδικασία κατάρτισης της Έκθεσης

Η μεθοδολογία για την κατάρτιση της Έκθεσης

Το δημόσια διαθέσιμο εξασέλιδο έγγραφο μεθοδολογίας έχει περιορισμένη αξία για τους ενδιαφερόμενους αναγνώστες ή ερευνητές που επιθυμούν να κατανοήσουν καλύτερα την προσέγγιση που εφαρμόζει η Επιτροπή όσον αφορά την αξιολόγηση. Υπάρχει περιθώριο αύξησης του όγκου των δημόσια διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τη μεθοδολογία της Επιτροπής (λόγου χάριν, σχετικά με τους χαρακτηρισμούς, την τυπολογία, τα πρότυπα και τους δείκτες που χρησιμοποιούνται, βλέπε σημεία [48](#) και [53](#)), γεγονός που θα ενισχύσει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία.

Επιπλέον, υπάρχει περιθώριο περαιτέρω αποσαφήνισης της προσέγγισης που εφαρμόζει η Επιτροπή για την αξιολόγηση, ειδικότερα όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο εξακριβώνεται ο βαθμός συμμόρφωσης με τα πρότυπα και η σοβαρότητα των τυχόν εντοπιζόμενων προβλημάτων (σημεία [49-54](#)), καθώς και βελτίωσης της διαδρομής τεκμηρίωσης της διαδικασίας αξιολόγησης μέσω της καλύτερης τεκμηρίωσης του τρόπου με τον οποίο αποφασίζει σε ποιες από τις συγκεντρωθείσες πληροφορίες θα βασιστεί και με ποια ζητήματα θα ασχοληθεί, καθώς και του τρόπου με τον οποίο αξιολογεί τη σοβαρότητα των εν λόγω ζητημάτων (σημείο [57](#)).

Τέλος, η Επιτροπή θα μπορούσε, με την ευκαιρία της επικείμενης πέμπτης έκδοσης της Έκθεσης, να παρουσιάσει μια πολυετή επισκόπηση των ζητημάτων του κράτους δικαίου που παρακολουθήθηκαν στο πλαίσιο των ετήσιων κύκλων της διαδικασίας (σημείο [55](#)).

Συστάσεις και δραστηριότητες μεταπαρακολούθησης

Συστάσεις της Επιτροπής σχετικά με το κράτος δικαίου στην Έκθεση

Συστάσεις προς κάθε κράτος μέλος

68 Η Έκθεση του 2022 ήταν η πρώτη στην οποία η Επιτροπή διατύπωσε συστάσεις ανά κράτος μέλος. Συνολικά, περιλάμβανε **145 συστάσεις** και στους τέσσερις πυλώνες, εκ των οποίων 40 αφορούσαν τα συστήματα απονομής δικαιοσύνης (πυλώνας 1), 52 τα πλαίσια για την καταπολέμηση της διαφθοράς (πυλώνας 2), 32 την ελευθερία και την πολυφωνία των μέσων επικοινωνίας (πυλώνας 3) και 21 άλλα θέματα που σχετίζονται με τα συστήματα ελέγχων και ισορροπιών (πυλώνας 4). Ορισμένες από τις συστάσεις αυτές κάλυπταν πολλαπλά προβλήματα (βλέπε [παράρτημα III](#)).

69 Πρόθεση της Επιτροπής είναι να απευθύνει συστάσεις σε κάθε κράτος μέλος, διατηρώντας παράλληλα τον αριθμό τους εντός ορισμένων ορίων. Ο αριθμός των συστάσεων στην Έκθεση του 2022 κυμαίνεται μεταξύ τεσσάρων και οκτώ³⁸ ανά κράτος μέλος και στην Έκθεση του 2023 μεταξύ δύο και επτά³⁹. Το επιμέρους θέμα το οποίο αφορούσε ο μεγαλύτερος αριθμός συστάσεων, που απευθύνθηκαν σε 17 κράτη μέλη, είναι η ακεραιότητα (συγκρούσεις συμφερόντων, μεταπήδηση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και αντίστροφα, κώδικας δεοντολογίας και δήλωση περιουσιακής κατάστασης), στο πλαίσιο του πυλώνα 2, γεγονός ενδεικτικό του πολυσύνθετου χαρακτήρα αυτής της κατηγορίας. Ταυτόχρονα, ο πυλώνας 2, που αφορά τα πλαίσια καταπολέμησης της διαφθοράς, ήταν εκείνος που αποτέλεσε το αντικείμενο των περισσότερων συστάσεων. Στο [γράφημα 9](#) παρουσιάζεται επισκόπηση των επιμέρους θεμάτων που αποτέλεσαν αντικείμενο των περισσότερων και των λιγότερων συστάσεων.

³⁸ Τέσσερις συστάσεις: Βέλγιο, Δανία, Εσθονία, Λετονία, Κάτω Χώρες, Φινλανδία και Σουηδία· οκτώ συστάσεις: Ουγγαρία.

³⁹ Δύο συστάσεις: Εσθονία, Λετονία· επτά συστάσεις: Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία.

Γράφημα 9 – Τα επιμέρους θέματα που αποτέλεσαν αντικείμενο των περισσότερων και των λιγότερων συστάσεων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων της Επιτροπής.

70 Το Κοινοβούλιο εξέφρασε την ανησυχία του «για την έλλειψη συνοχής μεταξύ της οριζόντιας έκθεσης (ανακοίνωσης) και των συστάσεων, ιδίως για το γεγονός ότι οι επιφυλάξεις ανά χώρα που εκφράζονται στην οριζόντια έκθεση δεν αντιστοιχούν πλήρως στις ειδικές ανά χώρα συστάσεις». Ζήτησε να υπάρξει σαφής σύνδεση μεταξύ των επιφυλάξεων που εκφράστηκαν και των συστάσεων που διατυπώθηκαν⁴⁰. Όταν υπάρχουν σοβαρές ανησυχίες, η Επιτροπή επιδιώκει, καταρχήν, να διατυπώνει συστάσεις για συγκεκριμένη λύση. Βάσει της ανάλυσης των συστάσεων που επιλέξαμε από την Έκθεση του 2022, διαπιστώσαμε ότι καμία από τις τέσσερις που απαιτούσαν συγκεκριμένη λύση⁴¹ δεν αφορούσε ζήτημα που είχε χαρακτηριστεί ως

⁴⁰ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 30ής Μαρτίου 2023, σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής του 2022 για το κράτος δικαίου, σημείο 8.

⁴¹ Και οι δύο συστάσεις προς την Ουγγαρία στον πυλώνα 1, η δεύτερη σύσταση προς την Ισπανία στον πυλώνα 1, και η σύσταση προς την Μάλτα στον πυλώνα 2.

«σοβαρή πηγή ανησυχίας». Η Επιτροπή θεωρεί ότι, σε κάθε περίπτωση, το κεφάλαιο για τη συγκεκριμένη χώρα παρέχει ακριβή αξιολόγηση των πηγών ανησυχίας, συμπεριλαμβανομένων των προτύπων που δεν έχουν τηρηθεί, και του αντικτύπου τους στην πράξη, που αποτελεί τη βάση για την επιλογή της σύστασης.

71 Διαπιστώσαμε ότι καμία από τις 12 συστάσεις που εξετάσαμε δεν συνοδεύεται από συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή της. Αντ' αυτού, η Επιτροπή αξιολογεί κάθε χρόνο την πρόοδο προς την υλοποίηση κάθε σύστασης στην επόμενη έκδοση της Έκθεσης. Ορισμένες απαιτούν τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, όπως η θέσπιση συγκεκριμένων κανόνων για το ανώτατο δικαστήριο (Ουγγαρία) ή η ανανέωση του δικαστικού συμβουλίου (Ισπανία). Άλλες δίνουν μια γενική κατεύθυνση, λόγω χάριν, της βελτίωσης της ακεραιότητας συγκεκριμένων τομέων της δημόσιας διοίκησης (Βουλγαρία), παρέχοντας στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τη διακριτική ευχέρεια να αναζητήσει τις ενδεδειγμένες λύσεις για την αντιμετώπιση των εντοπισθέντων ζητημάτων. Κατά κανόνα, οι συστάσεις δεν συνοδεύονται από ποσοτικούς στόχους και, ως εκ τούτου, το κείμενο του κεφαλαίου για την αντίστοιχη χώρα είναι απαραίτητο, καθώς σε αυτό η Επιτροπή επεξηγεί το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται η αξιολόγησή της.

72 Τα σχέδια συστάσεων δεν περιλαμβάνονται στην τελική διαβούλευση με τα κράτη μέλη. Τα τελευταία μπορούν να σχολιάσουν το σχέδιο κειμένου του κεφαλαίου που τα αφορά, καθώς και τα ζητήματα που εγείρονται σε αυτό, αλλά δεν λαμβάνουν εκ των προτέρων τις συστάσεις και, ως εκ τούτου, δεν έχουν τη δυνατότητα να τις αποδεχθούν ή να τις απορρίψουν. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι συστάσεις, οι οποίες δεν είναι δεσμευτικές, είναι αποτέλεσμα της δικής της αξιολόγησης και αναλαμβάνει την πολιτική ευθύνη για τη διατύπωσή τους.

Πρόοδος μετά τον πρώτο χρόνο υλοποίησης των συστάσεων

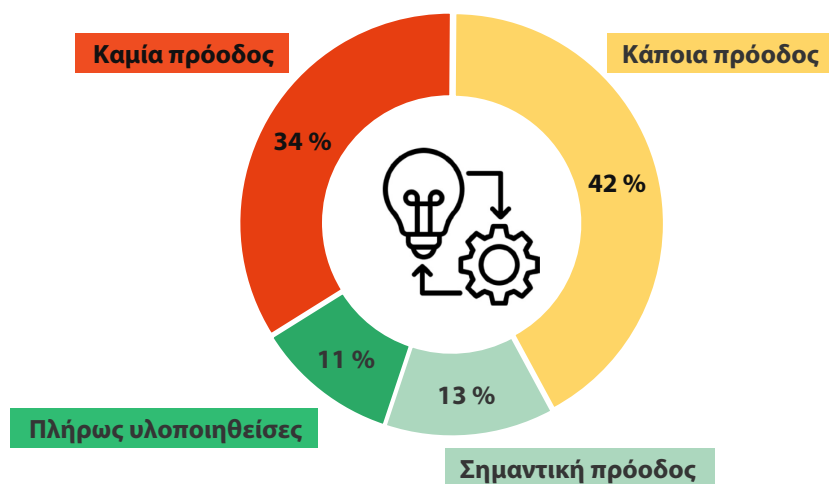
73 Αρχής γενομένης από το 2023, η Επιτροπή συμπεριέλαβε στην Έκθεση αξιολόγηση της υλοποίησης των συστάσεών της. Τόσο τα κράτη μέλη όσο και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται για την υλοποίηση των συστάσεων μέσω των ερωτηματολογίων (σημείο 41), τα οποία η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη κατά την αξιολόγησή της.

74 Διαπιστώσαμε ότι η μεταπαρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των συστάσεων βελτίωσε τη δομή της αξιολόγησης της Επιτροπής, καθώς επιτρέπει την εξαγωγή σαφούς συμπεράσματος. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί μια κλίμακα τεσσάρων επιπέδων για την αξιολόγηση της πορείας υλοποίησης των συστάσεων:

- 1) **πλήρως υλοποιηθείσα**
- 2) **σημαντική πρόοδος**
- 3) **κάποια πρόοδος**
- 4) **καμία πρόοδος.**

75 Στο [γράφημα 10](#) παρουσιάζεται η πρόοδος που σημειώθηκε προς την κατεύθυνση της υλοποίησης των συστάσεων που διατυπώθηκαν στην έκθεση του 2022, σύμφωνα με τη σχετική αξιολόγηση στην Έκθεση του 2023, ενώ στο [παράρτημα III](#) αναλύεται η πορεία υλοποίησης όλων των συστάσεων του 2022, ανά πυλώνα και ανά κράτος μέλος.

Γράφημα 10 – Υλοποίηση των συστάσεων του 2022 έως τον Ιούλιο του 2023



Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ, με βάση την [ανακοίνωση COM\(2023\) 800](#), με τίτλο «Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου».

76 Στο πλαίσιο της ανάλυσης των συστάσεων που περιέχονται στα επιλεγμένα κεφάλαια ανά χώρα και για τους επιλεγμένους πυλώνες, εντοπίσαμε μία περίπτωση στην οποία η Επιτροπή αναγνώρισε την ύπαρξη «κάποιας πρόοδος» με βάση το γεγονός ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος (Γερμανία) τής είχε γνωστοποιήσει την πρόθεσή του να εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές. Η Επιτροπή θεώρησε ότι το βήμα αυτό αποτελεί ένα πρώτο μέτρο για την επίτευξη των γενικών στόχων της σύστασης (η συγκεκριμένη περίπτωση παρουσιάζεται λεπτομερώς στο [πλαίσιο 5](#)).

Πλαίσιο 5

Μεταπαρακολούθηση συστάσεων του 2022: «κάποια πρόοδος»

Σύσταση: Να ενισχύσει τους υφιστάμενους κανόνες για τη μεταπήδηση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και αντίστροφα μέσω της αύξησης της συνοχής των διαφόρων εφαρμοστέων κανόνων, της διαφάνειας των αδειών για μελλοντική απασχόληση των υψηλόβαθμων δημόσιων υπαλλήλων και της διάρκειας των περιόδων αναμονής για τους κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους ομοσπονδιακών υπουργών.

Αξιολόγηση της
Επιτροπής:
Κάποια πρόοδος

Κείμενο του κεφαλαίου για τη χώρα: Οι συμπληρωματικές κατευθυντήριες γραμμές για την περίοδο μετά την έξοδο από την υπηρεσία βρίσκονται στο στάδιο της κατάρτισης, αλλά δεν **καλύπτουν την ανάγκη** να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη συνέπεια μεταξύ των διάφορων υφιστάμενων κανόνων. (...) Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση **δεν προτίθεται να νομοθετήσει για την αντιμετώπιση των επίμονων πηγών ανησυχίας** όσον αφορά τη διαφορετική κατά περίπτωση εφαρμογή των γερμανικών κανόνων για τη μεταπήδηση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, συμπεριλαμβανομένων των διαφορετικών περιόδων αναμονής και της μεγάλης διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται στους ανωτέρους όσον αφορά την απόφαση για τη μελλοντική απασχόληση υφυπουργών και γενικών διευθυντών, **παρά τις διεθνείς συστάσεις**. (...) Θα αναπτυχθούν νέες **κατευθυντήριες γραμμές** πρόληψης σε επίπεδο ομοσπονδιακής κυβέρνησης για την **ευαισθητοποίηση** των δημόσιων λειτουργών που αποχωρούν από τα καθήκοντά τους. Δεδομένου ότι έχουν ληφθεί περιορισμένα μέτρα για την ενίσχυση των υφιστάμενων κανόνων για τη μεταπήδηση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, έχει σημειωθεί κάποια πρόοδος προς την υλοποίηση της σύστασης που διατυπώθηκε στην Έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου.

Πηγή: [SWD\(2023\) 805](#): κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Γερμανία, σ. 16-17.

77 Μια άλλη σύσταση αξιολογήθηκε ως «πλήρως υλοποιηθείσα» βάσει του γεγονότος ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος (Ουγγαρία) είχε θεσπίσει νέο νόμο. Ωστόσο, η εν λόγω σύσταση αφορούσε την ενίσχυση του ρόλου ενός συγκεκριμένου θεσμικού οργάνου⁴², κάτι που μπορεί να εξαρτάται και από τον τρόπο εφαρμογής του νόμου στην πράξη. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής, μια σύσταση μπορεί να θεωρηθεί ως πλήρως υλοποιηθείσα αφότου το κράτος μέλος εγκρίνει ή/και εφαρμόσει (κατά περίπτωση) όλα τα αναγκαία μέτρα για την ορθή υλοποίησή της.

Δραστηριότητες διάδοσης

78 Ο κύκλος του κράτους δικαίου συνεχίζεται και μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης, έως την άνοιξη του επόμενου έτους, όπως φαίνεται στο [γράφημα 11](#). Οι κυριότερες δραστηριότητες στο πλαίσιο αυτό είναι ο ετήσιος διάλογος για το κράτος δικαίου στο Συμβούλιο της ΕΕ, στο πλαίσιο του οποίου συζητείται η οριζόντια ανακοίνωση και διάφορα κεφάλαια ανά χώρα, και η κατάρτιση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψηφισμάτων πρωτοβουλίας, μέχρι στιγμής για κάθε έκδοση της Έκθεσης. Επιπλέον, η Επιτροπή συνεχίζει τον διάλογο με τα κράτη μέλη, καλώντας τα σε τεχνική συνεδρίαση μεταπαρακολούθησης, στο πλαίσιο της οποίας συζητείται η υλοποίηση των συστάσεων, και διοργανώνοντας εθνικούς διαλόγους για το κράτος δικαίου, καθώς και άλλες διμερείς συναντήσεις απευθείας σε διάφορα κράτη μέλη. Λεπτομερέστερα στοιχεία σχετικά με αυτές και άλλες δραστηριότητες που πραγματοποιούνται μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης παρουσιάζονται στο [παράρτημα IV](#).

⁴² SWD(2023) 817: κεφάλαιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ουγγαρία, σ. 2-4.

Γράφημα 11 –Ετήσιος κύκλος δραστηριοτήτων διάδοσης



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του ιστότοπου Eurora και εγγράφων της Επιτροπής.

Προκλήσεις και ευκαιρίες σε σχέση με τις συστάσεις που διατυπώνονται στην Έκθεση

Αριθμός και βαθμός λεπτομέρειας των συστάσεων, και σοβαρότητα των εντοπιζόμενων ζητημάτων

Η κατάσταση στον τομέα του κράτους δικαίου και τα ζητήματα που εντοπίζονται διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Επομένως, η λήψη απόφασης σχετικά με τον αριθμό των συστάσεων και τον βαθμό λεπτομέρειάς τους κατά τρόπο αναλογικό προς τη σοβαρότητα των εντοπισθέντων ζητημάτων μπορεί να αποτελέσει πρόκληση για την Επιτροπή (σημεία **68-71**). Στο πλαίσιο αυτό, με βάση την πείρα που αποκτήθηκε από την πρώτη διαδικασία μεταπαρακολούθησης του 2023, η Επιτροπή θα μπορούσε να αξιοποιήσει την ευκαιρία για να εξελίξει τις κατευθυντήριες γραμμές της σχετικά με την αξιολόγηση των συστάσεων (σημεία **76-77**).

Ποσοστό υλοποίησης των συστάσεων

Στο τέλος του πρώτου έτους μεταπαρακολούθησης των συστάσεων που είχαν διατυπωθεί στην Έκθεση του 2022, δεν είχε σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά το 34 % αυτών, είχε σημειωθεί κάποια πρόοδος σε σχέση με το 42 % και σημαντική πρόοδος σε σχέση με το 13 %, ενώ το 11 % είχε υλοποιηθεί πλήρως. Δεδομένου του ρόλου που διαδραματίζουν τα κράτη μέλη στην υλοποίηση των συστάσεων και του γεγονότος ότι ορισμένες από αυτές αφορούν ενδεχομένως ζητήματα για τα οποία απαιτείται συνεχής δράση για πολλά χρόνια, η αύξηση του ποσοστού υλοποίησης και, ως εκ τούτου, η διασφάλιση του επιθυμητού αντικτύπου της Έκθεσης μπορεί μελλοντικά να αποτελέσει πρόκληση για την Επιτροπή (σημείο **75**).

Τελικές παρατηρήσεις

79 Από το 2020, η Επιτροπή παρακολουθεί συστηματικά την κατάσταση στον τομέα του κράτους δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη και δημοσιεύει σχετική ετήσια έκθεση. Η επισκόπησή μας παρέχει τη δυνατότητα μιας ολοκληρωμένης ματιάς σε αυτή τη διαδικασία.

80 Στο πρώτο μέρος της περιγράφουμε το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου διαμορφώνεται το τοπίο του κράτους δικαίου στην ΕΕ και παρουσιάζουμε **τη σχέση μεταξύ της Έκθεσης για το κράτος δικαίου και των άλλων εργαλείων της ΕΕ** στον τομέα αυτό. Η ΕΕ διαθέτει ένα σύνολο συμπληρωματικών εργαλείων που μπορούν να χρησιμοποιούνται παράλληλα και όχι σε ιεραρχική σειρά, παρέχοντας το περιθώριο επιλογής των κατάλληλων κάθε φορά εργαλείων. Η Έκθεση αποτελεί εργαλείο πρόληψης, διά του οποίου παρουσιάζεται η αξιολόγηση, από πλευράς Επιτροπής, των σημαντικότερων εξελίξεων στον τομέα του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη, καθώς και η συνολική εικόνα των εξελίξεων σε επίπεδο ΕΕ (σημεία **11-38**).

81 Εντοπίσαμε προκλήσεις και ευκαιρίες σε σχέση με:

- την εργαλειοθήκη για το κράτος δικαίου και τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούνται τα επιμέρους εργαλεία της:
 - την πρόκληση της εξασφάλισης συμπληρωματικότητας και συνεργιών μεταξύ όλων αυτών των εργαλείων,
 - την ευκαιρία αποσαφήνισης των αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των εργαλείων και των επιλογών της Επιτροπής όσον αφορά το ποια εργαλεία θα χρησιμοποιήσει και πότε·
- την ολοκληρωμένη επισκόπηση του συνόλου των εργαλείων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου και των μέτρων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο καθενός από αυτά:
 - την ευκαιρία ενίσχυσης της πληρότητας των πληροφοριών που παρουσιάζονται στην Έκθεση σχετικά με τις εξελίξεις στον τομέα του κράτους δικαίου σε σχέση με άλλα εργαλεία.

82 Στο κυρίως μέρος της επισκόπησής μας παρουσιάζεται λεπτομερώς **ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή καταρτίζει την Έκθεση** με βήμα προς βήμα ανάλυση της σχετικής διαδικασίας. Οι κύριοι τρόποι με τους οποίους η Επιτροπή συγκεντρώνει τις απαιτούμενες πληροφορίες είναι η αποστολή ερωτηματολογίων στα κράτη μέλη και η διοργάνωση δημόσιας διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η εφαρμοζόμενη προσέγγιση είναι ποιοτική και βασίζεται στις απαιτήσεις της ενωσιακής νομοθεσίας και σε άλλα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ωστόσο, η Επιτροπή ούτε κοινοποιεί ούτε τεκμηριώνει περαιτέρω τους δείκτες που χρησιμοποιεί για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα εν λόγω πρότυπα. Μέχρι στιγμής, στην Έκθεση δεν έχουν παρουσιαστεί διαχρονικές τάσεις στον τομέα του κράτους δικαίου (σημεία [39-67](#)).

83 Οι κύριες ευκαιρίες που εντοπίσαμε στη διαδικασία αφορούν:

- τις δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τη μεθοδολογία της Επιτροπής,
- την περαιτέρω αποσαφήνιση της προσέγγισης αξιολόγησης της Επιτροπής,
- την τεκμηρίωση της διαδικασίας αξιολόγησης,
- την πολυετή επισκόπηση των ζητημάτων που άπτονται του κράτους δικαίου.

84 Στην τελευταία ενότητα της επισκόπησης εξετάζουμε τις **συστάσεις που διατυπώνονται στην Έκθεση** και την πρώτη διαδικασία μεταπαρακολούθησης, και παρουσιάζουμε εν συντομία τις σχετικές δραστηριότητες διάδοσης. Η Έκθεση περιλαμβάνει μια σειρά συστάσεων προς κάθε κράτος μέλος, οι οποίες μεταπαρακολουθούνται τον επόμενο χρόνο. Μετά τον πρώτο χρόνο υλοποίησης, το 11 % των συστάσεων είχε υλοποιηθεί πλήρως, το 55 % εν μέρει, ενώ δεν είχε σημειωθεί πρόοδος σε σχέση με το 34 % αυτών. Μετά τη δημοσίευσή της, η Έκθεση χρησιμεύει ως βάση για τον ετήσιο διάλογο του Συμβουλίου για το κράτος δικαίου και για τις σχετικές συζητήσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή αναπτύσσει και άλλες δραστηριότητες διάδοσης, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη (σημεία [68-78](#)).

85 Όσον αφορά τις συστάσεις και τη μεταπαρακολούθησή τους, επισημάναμε τις εξής προκλήσεις:

- την πρόκληση του προσδιορισμού του αριθμού των συστάσεων και του βαθμού λεπτομέρειάς τους κατά τρόπο ανάλογο προς τη σοβαρότητα των εντοπιζόμενων,
- την πρόκληση της αύξησης του ποσοστού υλοποίησης των συστάσεων.

Η παρούσα επισκόπηση εγκρίθηκε από το Τμήμα V, του οποίου προεδρεύει ο Jan Gregor, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 16ης Ιανουαρίου 2024.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Παραδείγματα νομολογίας του ΔΕΕ σχετικά με το κράτος δικαίου

Μολονότι το κράτος δικαίου δεν αναφέρεται ρητά στις ιδρυτικές Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) του 1957, στην **υπόθεση «Les Verts»** (294/83 της 1986), το ΔΕΕ έκρινε ότι η ΕΟΚ συνιστούσε «κοινότητα δικαίου». Στη **γνωμοδότηση** του 2/13 του 2014, το ΔΕΕ τόνισε, σύμφωνα και με τις ισχύουσες Συνθήκες της ΕΕ, ότι το κράτος δικαίου, καθώς και οι άλλες κοινές αξίες που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, είναι κοινές σε όλα τα κράτη μέλη, γεγονός που «συνεπάγεται και δικαιολογεί την ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών ως προς την αναγνώριση των εν λόγω αξιών και, επομένως, ως προς την τήρηση του δικαίου της Ένωσης που υλοποιεί τις αξίες αυτές».

Στην **υπόθεση Sindical**, γνωστή και ως υπόθεση των «**Πορτογάλων δικαστών**» (C-64/16 του 2018), το ΔΕΕ δήλωσε ρητά ότι η ανεξαρτησία των δικαστών των εθνικών δικαστηρίων αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική δικαστική προστασία, σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 1, της ΣΕΕ. Συνεπώς, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική δικαστική προστασία και η ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.

Η υπόθεση αυτή αποτέλεσε οδηγό για άλλες, όπως η υπόθεση **Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατία της Πολωνίας** (C-619/18 του 2019). Σε αυτή, το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Πολωνία είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 19, παράγραφος 1, της ΣΕΕ, εφαρμόζοντας μέτρα μείωσης του ορίου της ηλικίας συνταξιοδότησεως των δικαστών και παρέχοντας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζει επί της παράτασης της θητείας των δικαστών⁴³. Ακολούθησαν πολυάριθμες άλλες αποφάσεις του σχετικά με την αναδιάρθρωση του δικαστικού συστήματος στην Πολωνία⁴⁴.

⁴³ Torres Perez, A., *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, τόμος 27(1), 2020, σ. 118.

⁴⁴ Υποθέσεις C-192/18, C-487/19, C-508/19, C-791/19, κ.ά.

Τον Φεβρουάριο του 2022 το ΔΕΕ απέρριψε τις προσφυγές της Ουγγαρίας και της Πολωνίας για την **ακύρωση του κανονισμού για την αιρεσιμότητα** (υποθέσεις [C-156/21](#) και [C-157/21](#)). Επιβεβαίωσε ότι η νομική βάση του κανονισμού είναι κατάλληλη, ότι δεν καταστρατηγεί το άρθρο 7 ΣΕΕ, ότι σέβεται τα όρια των αρμοδιοτήτων της ΕΕ και ότι δεν παραβιάζει την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Υπογράμμισε δε ότι «οι αξίες που διαλαμβάνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ (...) καθορίζουν την ίδια την ταυτότητα της Ένωσης ως κοινής έννομης τάξης. Επομένως, η Ένωση πρέπει να είναι σε θέση (...) να προασπίζεται τις εν λόγω αξίες.»

Παράρτημα II – Εργαλειοθήκη για το κράτος δικαίου

Εργαλεία της ΕΕ που εστιάζουν στο κράτος δικαίου

Ετήσια έκθεση για το κράτος δικαίου

Η **έκθεση για το κράτος δικαίου** αποτελεί μηχανισμό πρόληψης για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση σημαντικών εξελίξεων, θετικών και αρνητικών, στον τομέα του κράτους δικαίου, στα κράτη μέλη. Καλύπτει τέσσερις πυλώνες: τα συστήματα απονομής δικαιοσύνης, τα πλαίσια για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την πολυφωνία και την ελευθερία των μέσων επικοινωνίας και άλλα θεσμικά ζητήματα σχετικά με το σύστημα ελέγχων και ισορροπιών. Ούτε η Έκθεση ούτε οι συστάσεις που διατυπώνονται σε αυτήν είναι εκτελεστές.

Κανονισμός για την αιρεσιμότητα

Ο **κανονισμός για την αιρεσιμότητα** θεσπίζει ένα γενικό καθεστώς αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού και των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ σε περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη. Προβλέπει ειδικά μέτρα προστασίας, συμπεριλαμβανομένης της αναστολής πληρωμών ή της απαγόρευσης ανάληψης νέων νομικών δεσμεύσεων. Τα μέτρα προστασίας μπορούν να λαμβάνονται μόνο σε περίπτωση παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου που επηρεάζουν ή απειλούν σοβαρά να επηρεάσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού της ΕΕ ή την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της με επαρκώς άμεσο τρόπο. Η διαδικασία αυτή εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 2022 σε σχέση με την Ουγγαρία⁴⁵. Για λεπτομερέστερα στοιχεία σχετικά με τη διαδικασία αυτή, βλέπε την ειδική έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με το κράτος δικαίου στην ΕΕ⁴⁶.

Διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ

Το **άρθρο 7 ΣΕΕ** θεσπίζει διαδικασίες για την αντιμετώπιση του κινδύνου σοβαρής παραβίασης ή της ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών που αναφέρονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Ως εκ τούτου, το πεδίο εφαρμογής του καλύπτει το κράτος δικαίου, αλλά περιλαμβάνει περαιτέρω τον σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Περιλαμβάνει τρεις παραγράφους, καθεμία από τις οποίες εισάγει χωριστή διαδικασία (βλέπε **γράφημα 12**).

⁴⁵ Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2022/2506 του Συμβουλίου.

⁴⁶ Ειδική έκθεση 03/2024.

Γράφημα 12 – Διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ



Άρθρο 7, παράγραφος 1

Διαπίστωση της ύπαρξης **σαφούς κινδύνου** σοβαρής παραβίασης των αξιών από κράτος μέλος:

- ο προτάσει του ενός τρίτου των κρατών μελών ή του Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής·
- ο απόφαση του Συμβουλίου με **πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων** των μελών του και κατόπιν της έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.



Άρθρο 7, παράγραφος 2

Διαπίστωση της **ύπαρξης** σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών από κράτος μέλος:

- ο προτάσει του ενός τρίτου των κρατών μελών ή της Επιτροπής·
- ο απόφαση του Συμβουλίου με **ομοφωνία** των μελών του (εξαιρουμένου του εμπλεκόμενου κράτους μέλους), αφού λάβει την έγκριση του Κοινοβουλίου.



Άρθρο 7, παράγραφος 3

Απόφαση **αναστολής δικαιωμάτων** που απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου στο Συμβούλιο:

- ο Απόφαση του Συμβουλίου με **ειδική πλειοψηφία**.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του άρθρου 7 της ΣΕΕ.

Η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, κινήθηκε σε δύο περιπτώσεις: τον Δεκέμβριο του 2017 σε σχέση με την Πολωνία (από την Επιτροπή) και τον Σεπτέμβριο του 2018 σε σχέση με την Ουγγαρία (από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)⁴⁷. Τον Νοέμβριο του 2023, το Συμβούλιο δεν είχε ακόμη ψηφίσει σχετικά με καμία από τις δύο αυτές διαδικασίες.

⁴⁷ **Δελτίο Τύπου:** Κράτος δικαίου: Η Επιτροπή κινεί διαδικασία επί παραβάσει κατά της Πολωνίας για παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ από το Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας, 22.12.2021.

Πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου

Η Επιτροπή θέσπισε [πλαίσιο για την ενίσχυση του κράτους δικαίου](#), με στόχο να εμποδίσει αναδυόμενες απειλές κατά του κράτους δικαίου από το να κλιμακωθούν σε σημείο που να πρέπει η Επιτροπή να ενεργοποιήσει τους μηχανισμούς του άρθρου 7 ΣΕΕ. Το πλαίσιο αυτό βασίζεται σε διάλογο με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και, εν συνεχεία, σε αξιολόγηση της προβληματικής κατάστασης. Τέλος, παρουσιάζει τα μέτρα που θα μπορούσαν να ληφθούν για την αντιμετώπιση της συστημικής απειλής⁴⁸. Στην περίπτωση της Πολωνίας, η Επιτροπή εφάρμοσε το πλαίσιο πριν κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ. Το εργαλείο αυτό δεν είναι νομικά εκτελεστό.

Πίνακας αποτελεσμάτων στον τομέα της δικαιοσύνης

Ο [πίνακας αποτελεσμάτων στον τομέα της δικαιοσύνης](#) είναι μια ανακοίνωση της Επιτροπής που παρέχει συγκριτικές πληροφορίες για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας, της ποιότητας και της ανεξαρτησίας των εθνικών συστημάτων απονομής δικαιοσύνης. Σε αντίθεση με την έκθεση για το κράτος δικαίου, που παρουσιάζει ποιοτική εκτίμηση, ο πίνακας αποτελεσμάτων παρουσιάζει ένα σύνολο κατά κύριο λόγο ποσοτικών δεδομένων.

Μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου – καταργήθηκε το 2023

Το 2007, μετά την προσχώρηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην ΕΕ, η Επιτροπή δημιούργησε τον [μηχανισμό συνεργασίας και ελέγχου](#), ως μεταβατικό μέτρο, για να βοηθήσει τις δύο χώρες να αντιμετωπίσουν τις αδυναμίες τους στους τομείς της μεταρρύθμισης του δικαστικού συστήματος, της καταπολέμησης της διαφθοράς και, στην περίπτωση της Βουλγαρίας, του οργανωμένου εγκλήματος⁴⁹. Μετά την έγκριση των τελικών εκθέσεων για τη Βουλγαρία (το 2019) και τη Ρουμανία (το 2022), ο μηχανισμός καταργήθηκε επίσημα τον Σεπτέμβριο του 2023⁵⁰. Βλέπε την ειδική έκθεσή μας σχετικά με το κράτος δικαίου στην ΕΕ και τις απαντήσεις της Επιτροπής, όπου γίνεται επίσης αναφορά στον μηχανισμό συνεργασίας και ελέγχου⁵¹. Από το 2020, η Βουλγαρία και η Ρουμανία υπόκεινται σε παρακολούθηση στο πλαίσιο της διαδικασίας της έκθεσης για το κράτος δικαίου, όπως όλα τα άλλα κράτη μέλη.

⁴⁸ Ανακοίνωση COM(2014) 158, σ. 7.

⁴⁹ Αποφάσεις 2006/928/ΕΚ και 2006/929/ΕΚ.

⁵⁰ Ανακοίνωση COM(2023) 800, σ. 32, αποφάσεις (ΕΕ) 2023/1785 και 2023/1786.

⁵¹ Ειδική έκθεση 03/2024 και απαντήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Εργαλεία της ΕΕ σε άλλες πολιτικές με αντίκτυπο στο κράτος δικαίου Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Το [Ευρωπαϊκό Εξάμηνο](#) αποτελεί το πλαίσιο της ΕΕ για τον συντονισμό και την παρακολούθηση των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών. Στο πλαίσιο του ετήσιου κύκλου του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Επιτροπή δημοσιεύει εκθέσεις ανά χώρα που περιέχουν την αξιολόγησή της για κάθε κράτος μέλος, και προτείνει ειδικές για κάθε χώρα συστάσεις προς έγκριση από το Συμβούλιο. Οι συστάσεις αυτές μπορούν, μεταξύ άλλων, να καλύπτουν ζητήματα που σχετίζονται με τα συστήματα απονομής δικαιοσύνης των κρατών μελών και με τα πλαίσια καταπολέμησης της διαφθοράς ή την ποιότητα της νομοθετικής διαδικασίας τους, εφόσον τα ζητήματα αυτά επηρεάζουν τη μακροοικονομική κατάσταση μιας χώρας ή το επιχειρηματικό περιβάλλον, τις επενδύσεις, την ανάπτυξη και την απασχόληση. Συνήθως, είναι ευρύτερες και γενικότερες από τις συστάσεις που διατυπώνονται στην έκθεση για το κράτος δικαίου. Όλες οι συστάσεις που διατυπώνονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου αποθηκεύονται στη [βάση δεδομένων της Επιτροπής με τις συστάσεις ανά χώρα](#). Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το εργαλείο αυτό, βλέπε την ειδική έκθεσή μας σχετικά με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο⁵².

Κανονισμός περί κοινών διατάξεων και μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Ο [κανονισμός περί κοινών διατάξεων](#) (ΚΚΔ), ο οποίος εφαρμόζεται στα ταμεία συνοχής και σε διάφορα άλλα ταμεία, και ο [κανονισμός για τον ΜΑΑ](#) αποτελούν τα κύρια εργαλεία της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και για την ανάκαμψη από τις οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19. Και οι δύο κανονισμοί έχουν αντίκτυπο στο κράτος δικαίου λόγω των όρων χρηματοδότησης που προβλέπουν. Ο ΚΚΔ περιλαμβάνει έναν οριζόντιο αναγκαίο πρόσφορο όρο που απαιτεί αποτελεσματικούς μηχανισμούς για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ενώ ορισμένα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας του ΜΑΑ περιλαμβάνουν ορόσημα σχετικά με το κράτος δικαίου. Επιπλέον, ο ΜΑΑ συνδέεται στενά με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, καθώς τα εθνικά σχέδια στο πλαίσιο του μηχανισμού αποσκοπούν στο να συμβάλουν στην αντιμετώπιση του συνόλου ή σημαντικού μέρους των προκλήσεων που προσδιορίζονται στις συστάσεις ανά χώρα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου⁵³. Για λεπτομερέστερα στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή των

⁵² Ειδική έκθεση 16/2020.

⁵³ Παράρτημα V του [κανονισμού για τον ΜΑΑ](#).

εν λόγω όρων στις δύο πολιτικές, βλέπε την ειδική έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με το κράτος δικαίου στην ΕΕ⁵⁴.

Διαδικασίες επί παραβάσει

Σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή μπορεί να κινήσει [διαδικασία επί παραβάσει](#), εάν κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών. Ωστόσο, πολλές υποθέσεις επί παραβάσει αφορούν ζητήματα που εμπíπτουν στην εμβέλεια της Έκθεσης, όπως οι πρόσφατες υποθέσεις σχετικά με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης (βλέπε παραδείγματα στο [παράρτημα Ι](#)) και τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές ([πλαίσιο 2](#)). Η διαδικασία περιλαμβάνει σειρά σταδίων για τη θεραπεία της παράβασης πριν από το στάδιο της δίκης. Εάν αυτό δεν επιτευχθεί, η Επιτροπή μπορεί να παραπέμψει το ζήτημα στο ΔΕΕ και να του ζητήσει να επιβάλει κυρώσεις.

Προδικαστικές αποφάσεις του ΔΕΕ

Στο πλαίσιο της [προδικαστικής διαδικασίας](#) του ΔΕΕ (άρθρο 267 ΣΛΕΕ) τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να υποβάλλουν στο Δικαστήριο ερωτήματα σχετικά με την ομοιόμορφη ερμηνεία και τη συνεπή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Το δικαίωμα και η διακριτική ευχέρεια των εθνικών δικαστηρίων να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό του ενωσιακού δικαίου, που διασφαλίζει τη δικαστική συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, όπως επιβεβαίωσε πρόσφατα το ΔΕΕ (υποθέσεις [C-564/19](#) και [C-791/19](#)).

Υποθέσεις ενώπιον της OLAF και της EPPO

Οι εργασίες της [Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης](#) (OLAF) και της [Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας](#) (EPPO) αποσκοπούν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Οι δράσεις τους για την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες συχνά συνδέονται με τους τέσσερις πυλώνες της έκθεσης, ιδίως δε με τα πλαίσια για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

⁵⁴ Ειδική έκθεση 03/2024.

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	Σύνολο	
Πυλώνας 3 – Πολυφωνία και ελευθερία των μέσων επικοινωνίας	32																												
Αρχές και φορείς των μέσων επικοινωνίας									■								■												
Διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των μέσων ενημέρωσης			●						■																				
Διασφαλίσεις έναντι κυβερνητικών ή πολιτικών παρεμβάσεων		■	■							■		■					■	■		■	■	■		■	■	■	■		
Πλαίσιο για την προστασία των δημοσιογράφων	■			■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■	■	
Πυλώνας 4 – Έλεγχοι και ισορροπίες	21																												
Διαδικασία εκπόνησης και θέσπισης νόμων						■							■			■							■	■					
Ανεξάρτητες αρχές			■								■	■			■		■				■	■	■	■	■	■	■		
Ευνοϊκό πλαίσιο για την κοινωνία των πολιτών					■		■	■						■		■					■	■	■						■
Πρωτοβουλίες για την προώθηση μιας νοοτροπίας κράτους δικαίου																				■									

Υπόμνημα:

Καμία πρόοδος	■	Σημαντική πρόοδος	■
Κάποια πρόοδος	■	Πλήρως υλοποιηθείσα	■

Τα χρώματα αντιστοιχούν στον βαθμό υλοποίησης των συστάσεων. Κάθε χρωματιστό τετράγωνο αντιστοιχεί σε μία σύσταση. Με τελεία (•) επισημαίνονται οι συστάσεις που καλύπτουν ταυτόχρονα δύο ή περισσότερα διακριτά θέματα. Σε περίπτωση περισσότερων συστάσεων απευθυνόμενων στην ίδια χώρα, αυτές επισημαίνονται με «••», «•••» και «••••». Για τον υπολογισμό του συνολικού αριθμού των συστάσεων (τελευταία στήλη κάθε πίνακα), θεωρήσαμε ως μία κάθε σύσταση που αφορούσε περισσότερα θέματα (που επισημαίνονται με τελείες •).

Σημ.: Οι συστάσεις της Έκθεσης πρέπει να εξετάζονται στο ευρύτερο πλαίσιο των μέτρων στον τομέα του κράτους δικαίου που εφαρμόζονται στο πλαίσιο άλλων εργαλείων της ΕΕ και δεν πρέπει να ερμηνεύονται μεμονωμένα. Ο βαθμός υλοποίησης αναφέρεται μόνο στη συγκεκριμένη σύσταση και δεν αντικατοπτρίζει τη συνολική κατάσταση ως προς το κράτος δικαίου στο εκάστοτε κράτος μέλος.

Πηγή: ΕΕΣ, με βάση την [ανακοίνωση COM\(2023\) 800](#). «Έκθεση του 2023 για το κράτος δικαίου».

Παράρτημα IV – Δραστηριότητες διάδοσης

Διοργανικές δραστηριότητες: Συμβούλιο και Κοινοβούλιο

Από το 2014, το **Συμβούλιο** διεξάγει ετήσιο πολιτικό διάλογο για το κράτος δικαίου, και από το 2020, η Έκθεση αποτελεί τη βάση για αυτές τις συζητήσεις. Η οριζόντια ανακοίνωση συζητείται στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων στις αρχές του φθινοπώρου και ακολουθούν συζητήσεις ανά χώρα με βάση τα αντίστοιχα κεφάλαια, οι οποίες πραγματοποιούνται σε δύο γύρους, στο τέλος του έτους και στις αρχές της άνοιξης του επόμενου έτους. Κάθε γύρος καλύπτει πέντε κράτη μέλη, σύμφωνα με τη σειρά πρωτοκόλλου⁵⁵. Το Συμβούλιο δεν δημοσιεύει επίσημα έγγραφα σε σχέση με τις εν λόγω συζητήσεις. Το καλοκαίρι του 2023, το Συμβούλιο δρομολόγησε αξιολόγηση του ετήσιου διαλόγου του για το κράτος δικαίου, [βάσει ερωτηματολογίου που διαβιβάστηκε στα κράτη μέλη](#). Ωστόσο, τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, το Συμβούλιο δεν κατέληξε σε συναίνεση σχετικά με τα συμπεράσματα της αξιολόγησης, καθώς μόνο 26 αντιπροσωπείες υποστήριξαν το κείμενο ή δεν αντιτάχθηκαν σε αυτό. Τα συμπεράσματα επιβεβαίωσαν, μεταξύ άλλων, ότι ο διάλογος θα εξακολουθήσει να βασίζεται στην έκθεση για το κράτος δικαίου, ενώ σημειώθηκε ότι η συμπερίληψη συστάσεων αποτελεί έναν τρόπο επισήμανσης συγκεκριμένων προβλημάτων στα οποία τα κράτη μέλη πρέπει να δώσουν περαιτέρω προσοχή. Αλλάζουν επίσης τη συχνότητα των ανά χώρα συζητήσεων, οι οποίες από το 2024 θα πραγματοποιούνται τρεις φορές ετησίως (δύο το πρώτο και μία το δεύτερο εξάμηνο του έτους) και θα εστιάζουν κάθε φορά στην κατάσταση που επικρατεί σε τέσσερα κράτη μέλη⁵⁶.

Η Έκθεση συζητείται και στο **Κοινοβούλιο**, το οποίο μέχρι στιγμής καταρτίζει ψηφίσματα πρωτοβουλίας για κάθε έκδοση. Η διαδικασία ξεκινά με την παρουσίαση της Έκθεσης από την Επιτροπή στο Κοινοβούλιο το καλοκαίρι ή στις αρχές του φθινοπώρου. Στη συνέχεια, το Κοινοβούλιο ορίζει εισηγητή και αρχίζουν οι εργασίες στο πλαίσιο των επιτροπών. Συνήθως την άνοιξη του επόμενου έτους, το Κοινοβούλιο εκδίδει ψήφισμα⁵⁷, στο οποίο επισημαίνονται ορισμένα ζητήματα που άπτονται του

⁵⁵ Σημείωμα της Προεδρίας προς τις αντιπροσωπείες: [Ετήσιος διάλογος για το κράτος δικαίου](#), 11510/22 της 2.9.2022.

⁵⁶ Συμπεράσματα της Προεδρίας: [Αξιολόγηση του ετήσιου διαλόγου για το κράτος δικαίου](#), 16547/23 της 12.12.2023, και [δελτίο Τύπου](#): Αξιολόγηση του διαλόγου του Συμβουλίου για το κράτος δικαίου – Συμπεράσματα της Προεδρίας, επικαιροποιηθέντα στις 21.12.2023.

⁵⁷ [Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 30ής Μαρτίου 2023](#) σχετικά με την έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου.

κράτους δικαίου, παρουσιάζεται η αξιολόγησή του σχετικά με την Έκθεση και προτείνονται βελτιώσεις.

Προκειμένου να επισημοποιηθεί περαιτέρω η συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στον τομέα του κράτους δικαίου, το Κοινοβούλιο έχει επανειλημμένως προτείνει να συναφθεί **διοργανική συμφωνία για το κράτος δικαίου**⁵⁸. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η διαπραγμάτευση μιας τέτοιας συμφωνίας θα προσέκρουε σε εμπόδια και προτιμά να επικεντρώσει τις προσπάθειές της στην καλύτερη δυνατή χρήση του υφιστάμενου πλαισίου⁵⁹. Ωστόσο, εξέφρασε την ετοιμότητά της να συστηματοποιήσει περαιτέρω τους διαλόγους με το Κοινοβούλιο για το κράτος δικαίου και να συζητά την κατάσταση στον τομέα του κράτους δικαίου και στα 27 κράτη μέλη με βάση τα ανά χώρα κεφάλαια της έκθεσης για το κράτος δικαίου, όπως συμβαίνει σήμερα στο Συμβούλιο.

Διάλογοι με τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη

Επιπλέον των διοργανικών δραστηριοτήτων, η Επιτροπή μεταπαρακολουθεί την Έκθεση μέσω διαλόγου με τα κράτη μέλη. Καλεί όλα τα κράτη μέλη σε **συνεδριάσεις τεχνικής μεταπαρακολούθησης** για να συζητήσουν την υλοποίηση των συστάσεων. Την ευκαιρία αυτή εκμεταλλεύθηκαν εννέα από αυτά κατά τη διάρκεια του κύκλου της Έκθεσης του 2022. Επιπλέον, πραγματοποιούνται διμερείς συναντήσεις σε πολιτικό επίπεδο και οι Επίτροποι συμμετέχουν σε συζητήσεις για την Έκθεση σε διάφορα εθνικά κοινοβούλια. Ακόμη, το δίκτυο των σημείων επαφής για το κράτος δικαίου παρέχει έναν ανοικτό δίαυλο για τακτικές ανταλλαγές μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών σχετικά με την κατάρτιση της Έκθεσης⁶⁰.

Το 2022, η Επιτροπή εισήγαγε τη νέα έννοια των **εθνικών διαλόγων για το κράτος δικαίου** και, σε συνεργασία με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τους ενδιαφερόμενους σε εθνικό επίπεδο, διοργάνωσε τρεις τέτοιους διαλόγους μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης του 2022 και πέντε μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης του 2023⁶¹. Ακόμη συνεργάζεται με τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, επαγγελματικές ενώσεις και δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και με διεθνείς οργανισμούς.

⁵⁸ Αυτόθι, σημείο 19.

⁵⁹ Συνέχεια που δόθηκε στο μη νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την έκθεση του 2022 για το κράτος δικαίου, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2023, σ. 2.

⁶⁰ Ανακοίνωση COM(2023) 800, σ. 28.

⁶¹ Αυτόθι, σ. 29.

Συντομογραφίες

ΓΔ: Γενική Διεύθυνση

ΓΔ CNECT: Γενική Διεύθυνση Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογιών

ΓΔ HOME: Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΓΔ JUST: Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης και Καταναλωτών

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΚΚΔ: Κανονισμός περί κοινών διατάξεων

ΜΑΑ: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΡΡΟ: Ευρωπαϊκή Εισαγγελία

FRA: Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

OLAF: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

SWD: Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής

Γλωσσάριο

Ανακοίνωση της Επιτροπής: Έγγραφο με το οποίο η Επιτροπή παρουσιάζει στους συννομοθέτες την αξιολόγηση, τη θέση ή τις προτάσεις της σχετικά με συγκεκριμένη πολιτική.

Δίκτυο εθνικών σημείων επαφής για το κράτος δικαίου: Ομάδα απαρτιζόμενη από εκπροσώπους των κρατών μελών, η οποία αποτελεί δίαυλο τακτικής επικοινωνίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών και διαδραματίζει ενεργό ρόλο στον ετήσιο κύκλο της έκθεσης για το κράτος δικαίου και στην ανταλλαγή ορθών πρακτικών.

Διοργανική συμφωνία: Από κοινού συμφωνηθέν έγγραφο που ρυθμίζει ορισμένες πτυχές της διαβούλευσης και της συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής: Μη δεσμευτικό έγγραφο της Επιτροπής, καταρτιζόμενο προκειμένου να αποτελέσει τη βάση συζήτησης εντός ή εκτός του οργάνου.

Έκθεση για το κράτος δικαίου: Έκθεση που προβλέφθηκε στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής το 2019 ως ετήσια διαδικασία, στο πλαίσιο του νέου μηχανισμού της ΕΕ για το κράτος δικαίου.

Εργαλειοθήκη της ΕΕ για το κράτος δικαίου: Σύνολο εργαλείων για την προώθηση και την προστασία του κράτους δικαίου στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της.

Οδηγία PIF: Οδηγία της ΕΕ σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Ομάδα χώρας: Ομάδα υπαλλήλων από διάφορες γενικές διευθύνσεις ή υπηρεσίες της Επιτροπής που συμμετέχουν στην κατάρτιση της ετήσιας έκθεσης για το κράτος δικαίου για συγκεκριμένη χώρα.

Ορόσημο: Ποσοτικό επίτευγμα στην πορεία ολοκλήρωσης μεταρρύθμισης ή επένδυσης, που τίθεται ως προϋπόθεση για συγκεκριμένη πληρωμή από τον ΜΑΑ.

Πολιτική συνοχής: Η πολιτική της ΕΕ που αποσκοπεί στη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ περιφερειών και κρατών μελών, μέσω της προώθησης της δημιουργίας θέσεων εργασίας, της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, της οικονομικής μεγέθυνσης, της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και της διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Συννομοθέτες: Το Συμβούλιο της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα οποία συνεργάζονται επί ίσοις όροις για την έγκριση νομοθεσίας της ΕΕ.

Τιμή-στόχος: Ποσοτική μέτρηση της προόδου κράτους μέλους ως προς την ολοκλήρωση συγκεκριμένης μεταρρύθμισης ή επένδυσης που περιλαμβάνεται στο εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Η παρούσα επισκόπηση εγκρίθηκε από το Τμήμα V (Χρηματοδότηση και διοίκηση της ΕΕ), του οποίου προεδρεύει ο Jan Gregor, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του συγκεκριμένου έργου ήταν η Laima Liucija Andrikienė, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τον Tomas Mackevičius, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου της, την Aldona Drėgvaitė, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της και την Angela Ortiz Munoz, βοηθό υπάλληλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, τον Paul Sime, διοικητικό στέλεχος, την Jitka Benešová, υπεύθυνη έργου, την Anžela Poliulianaitė, αναπληρώτρια υπεύθυνη έργου, την Tetiana Lebedynets, ελέγκτρια, τον Miguel Ferrão, ελεγκτή και την Savija Grabinski, ασκούμενη. Ο Jesús Nieto Muñoz παρείχε υποστήριξη για τη δημιουργία των γραφικών και ο Michael Pyper γλωσσική υποστήριξη.



Από αριστερά: Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikienė, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper, Aldona Drėgvaitė.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2024

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην [απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ισχύει επομένως ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας:

Γραφήματα 3, 6, 10 και 12: Τα γραφήματα αυτά σχεδιάστηκαν με τη χρήση πόρων της [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Ο λογότυπος του ΕΕΣ δεν πρέπει να χρησιμοποιείται χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-849-1596-5	ISSN 2811-8189	doi:10.2865/183879	QJ-AN-24-002-EL-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Το κράτος δικαίου αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παρούσα επισκόπηση έχει ως στόχο να συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση του τοπίου που έχει διαμορφωθεί στον τομέα του κράτους δικαίου στην ΕΕ, καθώς και των διαθέσιμων εργαλείων στον τομέα αυτό. Εστιάζει στην ετήσια έκθεση της Επιτροπής για το κράτος δικαίου. Στην έκθεση αυτή, που αποτελεί εργαλείο πρόληψης, η Επιτροπή παρουσιάζει την αξιολόγησή της σε σχέση με τις σημαντικότερες εξελίξεις στον τομέα του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη και διατυπώνει συστάσεις σχετικά με τα προβλήματα που εντοπίζει.

Αποσαφηνίζουμε τη θέση της εν λόγω έκθεσης στο τοπίο αυτό, καθώς και τον σκοπό της, και εξηγούμε τις διεργασίες για την κατάρτιση και τη μεταπαρακολούθησή της. Περιγράφουμε κάθε στάδιο της διαδικασίας, από τη συλλογή και την αξιολόγηση των κάθε είδους στοιχείων έως τη διατύπωση των συστάσεων.

Ακόμη, εφιστούμε την προσοχή σε προκλήσεις και ευκαιρίες, όσον αφορά, λόγου χάριν, την εφαρμοζόμενη μεθοδολογία ή τη σχέση μεταξύ των διάφορων εργαλείων για το κράτος δικαίου.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

12, rue Alcide De Gasperi

1615 Luxembourg

ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/contact

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ