

Βρυξέλλες, 3.4.2019
COM(2019) 163 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης
*Τρέχουσα κατάσταση και πιθανά επόμενα βήματα***

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το κράτος δικαίου είναι μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹, καθώς και μια αντανάκλαση της κοινής μας ταυτότητας, και των κοινών μας συνταγματικών παραδόσεων. Αποτελεί τη βάση του δημοκρατικού συστήματος σε όλα τα κράτη μέλη και είναι απαραίτητο για τη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Είναι επίσης κεντρικής σημασίας για να λειτουργεί ικανοποιητικά η Ευρωπαϊκή Ένωση ως χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και ως εσωτερική αγορά, όπου οι νόμοι εφαρμόζονται αποτελεσματικά και ομοιόμορφα και οι προϋπολογισμοί δαπανώνται σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες. Το κράτος δικαίου εξασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη και οι πολίτες τους μπορούν να συνεργάζονται σε πνεύμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης· η εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς, μεταξύ άλλων και στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης, είναι ζωτικής σημασίας για την ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών κοινωνιών. Το κράτος δικαίου είναι επίσης μία από τις αρχές που κατευθύνουν την εξωτερική δράση της ΕΕ². Συνολικά, πρόκειται για μια καθιερωμένη αρχή, σαφώς καθορισμένη όσον αφορά τη βασική της σημασία, η οποία μπορεί να αξιολογηθεί αντικειμενικά, ώστε οι ελλείψεις να εντοπίζονται σε ορθή και σταθερή βάση.

Τι είναι το κράτος δικαίου;

Το κράτος δικαίου κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης. Στο πλαίσιο του κράτους δικαίου, όλες οι δημόσιες εξουσίες ενεργούν πάντοτε με βάση τους περιορισμούς που θέτει ο νόμος, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και τα θεμελιώδη δικαιώματα και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων. Το κράτος δικαίου περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, αρχές όπως η αρχή της νομιμότητας, που προϋποθέτει μια διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία για τη θέσπιση νόμων, της ασφάλειας δικαίου, που απαγορεύει την αυθαίρετη άσκηση των εκτελεστικών εξουσιών, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας από ανεξάρτητα και αμερόληπτα δικαστήρια, του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου³, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της διάκρισης των εξουσιών και της ισότητας έναντι του νόμου⁴. Οι αρχές αυτές έχουν αναγνωριστεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων⁵.

Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται στο κράτος δικαίου και κάθε δράση που αναλαμβάνεται από την ΕΕ στηρίζεται σε Συνθήκες που έχουν εγκριθεί οικειοθελώς και με δημοκρατικές διαδικασίες από όλα τα κράτη μέλη. Δεδομένης της σημασίας που έχει για την εμπιστοσύνη των πολιτών στην Ένωση και την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών της, το κράτος δικαίου είναι καίριας σημασίας για το μέλλον της Ευρώπης. Έχει

¹ Άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

² Άρθρο 21 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³ Το άρθρο 19 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση θεσπίζει την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, η ύπαρξη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας «είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την ύπαρξη κράτους δικαίου», υπόθεση C-72/15 *Rosneft*.

⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου», της 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

⁵ Παράρτημα της ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου» της 11.3.2014, COM(2014) 158 final, και πρόσφατη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas*, υπόθεση C-216/18 PPU, LM, υπόθεση C-619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018).

σημειωθεί εμβάθυνση της αναγνώρισης της κεντρικής θέσης του κράτους δικαίου στον τρόπο λειτουργίας της ΕΕ και υπάρχει κοινή αντίληψη από διάφορες σκοπιές σχετικά με την ανάγκη βελτίωσης του τρόπου με τον οποίο διασφαλίζεται ο σεβασμός του κράτους δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁶. Επιπλέον, η πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνέβαλε καθοριστικά στην ενίσχυση του κράτους δικαίου, επιβεβαιώνοντας ότι η Ένωση είναι κοινότητα αξιών⁷. Η παρούσα ανακοίνωση επιδιώκει να εμπλουτίσει τη συζήτηση σχετικά με την περαιτέρω ενίσχυση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης και να καλέσει όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς να προβληματιστούν και να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με το θέμα αυτό. Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή θα συναγάγει τα συμπεράσματά της τον Ιούνιο.

Η ίδια η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει συμβάλει σημαντικά και μόνιμα σε μια τάξη που βασίζεται σε κανόνες στην Ευρώπη. Η Ένωση έχει δημιουργήσει σταδιακά έναν χώρο ελευθερίας, συνεργασίας και σταθερότητας, εντός του οποίου τα κράτη μέλη, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις μπορούν να βασίζονται σε ένα πλαίσιο προβλέψιμων και δίκαιων κανόνων και σε ένα σύστημα αποτελεσματικών μέσων ένδικης προστασίας. Σε έναν τέτοιο χώρο, η ειρήνη είναι εξασφαλισμένη, η δημοκρατία μπορεί να ανθήσει και οι επιχειρήσεις μπορούν να ευημερήσουν. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ότι οι θεμελιώδεις αξίες και αρχές της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου, βρίσκονται υπό πίεση και χρειάζονται ιδιαίτερη προσοχή. Ως εκ τούτου, έχει καταστεί σαφές ότι πρέπει να γίνουν περισσότερα για να διασφαλιστεί η ενίσχυση και η τήρηση του κράτους δικαίου σε ολόκληρη την Ένωση.

Εάν το κράτος δικαίου δεν προστατεύεται δεόντως σε όλα τα κράτη μέλη, ο θεμέλιος λίθος της Ένωσης, ήτοι η αλληλεγγύη, η συνοχή και η εμπιστοσύνη που είναι απαραίτητη για την αμοιβαία αναγνώριση των εθνικών αποφάσεων και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στο σύνολό της, αποσαθρώνεται. Οι ελλείψεις που σχετίζονται με το κράτος δικαίου μπορούν επίσης να έχουν αντίκτυπο στην οικονομία, ακριβώς όπως τα αποτελεσματικά δικαστικά συστήματα και τα ισχυρά πλαίσια για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ζωτικής σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και τα υγιή δημόσια οικονομικά⁸.

Ένα ζήτημα που σχετίζεται με το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος έχει επιπτώσεις για την Ένωση στο σύνολό της και, άρα, ενώ το εθνικό σύστημα ελέγχων και εξισορροπήσεων θα πρέπει πάντοτε να έχει τον πρώτο λόγο, η Ένωση έχει κοινό ενδιαφέρον στην επίλυση ζητημάτων που αφορούν το κράτος δικαίου, όπου και αν εμφανίζονται. Οι πρόσφατες προκλήσεις για το κράτος δικαίου σε ορισμένα κράτη μέλη έχουν προκαλέσει ανησυχία σχετικά με την ικανότητα της Ένωσης να αντιμετωπίσει τέτοιες καταστάσεις. Η πίστη ότι οι ελλείψεις μπορούν να επιλυθούν θα συνέβαλε στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

⁶ Το κράτος δικαίου έχει συμπεριληφθεί στην τρέχουσα συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης, για παράδειγμα, με σημαντικές παρεμβάσεις από διάφορες ευρωπαϊκές πολιτικές ομάδες καθώς και από τα κράτη μέλη.

⁷ Υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas*· υπόθεση C-284/16 PPU, *LM*· υπόθεση C-216/18 PPU, *LM*· υπόθεση C- 621/18, *Wightman*· υπόθεση C-619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας* διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018.

⁸ Η εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων θεσμών συμβάλλει στην υψηλότερη ανάπτυξη και αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή υλοποίηση άλλων μεταρρυθμίσεων. Εμπειρικές αναλύσεις δείχνουν ότι η βελτίωση της θεσμικής ποιότητας συνδέεται γενικά με υψηλότερη παραγωγικότητα, βλ. *Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης 2019*, COM(2018) 770 final.

Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η ΕΕ δημιουργεί διάφορα μέσα για να συμβάλει στην επιβολή του κράτους δικαίου. Τα μέσα αυτά δεν περιορίζονται στο άρθρο 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τον πλέον σημαντικό μηχανισμό για την προστασία όλων των κοινών αξιών, έστω και αν χρησιμοποιείται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Από το 2014 υπάρχει ένα προληπτικό πλαίσιο⁹. Άλλες ιδέες βρίσκονται τώρα υπό συζήτηση, συμπεριλαμβανομένης της πρότασης της Επιτροπής να συμβάλλει στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, εάν υπάρχουν γενικευμένες ελλείψεις συνδεδεμένες με το κράτος δικαίου¹⁰, η δε σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας αναμένεται επίσης να συμβάλει στην προώθηση μιας συντονισμένης δικαστικής αντιμετώπισης των εν λόγω κινδύνων σε όλα τα κράτη μέλη¹¹. Όλα αυτά τα μέσα βασίζονται σε μια κοινή αντίληψη για το τι σημαίνει κράτος δικαίου, ποια είναι τα βασικά χαρακτηριστικά του και πού ενδέχεται να προκύψουν ελλείψεις.

Εν ολίγοις, το κράτος δικαίου αποτελεί κεντρικό πυλώνα του οράματός μας για το μέλλον της Ευρώπης. Στο πλαίσιο των προβληματισμών που συνδέονται με το άτυπο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Σιμπίου, της 9ης Μαΐου 2019, και με το επόμενο στρατηγικό θεματολόγιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η παρούσα ανακοίνωση προβαίνει σε απολογισμό της εμπειρίας των τελευταίων ετών και υποδεικνύει ορισμένες κατευθύνσεις προβληματισμού σχετικά με τη μελλοντική δράση. Αξιοποιεί τον υφιστάμενο δημόσιο διάλογο σχετικά με το κράτος δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και καλεί τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη, καθώς και τους άλλους ενδιαφερόμενους φορείς, να συμβάλουν με ιδέες για τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να αναπτυχθεί στο μέλλον η εργαλειοθήκη του κράτους δικαίου¹².

II. Η ΕΡΓΑΛΕΙΟΘΗΚΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΗΜΕΡΑ

1. Το άρθρο 7 ΣΕΕ και το πλαίσιο του κράτους δικαίου

Το άρθρο 7 ΣΕΕ παραμένει ένα εξαιρετικό, αλλά το πλέον emblematico, εργαλείο της ΕΕ για την ανάληψη δράσης σε περίπτωση σοβαρών αδυναμιών στον τομέα του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος.¹³ Η διαδικασία για την επίκληση σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης βάσει του άρθρου 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ έχει κινηθεί μέχρι στιγμής σε δύο περιπτώσεις: τον Δεκέμβριο του 2017 από την Επιτροπή για την Πολωνία¹⁴, και τον Σεπτέμβριο του 2018 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την Ουγγαρία¹⁵. Ενώ οι πλήρεις

⁹ Βλ. υποσημείωση 4 ανωτέρω.

¹⁰ Πρόταση κανονισμού για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη - COM(2018) 324.

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

¹² Η παρούσα πρωτοβουλία επικεντρώνεται στην ενίσχυση του κράτους δικαίου, αλλά δεν καλύπτει ευρύτερους τομείς της δημοκρατίας ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, το κράτος δικαίου είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τα θεμελιώδη δικαιώματα και τη δημοκρατία: ενώ το κράτος δικαίου εστιάζει στον περιορισμό και τον ανεξάρτητο έλεγχο της άσκησης των δημόσιων εξουσιών, προωθεί επίσης τη δημοκρατία, καθιερώνοντας την υποχρέωση λογοδοσίας εκείνων που ασκούν δημόσια εξουσία, και είναι απαραίτητο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

¹³ Βλ. επίσης ανακοίνωση της Επιτροπής της 15ης Οκτωβρίου 2003, *Σεβασμός και προώθηση των αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση*, COM(2003) 606 τελικό.

¹⁴ Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη διαπίστωση της ύπαρξης σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης του κράτους δικαίου από τη Δημοκρατία της Πολωνίας (COM(2017) 835 final της 20.12.2017).

¹⁵ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2018 σχετικά με πρόταση να κληθεί το Συμβούλιο να διαπιστώσει, σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή

συνέπειες της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 7 ΣΕΕ είναι πολύ σημαντικές, και ενώ ο διάλογος με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος στο πλαίσιο του άρθρου 7 ΣΕΕ έχει από μόνος του εγγενή αξία, η πρόοδος του Συμβουλίου σε αυτές τις δύο περιπτώσεις θα μπορούσε να είναι πιο ουσιαστική. Το Συμβούλιο χρειάστηκε να θεσπίσει νέες διαδικασίες για την εφαρμογή του άρθρου στην πράξη, οι οποίες δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί πλήρως αποτελεσματικές.

Το **πλαίσιο του κράτους δικαίου** καθορίστηκε από την Επιτροπή το 2014¹⁶ και ο ρόλος του έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο¹⁷. Προβλέπει διαδικασία διαλόγου κατά στάδια με ένα κράτος μέλος, η οποία διαρθρώνεται με γνωμοδοτήσεις και συστάσεις της Επιτροπής. Στόχος είναι να αποτραπεί η εμφάνιση συστημικής απειλής κατά του κράτους δικαίου, οπότε απαιτείται διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ. Η πρώτη — και μέχρι σήμερα — μόνη — φορά που έχει χρησιμοποιηθεί το πλαίσιο του κράτους δικαίου σημειώθηκε με την έναρξη διαλόγου με την Πολωνία τον Ιανουάριο του 2016¹⁸. Μολονότι ο διάλογος συνέβαλε στον προσδιορισμό των προβλημάτων και στη διαμόρφωση του πλαισίου της συζήτησης, δεν κατόρθωσε να επιλύσει τις διαπιστωθείσες αδυναμίες στον τομέα του κράτους δικαίου και η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 7 παράγραφος 1 ΣΕΕ τον Δεκέμβριο του 2017.

2. Διαδικασίες επί παραβάσει και προδικαστικές αποφάσεις

Η Επιτροπή έχει κινήσει αρκετές **διαδικασίες επί παραβάσει** για την αντιμετώπιση σοβαρών προβλημάτων στον τομέα του κράτους δικαίου, που συνδέονται με παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, μια οδό για την ανάληψη δράσης από την ΕΕ, η οποία έχει κερδίσει έδαφος όλο και περισσότερο μέσω πρόσφατων αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης («το Δικαστήριο»).

Η αποτελεσματική δικαστική προστασία από ανεξάρτητα δικαστήρια απαιτείται από το άρθρο 19 παράγραφος 1 ΣΕΕ ως συγκεκριμένη έκφραση της αξίας του κράτους δικαίου. Η διάταξη αυτή βρίσκεται στο επίκεντρο διαφόρων προδικαστικών παραπομπών από τα εθνικά δικαστήρια και διαδικασιών επί παραβάσει που έχει κινήσει η Επιτροπή ενώπιον του Δικαστηρίου. Ήδη το 2006, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η έννοια της «ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης» αποτελεί αυτόνομη έννοια του δικαίου της ΕΕ και ότι αυτό συνεπάγεται ότι οι δικαστές πρέπει να προστατεύονται από οποιαδήποτε εξωτερική παρέμβαση που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την ανεξάρτητη κρίση τους¹⁹. Ακολούθησαν το 2018 ορισμένες σημαντικές αποφάσεις. Πρώτον, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται από το δίκαιο της Ένωσης να διασφαλίζουν ότι τα δικαστήριά τους πληρούν τις απαιτήσεις αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, με την οποία συγκεκριμενοποιείται το κράτος δικαίου, και ότι η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της εν λόγω δικαστικής προστασίας²⁰. Σε άλλες αποφάσεις, το Δικαστήριο έχει ορίσει λεπτομερέστερα τις απαιτήσεις των εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, επισημαίνοντας την καθοριστική σημασία τους τόσο για την ορθή λειτουργία του συστήματος δικαστικής συνεργασίας που είναι ενσωματωμένο στον μηχανισμό προδικαστικών αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ όσο και για τα μέσα παράγωγου

Ένωση, την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από την Ουγγαρία των αξιών στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση (2017/2131(INL)).

¹⁶ Βλ. υποσημείωση 4 ανωτέρω.

¹⁷ Βλ. υπόθεση C-619/18 R, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018.

¹⁸ Ο διάλογος διεξήχθη μεταξύ Ιανουαρίου 2016 και Δεκεμβρίου 2017. Η Επιτροπή εξέδωσε μία γνωμοδότηση και τέσσερις συστάσεις.

¹⁹ Υπόθεση C-506/04, *Wilson*.

²⁰ Υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*· υπόθεση C-49/18, *Escribano Vindel*.

δικαίου που βασίζονται στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης²¹. Το Δικαστήριο εξέδωσε επίσης προσωρινά μέτρα για την αναστολή εθνικών μεταρρυθμίσεων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης²². Εκκρεμούν ακόμη ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις που παραπέμφθηκαν από τα εθνικά δικαστήρια και την Επιτροπή.

Υπάρχει επίσης εξελισσόμενη νομολογία του Δικαστηρίου, στην οποία τονίζεται ο τρόπος με τον οποίο συστηματικά προβλήματα που σχετίζονται με το κράτος δικαίου ενδέχεται να έχουν συγκεκριμένο **αντίκτυπο στον τομέα των οικονομικών της Ένωσης**²³.

3. Άλλοι μηχανισμοί και πλαίσια

Ορισμένοι άλλοι μηχανισμοί και πλαίσια συμβάλλουν στην αντιμετώπιση ζητημάτων που άπτονται του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη, είτε με ολοκληρωμένο τρόπο μέσω ειδικών μέσων είτε μέσω άλλων μέτρων για την εποπτεία των εθνικών πολιτικών ή την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ. Τα εργαλεία αυτά έχουν σημαντικό ρόλο έγκαιρης προειδοποίησης και πρόληψης, καθώς μπορούν να αντιμετωπίσουν ζητήματα που αφορούν το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, προτού καταστεί αναγκαία η προσφυγή στο άρθρο 7.

- Στον κύκλο συντονισμού της οικονομικής, δημοσιονομικής και κοινωνικής πολιτικής του **Ευρωπαϊκού Εξαμήνου** παρέχεται ειδική ανάλυση ανά χώρα και διατυπώνονται συστάσεις για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που ενθαρρύνουν την ανάπτυξη. Η ανάλυση στο πλαίσιο αυτού του μέσου καλύπτει την καταπολέμηση της διαφθοράς, τα αποτελεσματικά συστήματα δικαιοσύνης και τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Όταν εντοπίζονται σοβαρές προκλήσεις σε αυτούς τους τομείς σε μεμονωμένες εκθέσεις ανά χώρα, το Συμβούλιο εγκρίνει στοχευμένες ειδικές ανά χώρα συστάσεις.
- Ο ετήσιος **πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης** εξετάζει μια σειρά δεικτών για την αξιολόγηση της ανεξαρτησίας, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των εθνικών συστημάτων απονομής δικαιοσύνης. Το συγκριτικό αυτό εργαλείο συμπληρώνεται από αξιολογήσεις ανά χώρα, οι οποίες παρουσιάζονται στις ανά χώρα εκθέσεις και οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα για βαθύτερη ανάλυση με βάση το εθνικό νομικό και θεσμικό πλαίσιο.
- Ο **μηχανισμός συνεργασίας και ελέγχου** καθιερώθηκε ως ειδικός μηχανισμός για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία όταν προσχώρησαν στην Ένωση το 2007, για να βοηθήσει τα δύο κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις εναπομένουσες ελλείψεις στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης, της καταπολέμησης της διαφθοράς και, για τη Βουλγαρία, του οργανωμένου εγκλήματος²⁴. Ο εν λόγω μηχανισμός αποτελεί μεταβατικό μέτρο με στόχο να παύσει να λειτουργεί μόλις εκπληρωθούν ικανοποιητικά οι καθορισμένοι δείκτες αναφοράς. Η πείρα που έχει αποκτηθεί είναι σημαντική κατά την αντιμετώπιση προκλήσεων που αφορούν το κράτος δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη.
- Η **Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων** της Επιτροπής παρέχει τεχνική υποστήριξη για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων

²¹ Όσον αφορά τη σύνθεση ενός δικαστικού οργάνου και τον διορισμό των μελών του, τη διάρκεια της θητείας τους και τους λόγους εξαίρεσης ή παύσης τους, καθώς και το πειθαρχικό καθεστώς που διέπει τους δικαστές, βλ. υπόθεση C-216/18 PPU *Ιρλανδία κατά LM* και υπόθεση C-8/19 PPU, *RH*.

²² Υπόθεση C-619/18 R, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018.

²³ Η νομολογία περιλαμβάνει προδικαστικές αποφάσεις σχετικά με την ανάγκη αποτελεσματικής διερεύνησης της φορολογικής απάτης ή της απάτης με κονδύλια της Ένωσης (βλ. π.χ. υποθέσεις C-617/10, *Åkerberg Fransson*· C-105/14, *Taricco*· C-42/17, *M.A.S.* και C-612/15 *Kolev*).

²⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

και σε τομείς σχετικούς με την ενίσχυση του σεβασμού του κράτους δικαίου, όπως η δημόσια διοίκηση, το δικαστικό σύστημα και η καταπολέμηση της διαφθοράς. Η υποστήριξη παρέχεται κατόπιν αιτήσεως των κρατών μελών και είναι ειδικά σχεδιασμένη για την αντιμετώπιση αναγκών που αντικατοπτρίζουν καθορισμένες μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες²⁵.

- Τα **ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία** και τα ταμεία που στηρίζουν τις **πολιτικές δικαιοσύνης και ασφάλειας** βοηθούν επίσης τα κράτη μέλη να ενδυναμώσουν τη δημόσια διοίκηση και το δικαστικό σώμα, καθώς και να ενισχύσουν την ικανότητα των κρατών μελών να καταπολεμούν τη διαφθορά²⁶. Τα Ταμεία συνέβαλαν επίσης στη βελτίωση της θεσμικής ικανότητας των δημόσιων αρχών και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης με την εφαρμογή προαπαιτούμενων (*εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων*) (κατά την περίοδο χρηματοδότησης 2014-2020, τα οποία θα διαδεχθούν οι «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι» στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2021-2027)²⁷. Αυτό ενισχύει το πλαίσιο για την εφαρμογή του κράτους δικαίου.
- Μεταξύ των προτάσεων για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, η Επιτροπή πρότεινε έναν **νέο μηχανισμό για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης όταν γενικευμένες ελλείψεις όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη επηρεάζουν ή υπάρχει κίνδυνος να επηρεάσουν τον εν λόγω προϋπολογισμό**.²⁸ Ο σεβασμός του κράτους δικαίου αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για τη συμμόρφωση με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης. Ο προτεινόμενος κανονισμός θα επιτρέπει στην Ένωση να λαμβάνει κατάλληλα και αναλογικά μέτρα για την αντιμετώπιση των εν λόγω ζητημάτων.
- Η **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)** εντοπίζει και διερευνά περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς και άλλων αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και εκδίδει συστάσεις που επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να κινούν διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες. Η σύσταση της **Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO)** θα σηματοδοτήσει μια θεμελιώδη εξέλιξη στο θεσμικό πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ και στην καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα αρχίσει να λειτουργεί στα τέλη του

²⁵ Με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/825 της 17ης Μαΐου 2017 θεσπίστηκε το Πρόγραμμα Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, με 142,8 εκατ. EUR για την περίοδο 2017-2020. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2018/1671, της 23ης Οκτωβρίου 2018, τροποποίησε τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/825, προκειμένου να αυξηθεί το χρηματοδοτικό κονδύλιο του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και να προσαρμοστεί ο γενικός του στόχος, με αποτέλεσμα το χρηματοδοτικό κονδύλιο να ανέλθει σε 222,8 εκατ. EUR. Στο πλαίσιο των προτάσεων για το ΠΔΠ της περιόδου 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε να διατεθούν 840 εκατ. EUR για τεχνική υποστήριξη και να συμπεριληφθεί το μέσο τεχνικής υποστήριξης στην πρόταση για ένα πρόγραμμα στήριξης των μεταρρυθμίσεων, το οποίο περιλαμβάνει επίσης ένα «εργαλείο υλοποίησης μεταρρυθμίσεων» και έναν «μηχανισμό σύγκλισης».

²⁶ Η αναθεώρηση της στρατηγικής της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης αποσκοπεί στην ενίσχυση της αναλυτικής ικανότητας της Επιτροπής για την αξιολόγηση της ικανότητας των κρατών μελών να καταπολεμούν την απάτη, καθώς και της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της βοήθειας που παρέχεται στα κράτη μέλη. Επιπλέον, και για να ενισχυθεί η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, η Επιτροπή παρέχει καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με τον σχεδιασμό των εθνικών στρατηγικών για την καταπολέμηση της απάτης, οι οποίες αποσκοπούν στον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων αδυναμιών των εθνικών συστημάτων και στην ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ εθνικών φορέων και αυτών με το επίπεδο της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της OLAF.

²⁷ Πρόταση κανονισμού περί κοινών διατάξεων (COM/2018/375), άρθρο 11.

²⁸ Βλ. υποσημείωση 10 ανωτέρω.

2020 με την εξουσία να διενεργεί ποινικές έρευνες και να διώκει ποινικά αδικήματα που θίγουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Θα συνεργάζεται στενά με την OLAF.

- Ως βασική πτυχή της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, το κράτος δικαίου αποκτά σταδιακά μεγαλύτερη σημασία για τη **διαδικασία προσχώρησης στην ΕΕ** και την **πολιτική γειτονίας**. Η ενδυνάμωση βασικών θεσμών, όπως η δικαστική εξουσία, και η ενίσχυση του έργου για την καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελούν ολοένα και πιο σημαντικά θέματα στις προσπάθειες της ΕΕ για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων όσον αφορά την εκπλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης για προσχώρηση²⁹. Το κράτος δικαίου είναι επίσης σταθερά ενσωματωμένο στις διαπραγματεύσεις προσχώρησης, όπου η συνολική ταχύτητα των διαπραγματεύσεων εξαρτάται από την πρόοδο στον τομέα αυτό³⁰. Η στρατηγική για τα Δυτικά Βαλκάνια του Φεβρουαρίου 2018³¹ δίνει συνεχώς αυξανόμενη έμφαση στις μεταρρυθμίσεις στον τομέα του κράτους δικαίου και υπογραμμίζει ότι ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προσχώρηση στην ΕΕ.

III. Η ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η αυξανόμενη σημασία του κράτους δικαίου ως θέματος κοινού προβληματισμού έχει αποτυπωθεί σε ευρύτερες συζητήσεις στα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης³², καθώς και σε άλλα φόρουμ³³.

Τον Οκτώβριο του 2016, το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** ενέκρινε ψήφισμα σχετικά με έναν μηχανισμό της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα³⁴. Το ψήφισμα καλούσε την Επιτροπή να θεσπίσει ολοκληρωμένη παρακολούθηση όλων των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, καθώς και ετήσιο κύκλο υποβολής εκθέσεων και συστάσεων. Η έκκληση αυτή διατυπώθηκε εκ νέου το 2018³⁵. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εγκρίνει ψηφίσματα σχετικά με το κράτος δικαίου σε αρκετά κράτη μέλη.

Εκτός από τον σαφή θεσμικό του ρόλο δυνάμει του άρθρου 7 ΣΕΕ, το **Συμβούλιο** έχει θεσπίσει έναν ετήσιο «διάλογο» στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων για το κράτος δικαίου, εστιάζοντας κάθε χρόνο σε ένα συγκεκριμένο θέμα. Το φθινόπωρο του 2019, έχει προγραμματιστεί επανεξέταση της διαδικασίας αυτής υπό την φινλανδική προεδρία του Συμβουλίου.

²⁹ Βλ. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.

³⁰ Συγκεκριμένα, κεφάλαιο 23 — Δικαιοσύνη και θεμελιώδη δικαιώματα και κεφάλαιο 24 — Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια.

³¹ COM(2018) 65 final.

³² Όπως η Επιτροπή των Περιφερειών.

³³ Όπως ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη/Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

³⁴ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2016 που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τη θέσπιση μηχανισμού της ΕΕ για τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα (2015/2254 (INL)).

³⁵ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Νοεμβρίου 2018 σχετικά με την ανάγκη για έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό της ΕΕ για την προστασία της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων (2018/2886 (RSP)).

Ορισμένα **εθνικά κοινοβούλια** έχουν επίσης συμβάλει στον προβληματισμό σχετικά με το κράτος δικαίου με την έγκριση ψηφισμάτων και τη διεξαγωγή συζητήσεων σχετικά με το θέμα αυτό³⁶.

Πέρα από το πλαίσιο της ΕΕ, το **Συμβούλιο της Ευρώπης** έχει διαδραματίσει καίριο ρόλο στην κατάρτιση ορισμών και προτύπων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου. Το κράτος δικαίου αναφέρεται ως στοιχείο κοινής κληρονομιάς στο προοίμιο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έχουν συμβάλει σημαντικά στον ορισμό, την προώθηση και την ενίσχυση του κράτους δικαίου και έχουν υπογραμμίσει τη στενή σχέση μεταξύ του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής κοινωνίας. Η Επιτροπή της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης δημοσίευσε το 2016 έναν «κατάλογο κριτηρίων κράτους δικαίου»³⁷. Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει επίσης εφαρμόσει την προσέγγιση αυτή σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που αφορούν κράτη μέλη, μέσω της αξιοποίησης της εμπειρογνωσίας της Επιτροπής της Βενετίας και της ομάδας κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς (GRECO), καθώς και μέσω ειδικής παρακολούθησης.

Τα ευρωπαϊκά δικαστικά δίκτυα, οι ομάδες εμπειρογνομόνων και οι δικηγορικοί σύλλογοι, καθώς και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, συνέβαλαν επίσης στην εξέλιξη μιας κοινής αντίληψης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο και διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην προώθηση κοινών προτύπων και βέλτιστων πρακτικών.

IV. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ

Η μέχρι σήμερα εμπειρία τονίζει ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά που θα μπορούσαν να τροφοδοτήσουν τους μελλοντικούς προβληματισμούς, βάσει ορισμένων βασικών αρχών. Πρώτον, υπάρχει έννομο συμφέρον τόσο της ΕΕ όσο και των άλλων κρατών μελών όσον αφορά την ορθή λειτουργία του κράτους δικαίου σε κάθε κράτος μέλος. Δεύτερον, η πρωταρχική ευθύνη για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου πρέπει να βαρύνει κάθε κράτος μέλος, και εν πρώτοις θα πρέπει να γίνεται προσφυγή πάντοτε στους εθνικούς μηχανισμούς έννομης προστασίας, δεδομένου ότι δεν είναι μόνον η έννομη τάξη της ΕΕ, αλλά και οι εθνικές έννομες τάξεις που πρέπει να γίνονται σεβαστές. Τρίτον, ο ρόλος της ΕΕ στον τομέα αυτό πρέπει να είναι αντικειμενικός και να αντιμετωπίζει όλα τα κράτη μέλη με τον ίδιο τρόπο, πρέπει δε να βασίζεται στη συμβολή όλων των θεσμικών οργάνων της σύμφωνα με τον αντίστοιχο θεσμικό ρόλο τους. Τέλος, στόχος δεν πρέπει να είναι η επιβολή κύρωσης, αλλά η εξεύρεση λύσης που να προστατεύει το κράτος δικαίου, έχοντας στον πυρήνα τη συνεργασία και την αμοιβαία υποστήριξη.

Η ανάγκη προώθησης προτύπων για το κράτος δικαίου

Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων προβλέπει τις βασικές απαιτήσεις και πρότυπα της ΕΕ που πρέπει να τηρούν η

³⁶ Για παράδειγμα, το ψήφισμα του Γαλλικού Κοινοβουλίου (Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne)· η συζήτηση της 14ης Φεβρουαρίου 2019 ενώπιον της επιτροπής ευρωπαϊκών υποθέσεων του Ολλανδικού Κοινοβουλίου· ή η συζήτηση της 12ης Μαρτίου 2019 στη βελγική Βουλή των Αντιπροσώπων, Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων. Το ενδιαφέρον των εθνικών κοινοβουλίων αντικατοπτρίζεται επίσης στη Διάσκεψη των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³⁷ Κατάλογος κριτηρίων του κράτους δικαίου, Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία διά του Δικαίου (Επιτροπή της Βενετίας), CDL-AD(2016)007.

ΕΕ και τα κράτη μέλη της για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου. Επίσης, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναπτύξει πρότυπα και εκδίδει γνώμες και συστάσεις που παρέχουν παγιωμένες κατευθυντήριες γραμμές για την προώθηση και την προάσπιση του κράτους δικαίου³⁸. Οι εν λόγω απαιτήσεις και πρότυπα αποτελούν τον θεμέλιο λίθο για τον σεβασμό του κράτους δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη, ανεξάρτητα από τις συνταγματικές τους δομές.

Βασικές αρχές, όπως η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και η διάκριση των εξουσιών, θα πρέπει να ενσωματωθούν στην πολιτική παιδεία των κρατών μελών. Όταν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ένα γενικό ευρωπαϊκό πρότυπο, μπορεί να θεωρηθεί τόσο ως κριτήριο αναφοράς για την αξιολόγηση μιας πιθανής αδυναμίας, όσο και ως οδηγός για την εξεύρεση λύσης.

Ωστόσο, η πείρα έχει καταδείξει ότι αυτή η νομολογία και οι εν λόγω αρχές και πρότυπα δεν είναι πάντοτε επαρκώς γνωστά σε εθνικό επίπεδο. Εάν τα πρότυπα δεν είναι επαρκώς γνωστά, δεν μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών, ούτε μπορούν να συμβάλουν επαρκώς στη συζήτηση γύρω από τις εθνικές μεταρρυθμίσεις, και μπορούν να τεθούν υπό αμφισβήτηση στο πλαίσιο του διαλόγου με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Αναγνώριση προειδοποιητικών σημάτων

Υπάρχουν πολλά πλεονεκτήματα όσον αφορά τον έγκαιρο εντοπισμό προειδοποιητικών σημάτων για το κράτος δικαίου. Εάν η ανάπτυξη δυνητικής ανησυχίας της ΕΕ μπορεί να ανιχνευθεί εγκαίρως και να αναγνωριστεί από το εμπλεκόμενο κράτος μέλος, η ανησυχία αυτή μπορεί να εκφραστεί καλύτερα σε επίπεδο ΕΕ, και αυτό μπορεί να αρκεί για την ενεργοποίηση του εθνικού συστήματος ελέγχων και εξισορροπήσεων χωρίς να απαιτούνται περισσότερα τυπικά μέτρα σε επίπεδο ΕΕ. Αυτή η έγκαιρη προειδοποίηση μπορεί να δοθεί με διάφορους τρόπους.

Τα επαναλαμβανόμενα προβλήματα είναι ευκολότερο να εντοπιστούν γρήγορα. Στον πυρήνα του κράτους δικαίου είναι η αναγκαιότητα κάθε δημόσια εξουσία να υπόκειται ανά πάσα στιγμή σε καθιερωμένες αξίες, κανόνες και διαδικασίες. Όταν οι δημόσιες εξουσίες και οι εκλεγμένες πλειοψηφίες σε ένα κράτος μέλος αγνοούν το εφαρμοστέο δίκαιο ή τις εφαρμοστέες διαδικασίες, αυτό είναι ένα πολύ προφανές προειδοποιητικό σήμα. Για παράδειγμα, πολλές πρόσφατες υποθέσεις με απήχηση σε επίπεδο ΕΕ έχουν επικεντρωθεί στην ανεξαρτησία της δικαστικής διαδικασίας. Η δικαιοσύνη βρίσκεται στο επίκεντρο του κράτους δικαίου και οι προσπάθειες πολιτικών παραγόντων να υπονομεύσουν την ανεξαρτησία της και τη δεσμευτική ισχύ των αποφάσεών της, με την υποκίνηση πολιτικών ή άλλων πιέσεων σε μεμονωμένους δικαστές, με παρέμβαση σε συγκεκριμένες υποθέσεις, με μη τήρηση δικαστικών αποφάσεων ή με επανεκδίκαση τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων, είναι οικεία θέματα. Άλλα πρόσφατα παραδείγματα αναφέρονται σε αποδυναμωμένα συνταγματικά δικαστήρια ή άλλους ελέγχους στους νόμους που ψηφίστηκαν από το Κοινοβούλιο και σε κυβερνητικές δράσεις, ή σε αυξανόμενη χρήση εκτελεστικών διαταγμάτων. Μια ασαφής νομοθετική διαδικασία μπορεί να διευκολύνει τις πολιτικές πλειοψηφίες να εξασθενίσουν ή να παρακάμψουν το σύστημα ελέγχων και εξισορροπήσεων. Οι επανειλημμένες δημόσιες επιθέσεις από έναν κλάδο του κράτους κατά

³⁸ Π.χ. τη σύσταση CM/Rec(2010)12 σχετικά με τους «δικαστές: ανεξαρτησία, αποτελεσματικότητα και ευθύνες»: «Κατάλογος κριτηρίων κράτους δικαίου» της Επιτροπής της Βενετίας, CDL-AD(2016)007· Σχέδιο δράσης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας της δικαστικής εξουσίας· καθώς και τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής της Βενετίας και τις αξιολογήσεις της ομάδας κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO).

ενός άλλου διαβρώνουν τη θεμελιώδη αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Ως εκ τούτου, προβλήματα σε αυτούς τους τομείς λειτουργούν ως προειδοποιητικά σήματα για το ότι αναδύεται ένα δυνητικό πρόβλημα στον τομέα του κράτους δικαίου, και μπορούν να αποτελέσουν ευκαιρία για διάλογο και δυνητική αποκατάσταση σε πρώιμο στάδιο.

Γενικότερα, η διαφθορά και η κατάχρηση εξουσίας σε υψηλό επίπεδο συνδέονται με καταστάσεις στις οποίες η πολιτική εξουσία επιδιώκει να υπερισχύσει του κράτους δικαίου. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες μπορούν επίσης να δημιουργήσουν ένα πλαίσιο που ενέχει αυξημένο κίνδυνο για προβλήματα που άπτονται του κράτους δικαίου. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες των δικαστικών συστημάτων, όπως οι ανεπαρκείς εγγυήσεις για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, προκαλούν αυξημένο κίνδυνο άσκησης πίεσης στο δικαστικό σώμα. Ομοίως, οι γενικές ελλείψεις στη δημόσια διοίκηση μπορούν να προετοιμάσουν το έδαφος για αυθαίρετες αποφάσεις και να προσφέρουν ευκαιρίες διαφθοράς, καθώς και περιστάσεις υπό τις οποίες οι υπάλληλοι ενδέχεται να δυσκολεύονται περισσότερο να αντισταθούν στις πιέσεις. Τα ζητήματα αυτά χρησιμεύουν ως δείκτες πιθανών προβλημάτων στον τομέα του κράτους δικαίου.

Τα πρώτα σημεία ανησυχίας σχετικά με ελλείψεις στο κράτος δικαίου τείνουν να προέλθουν από παράγοντες εντός του κράτους μέλους. Η ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης και η ελευθερία και πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης αποτελούν άλλη μια θεμελιώδη αξία στην οποία βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η κοινωνία των πολιτών και τα ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης είναι απαραίτητοι φύλακες της νομιμότητας στις υγιείς δημοκρατίες και διαδραματίζουν επομένως σημαντικό ρόλο στη λογοδοσία των ιθυνόντων, συμμετέχοντας στον δημόσιο διάλογο και αμφισβητώντας τις δημόσιες αποφάσεις. Ως εκ τούτου, οι απόπειρες αποδυνάμωσης ή άσκησης πίεσης επί των παραγόντων αυτών αποτελούν άλλο ένα προειδοποιητικό σήμα.

Εμβάθυνση των ειδικών γνώσεων ανά κράτος μέλος

Ο βαθμός ευαισθητοποίησης σχετικά με τα εν λόγω σήματα και, ως εκ τούτου, η ικανότητα της Ένωσης να τα αντιμετωπίζει εγκαίρως εξαρτάται από τις γνώσεις της Επιτροπής, των άλλων θεσμικών οργάνων και των άλλων κρατών μελών. Ορισμένα προειδοποιητικά σήματα μπορούν να εντοπιστούν μόνο με την εις βάθος κατανόηση των πρακτικών των κρατών μελών μέσω διαλόγου με τις αρχές και τα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι εν λόγω ειδικές ανά χώρα γνώσεις είναι ουσιαστικής σημασίας για την πρόληψη πιθανών απειλών κατά του κράτους δικαίου και για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους, όποτε είναι αναγκαίο. Είναι επίσης σημαντικό να διασφαλιστεί ότι οι μεταρρυθμίσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη συμμορφώνονται πλήρως με τις νομικές απαιτήσεις της ΕΕ και τα ευρωπαϊκά πρότυπα σχετικά με το κράτος δικαίου. Τέλος, η εμβάθυνση των γνώσεων ανά χώρα είναι απαραίτητη για να καθοριστεί ο τρόπος με τον οποίο τα κονδύλια της ΕΕ και η τεχνική βοήθεια μπορούν να στηρίξουν καλύτερα το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη. Η δικαιοσύνη, η αντικειμενικότητα και η ίση μεταχείριση πρέπει να αποτελούν μέρος κάθε συστήματος για την προάσπιση του κράτους δικαίου στην Ένωση. Η τεχνική εμπειρογνώσια και η ικανότητα ανάλυσης σε επίπεδο Ένωσης είναι καίριας σημασίας για να εξασφαλιστεί ότι οι αξιολογήσεις λαμβάνουν μεν πλήρως υπόψη τις εθνικές παραδόσεις, αλλά μπορούν ακόμη να εντοπίσουν με σαφήνεια πού υπάρχουν προβλήματα.

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, με συμπλήρωμά του τον πίνακα αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης, έχει αποδειχθεί ότι αποτελεί κατάλληλο πλαίσιο για την ανάπτυξη των γνώσεων ανά χώρα σχετικά με το κράτος δικαίου και θα μπορούσε να προχωρήσει ο προβληματισμός για το αν οι δυνατότητές τους θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν περαιτέρω.

Βελτίωση της ικανότητας αντίδρασης της ΕΕ σε ζητήματα που αφορούν το κράτος δικαίου

Η εμπειρία των παρελθόντων ετών, καθώς και ο ευρύτερος διάλογος για το θέμα, κατέδειξαν σαφώς την ανάγκη να βελτιωθεί η ικανότητα αντίδρασης της ΕΕ σε περίπτωση σοβαρών προκλήσεων για το κράτος δικαίου. Για παράδειγμα, η πείρα που αποκτήθηκε από τις εν εξελίξει διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ αποκάλυψε την ανάγκη για περαιτέρω προβληματισμό σχετικά με τον καλύτερο τρόπο διεξαγωγής αυτής της διαδικασίας με αποτελεσματικό τρόπο. Επίσης, η ποικιλία των προκλήσεων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου απαιτεί ποικιλία αντιδράσεων σε επίπεδο ΕΕ.

Η παρέμβαση της ΕΕ θα πρέπει, ως εκ τούτου, να λαμβάνει διάφορες μορφές. Ακόμη και η ανεπίσημη επισήμανση δυνητικών δυσκολιών σε πρώιμο στάδιο μπορεί να επιτρέψει στις εθνικές αρχές να επανεξετάσουν το θέμα ή να ενεργοποιήσει τους εθνικούς μηχανισμούς ελέγχων και εξισορροπήσεων.

Ενώ ο διάλογος είναι απαραίτητος, η ένταξή του σε μια διαρθρωμένη διαδικασία αυξάνει την πιθανότητα η δράση που προκύπτει να έχει την απαιτούμενη εστίαση και κατεύθυνση. Πολλά προβλήματα που σχετίζονται με το κράτος δικαίου είναι χρονικά ευαίσθητα και όσο μεγαλύτερος είναι ο χρόνος που χρειάζεται για να επιλυθούν, τόσο μεγαλύτερος είναι ο κίνδυνος να εδραιωθούν και να προκληθούν ζημίες στην ΕΕ, καθώς και στο οικείο κράτος μέλος. Υπάρχουν πλεονεκτήματα στα ενδιάμεσα στάδια, ανάλογα με τη σοβαρότητα του προβλήματος και με χαμηλότερο κατώφλι δράσης από τη δράση στο πλαίσιο του άρθρου 7 ΣΕΕ. Όταν τα μέτρα αυτά έχουν εφαρμοστεί, η επανεξέταση ή η εκ των υστέρων παρακολούθηση μπορεί επίσης να είναι επωφελής: η πείρα υποδεικνύει ότι η εφαρμογή προαπαιτούμενων στα κονδύλια της ΕΕ λειτουργούσε ως σημαντικό κίνητρο, αλλά, από τη στιγμή που έχει δοθεί ένα τέτοιο εφάπαξ πράσινο φως, υπάρχει κίνδυνος οπισθοδρόμησης σε επίπεδο πολιτικής ή διαρθρώσεων.

Η δράση της ΕΕ επίσης έχει μεγαλύτερο κύρος, εάν όλα τα θεσμικά όργανα αναλάβουν την ευθύνη της διαδικασίας, σύμφωνα με τους διαφορετικούς ρόλους τους. Η παρέμβαση της ΕΕ σε καταστάσεις κρίσης είναι πολιτικά ευαίσθητη και θα είναι πάντοτε ισχυρότερη εάν υποστηρίζεται από μια κοινή προσέγγιση. Η υποστήριξη της δράσης της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και η ενίσχυση των εσωτερικών διαδικασιών εντός των θεσμικών οργάνων για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που αφορούν το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη μπορεί να αποτελέσει έναν δυναμικό τρόπο για να υπογραμμιστεί η ανάγκη ένα κράτος μέλος να ανταποκριθεί και να αυξηθούν τα κίνητρα για την εξεύρεση λύσεων.

Μακροπρόθεσμη αντιμετώπιση των αδυναμιών μέσω διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων

Η ΕΕ έχει επίσης διαδραματίσει αυξανόμενο ρόλο στην ενίσχυση της ικανότητας και της λειτουργίας των εθνικών αρχών και των θεσμικών οργάνων που διαδραματίζουν ρόλο στο εθνικό σύστημα ελέγχων και εξισορροπήσεων.

Τα κονδύλια της ΕΕ έχουν συμβάλει σημαντικά στην ανάπτυξη της ικανότητας των δημόσιων θεσμών για στήριξη του κράτους δικαίου. Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, σχεδόν τα μισά κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τα διαρθρωτικά ταμεία για να στηρίξουν μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν τη δικαστική εξουσία και τη δημόσια διοίκηση ή να βοηθήσουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Το έργο αυτό μπορεί επίσης να δείξει ότι, παράλληλα με την έκφραση των ανησυχιών της, η ΕΕ παρέχει πρακτικά μέτρα αποκατάστασης. Για παράδειγμα, η Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Επιτροπής, στο πλαίσιο του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων,

μπορεί να συνεργαστεί με εθνικά θεσμικά όργανα για την προώθηση μεταρρυθμίσεων που άπτονται του κράτους δικαίου.

Η χρήση κονδυλίων και προγραμμάτων της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου θα είναι επίσης πιο αποτελεσματική όταν υποστηρίζεται και από τις συστάσεις για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Γενικότερα, η πολιτική της Ένωσης σε τομείς όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η βελτίωση της νομοθεσίας και η συνεργασία στον τομέα της ποινικής και αστικής δικαιοσύνης μπορεί να συμβάλει στη διασφάλιση της συνεκτικής εφαρμογής των ευρωπαϊκών προτύπων που αφορούν το κράτος δικαίου.

V. ΔΥΝΑΤΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η αποτελεσματική επιβολή του κράτους δικαίου στην Ένωση μπορεί να θεωρηθεί ότι στηρίζεται σε τρεις πυλώνες. Πρώτον, την **προαγωγή** του κράτους δικαίου, που συνεπάγεται την εμβάθυνση του κοινού έργου για τη διάδοση της κατανόησης του κράτους δικαίου στην Ευρώπη. Δεύτερον, την **πρόληψη** των προβλημάτων του κράτους δικαίου, την ύπαρξη της ικανότητας παρέμβασης σε πρώιμο στάδιο και την αποφυγή του κινδύνου κλιμάκωσης. Τέλος, την ικανότητα αποτελεσματικής κοινής **αντίδρασης** σε περίπτωση εντοπισμού σημαντικού προβλήματος.

Προαγωγή: συγκέντρωση γνώσεων και δημιουργία κοινής παιδείας κράτους δικαίου

Μια εύρωστη πολιτική και νομική παιδεία που υποστηρίζει το κράτος δικαίου σε κάθε κράτος μέλος είναι ο καλύτερος εγγυητής του κράτους δικαίου. Ενώ η Ένωση σέβεται τις πολιτικές και συνταγματικές δομές των κρατών μελών, οι υποχρεώσεις εκ της συμμετοχής στην Ένωση, καθώς και η δημοκρατική κληρονομιά της Ευρώπης, σημαίνουν ότι οι εθνικοί κανόνες και δομές πρέπει να αντικατοπτρίζουν τα πρότυπα και τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με το κράτος δικαίου ως κοινή αξία της ΕΕ και να συμμορφώνονται με τις εγγυήσεις για το κράτος δικαίου που περιλαμβάνονται στο πρωτογενές και στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ.

Η προώθηση της ευαισθητοποίησης του ευρύτερου κοινού σχετικά με τη σημασία του κράτους δικαίου σε μια δημοκρατία μπορεί επίσης να είναι χρήσιμη και θα μπορούσαν να υποστηριχθούν επικοινωνιακές δραστηριότητες με στόχο την προσέγγιση των πολιτών.

Προκειμένου η εν λόγω πολιτική και νομική παιδεία να αποκτήσει βάθος και να διατηρηθεί σε όλα τα κράτη μέλη, είναι σημαντικό να προωθηθεί η γνώση της νομολογίας και των προτύπων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου, ώστε, για παράδειγμα, οι αξιολογήσεις και οι γνωμοδοτήσεις οργάνων όπως η Επιτροπή της Βενετίας και η GRECO να συζητούνται σε εθνικό επίπεδο. Αυτό θα βοηθήσει όλα τα μέρη να γνωρίζουν τι αναμένεται, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο οι θεσμοί και οι νόμοι θα πρέπει να αντικατοπτρίζουν βασικές αρχές. Οι κοινές προσεγγίσεις στους τομείς αυτούς μπορούν να συμβάλουν στην προώθηση μιας ισχυρής παιδείας κράτους δικαίου μεταξύ όλων των σχετικών θεσμών και επαγγελματιών.

Οι κοινές προσεγγίσεις, τα κοινά πρότυπα και οι κοινοί κανόνες δεν συνεπάγονται την εφαρμογή τους με τον ίδιο τρόπο. Αλλά, όταν υπάρχει μια σαφής κοινή προσέγγιση, είναι απλούστερο να εφαρμόζονται κριτήρια αναφοράς στα επιμέρους εθνικά συστήματα και να υπάρχει βεβαιότητα ότι είναι κατάλληλα για τον σκοπό για τον οποίο προορίζονται.

Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό, διότι ο σεβασμός του κράτους δικαίου δεν εξαρτάται μόνο από την ύπαρξη νόμων και θεσμικών δομών, αλλά και από τη θεσμική πρακτική. Για παράδειγμα, η Επιτροπή της Βενετίας επέστησε την προσοχή στη σημασία που έχει η καλόπιστη συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων ως θεμέλιος λίθος για το κράτος δικαίου — η αποδοχή από ένα μέρος του κράτους ότι άλλα μέρη έχουν νόμιμα καθήκοντα που πρέπει να γίνονται σεβαστά. Αυτή η καλόπιστη συνεργασία μπορεί να βρεθεί υπό πίεση ακόμη και όταν ρυθμίζεται από τον νόμο ή το σύνταγμα. Η ανταλλαγή εμπειρογνώσεως μεταξύ επαγγελματιών σε διάφορα κράτη μέλη — όπως δικαστές, εισαγγελείς και εμπειρογνώμονες για την καταπολέμηση της διαφθοράς — μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη της αίσθησης του τι σημαίνει αυτό στην πράξη. Άλλα βασικά στοιχεία του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης στην πράξη περιλαμβάνουν τη διαφανή χάραξη πολιτικής και θέσπιση νομοθεσίας. Κατ' ουσίαν, όλα αυτά αναγνωρίζουν ότι οι κρατικές εξουσίες έχουν υποχρεώσεις λογοδοσίας και περιορισμούς που πρέπει να γίνονται σεβαστοί σε μια δημοκρατική κοινωνία.

Η ΕΕ προσφέρει ένα μοναδικό υπόβαθρο για την ανάπτυξη και προώθηση της ευαισθητοποίησης σχετικά με τις προκλήσεις που αφορούν το κράτος δικαίου. Όπως υπέδειξε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αυτό θα μπορούσε να μην περιοριστεί στα όρια των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, να προβλέπει συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων και άλλων βασικών συμμετεχόντων σε εθνικό επίπεδο. Η κοινωνία των πολιτών έχει ιδιαίτερη σημασία, μεταξύ άλλων και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει την ενίσχυση της χρηματοδότησης και της στήριξης για μια ακμάζουσα κοινωνία των πολιτών, την προώθηση της πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης και τη δημιουργία δικτύων μεταξύ των ενδιαφερόμενων φορέων στον τομέα του κράτους δικαίου, καθώς και την υποστήριξη οργανώσεων, φορέων και οντοτήτων της Ένωσης που επιδιώκουν το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον στον τομέα της δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου³⁹.

Η σχέση της ΕΕ με το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι ιδιαίτερα σημαντική για την προαγωγή του κράτους δικαίου. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να αναπτύξουν περαιτέρω τη σχέση αυτή, με σκοπό την προώθηση μιας κοινής παιδείας κράτους δικαίου εντός της Ευρώπης.

³⁹ Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη» (2021 έως 2027) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1295/2013 (COM(2018) 366 final της 30.5.2018). Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση του προγράμματος «Δικαιώματα και αξίες» (COM(2018) 383 final της 30.5.2018). Πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση του προγράμματος «Δικαιοσύνη» (COM(2018) 384 final της 30.5.2018). Το νέο πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» θα στηρίζει επίσης δράσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση του τομέα των μέσων ενημέρωσης της Ευρώπης, της δημοσιογραφικής ελευθερίας, της πολυμορφίας και της πολυφωνίας του δημοσιογραφικού περιεχομένου, καθώς και μιας κριτικής προσέγγισης στο περιεχόμενο των μέσων ενημέρωσης μέσω της απόκτησης παιδείας σχετικά με τα μέσα ενημέρωσης.

Η ΕΕ θα μπορούσε επίσης να εξετάσει τρόπους καλύτερης προώθησης των εργασιών του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τα κοινά πρότυπα στον τομέα του κράτους δικαίου. Η προώθηση προτύπων για το κράτος δικαίου θα μπορούσε επίσης να αναπτυχθεί προς την κατεύθυνση της αξιολόγησης από ομοτίμους, όπως προτάθηκε συγκεκριμένα από ορισμένα κράτη μέλη.

Πιθανά ερωτήματα για περαιτέρω προβληματισμό

- Πώς μπορεί η ΕΕ να προωθήσει καλύτερα τις υφιστάμενες νομικές απαιτήσεις και τα ευρωπαϊκά πρότυπα της ΕΕ σχετικά με το κράτος δικαίου, ιδίως σε εθνικό επίπεδο;
- Πώς μπορεί η ΕΕ να ενθαρρύνει με τον καλύτερο τρόπο τα βασικά δίκτυα και την κοινωνία των πολιτών, καθώς και τον ιδιωτικό τομέα, για να αναπτύξει τις τοπικές συζητήσεις σχετικά με ζητήματα που άπτονται του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής διάστασής του, και να προωθήσει τα πρότυπα στα οποία στηρίζεται το κράτος δικαίου;
- Μπορούν τα κράτη μέλη να κάνουν περισσότερα για την προώθηση των συζητήσεων σχετικά με το κράτος δικαίου σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ άλλων, για παράδειγμα, μέσω συζητήσεων στα εθνικά κοινοβούλια και σε επαγγελματικά φόρουμ και μέσω δραστηριοτήτων ευαισθητοποίησης που απευθύνονται στο ευρύ κοινό;
- Πώς θα πρέπει η ΕΕ και τα κράτη μέλη της να εντείνουν τη συνεργασία τους με το έργο του Συμβουλίου της Ευρώπης και άλλων διεθνών οργανισμών που υποστηρίζουν το κράτος δικαίου, μεταξύ άλλων στηρίζοντας το έργο του Συμβουλίου της Ευρώπης και όσον αφορά τις αξιολογήσεις και τις συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης;
- Πώς μπορεί η ΕΕ να αξιοποιήσει το έργο του Συμβουλίου της Ευρώπης και να προωθήσει κοινές προσεγγίσεις της ΕΕ; Μπορεί η αξιολόγηση από ομοτίμους μεταξύ των κρατών μελών να βοηθήσει στη διαδικασία αυτή;
- Πώς μπορούν να βελτιωθούν και να αναπτυχθούν περαιτέρω τα υφιστάμενα μέτρα που έχουν ληφθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο; Μπορούν οι πολιτικές ομάδες και τα εθνικά κοινοβούλια να συμμετέχουν περισσότερο;

Πρόληψη: συνεργασία και στήριξη για την ενίσχυση του κράτους δικαίου σε εθνικό επίπεδο

Την πρωταρχική ευθύνη για τη διασφάλιση του σεβασμού του κράτους δικαίου σε εθνικό επίπεδο φέρουν τα κράτη μέλη. Ωστόσο, η Ένωση μπορεί να προσφέρει σημαντική υποστήριξη στα κράτη μέλη για την οικοδόμηση μιας μακροπρόθεσμης προσέγγισης, η οποία θα συμβάλει στο να διασφαλιστεί ότι το εθνικό σύστημα ελέγχων και εξισορροπήσεων είναι ικανό να ανταποκριθεί στην πρόκληση και, εν τέλει, ότι η ΕΕ δεν χρειάζεται να βρεθεί σε μια κατάσταση όπου θα πρέπει να αντιμετωπίσει μια κρίση κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος. Αυτό σημαίνει την παροχή βοήθειας για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας βασικών συστημάτων και θεσμών, ώστε να είναι έτοιμα για περιόδους πολιτικής έντασης.

Η βαθύτερη κατανόηση των εξελίξεων στα κράτη μέλη θα συμβάλει στον προσανατολισμό αυτής της στήριξης και στον εντοπισμό κινδύνων για το κράτος δικαίου σε πρώιμο στάδιο. Οι τομείς που παρουσιάζουν ενδιαφέρον θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν τα εθνικά συστήματα ελέγχων και εξισορροπήσεων, την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, τις πολιτικές κατά της διαφθοράς, τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας και τη βελτίωση της νομοθεσίας. Αυτή η συλλογή πληροφοριών θα μπορούσε

να παράσχει ένα γενικό πλαίσιο για την τακτική συνεργασία και τον διάλογο με τα κράτη μέλη, καθώς και για την ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Ενώ θα πρέπει να καλύπτει όλα τα κράτη μέλη, θα μπορούσε να είναι πιο έντονη στα κράτη μέλη όπου έχουν εντοπιστεί αδυναμίες ή συγκεκριμένοι κίνδυνοι. Τέλος, θα απαιτεί ισορροπία μεταξύ, αφενός, της ανάγκης να αποκτηθεί επαρκής κατανόηση των εθνικών ιδιαιτεροτήτων και, αφετέρου, της ανάγκης να λαμβάνονται υπόψη ζητήματα οικονομικών και ανθρώπινων πόρων. Στόχος του εγχειρήματος αυτού θα είναι να αποτελέσει ισχυρότερο θεμέλιο για τον έγκαιρο διάλογο σχετικά με τις πολιτικές πρωτοβουλίες που έχουν συνέπειες για το κράτος δικαίου. Ο προβληματισμός θα πρέπει να καλύπτει το κατά πόσον η χρήση των υφιστάμενων εργαλείων, μεταξύ των οποίων το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και ο πίνακας αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης, θα μπορούσε να αναπτυχθεί περαιτέρω για την καλύτερη αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν το κράτος δικαίου.

Μια άλλη συμπληρωματική οδός θα ήταν η εμβάθυνση της συνεργασίας και της πρακτικής υποστήριξης, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η εποικοδομητική συμβολή της Ένωσης στην έγκαιρη επίλυση των ζητημάτων και στη διαμόρφωση βιώσιμων λύσεων στις εν εξελίξει μεταρρυθμιστικές διαδικασίες. Αυτό θα μπορούσε να γίνεται κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών και να περιλαμβάνει κατάλληλα σχέδια δράσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα μπορούσαν να συμμετέχουν στον καθορισμό του αντικειμένου και στην προώθηση των πρωτοβουλιών αυτών. Θα μπορούσε επίσης να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ με διάσταση κράτους δικαίου. Θα μπορούσε επίσης να παρέχεται τεχνική υποστήριξη προς τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων.

Πιθανά ερωτήματα για περαιτέρω προβληματισμό

- Πώς μπορεί η ΕΕ να αυξήσει την ικανότητά της να οικοδομήσει μια βαθύτερη και συγκριτική γνωσιακή βάση σχετικά με την κατάσταση του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη, να καταστήσει τον διάλογο πιο παραγωγικό και να επιτρέψει την αναγνώριση δυνητικών προβλημάτων σε πρώιμο στάδιο; Πώς μπορούν τα υφιστάμενα εργαλεία να αναπτυχθούν περαιτέρω για την αξιολόγηση της κατάστασης του κράτους δικαίου;
- Πώς θα μπορούσαν να οργανωθούν πιο παραγωγικά οι ανταλλαγές μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών σχετικά με θέματα που άπτονται του κράτους δικαίου;
- Πώς μπορούν η εμπειρογνώσια και η στήριξη της ΕΕ να διοχετευθούν αποτελεσματικότερα στα κράτη μέλη;
- Μπορεί να δοθεί βαρύτητα στα προληπτικά μέτρα μέσω μιας πιο διοργανικής προσέγγισης;

Αντίδραση: επιβολή σε επίπεδο Ένωσης, όταν οι εθνικοί μηχανισμοί κλονίζονται

Τα ζητήματα που άπτονται του κράτους δικαίου και έχουν επιπτώσεις στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης εξετάζονται όλο και περισσότερο από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω διαδικασιών επί παραβάσει και προδικαστικών αποφάσεων. Η Επιτροπή θα στηριχθεί περαιτέρω στην πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, για παράδειγμα σε σχέση με την ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων και την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Γενικότερα, η αποτελεσματικότητα της επιβολής του δικαίου της Ένωσης από ανεξάρτητες αρχές και εθνικά δικαστήρια συμβάλλει επίσης στην ενίσχυση του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, όπου είναι αναγκαίο, η

Επιτροπή θα εξακολουθήσει να διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή και επιβολή του δικαίου της Ένωσης μέσω διαδικασιών επί παραβάσει που σχετίζονται με το κράτος δικαίου.

Όταν οι εθνικές διασφαλίσεις δεν φαίνονται ικανές να αντιμετωπίσουν τις απειλές κατά του κράτους δικαίου σε ένα κράτος μέλος, αποτελεί κοινή ευθύνη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών να αναλάβουν δράση για την αντιμετώπιση της κατάστασης. Εκτός από την κοινή υποχρέωση υπεράσπισης των αξιών της ΕΕ, υπάρχει ένα κοινό συμφέρον για την αντιμετώπιση ζητημάτων όπως οι απειλές προς τα Συνταγματικά Δικαστήρια ή η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, προτού αυτές μπορέσουν να θέσουν σε κίνδυνο την εφαρμογή του δικαίου, των πολιτικών ή της χρηματοδότησης της ΕΕ. Η δράση αυτή μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με τις περιστάσεις —όπως η ύπαρξη παράβασης— ή για να διασφαλίζεται η αναλογικότητα. Διαφορετικές προσεγγίσεις μπορεί επίσης να ενδείκνυνται σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, όπως η πρόταση της Επιτροπής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ από τον κίνδυνο που ενέχουν ανεπάρκειες στον τομέα του κράτους δικαίου.

Το πλαίσιο για το κράτος δικαίου θεσπίστηκε από την Επιτροπή το 2014 για να υπάρχει αντίδραση όταν υπάρχουν σαφείς ενδείξεις συστημικών κινδύνων για το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος, γεγονός που θα μπορούσε να οδηγήσει σε σαφή κίνδυνο σοβαρής παραβίασης του κράτους δικαίου με αποτέλεσμα την ενεργοποίηση του άρθρου 7 ΣΕΕ. Το πλαίσιο εφαρμόστηκε σε μία περίπτωση μέχρι στιγμής και εξυπηρέτησε τη λειτουργία του ως ενδιάμεσο βήμα. Συνέβαλε στην καθιέρωση διαλόγου, λεπτομερούς ενημέρωσης, ανάλυσης και συστάσεων, μιας βάσης γνώσεων που αποδείχθηκε χρήσιμη για την ανάληψη περαιτέρω δράσης από την Ένωση. Ωστόσο, θα μπορούσαν να διερευνηθούν ορισμένες βελτιώσεις. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να ενταθούν η έγκαιρη ενημέρωση του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η υποστήριξή τους κατά τη διαδικασία. Μια άλλη επιλογή θα ήταν να υποστηριχθεί ο διάλογος και οι συστάσεις με ειδικά σχέδια δράσης και τεχνική υποστήριξη για την αντιμετώπιση της κατάστασης εντός δεδομένου χρονοδιαγράμματος, ή να οριστεί ένα σαφέστερο όριο για τη διάρκεια της φάσης διαλόγου.

Οι αλλαγές αυτές θα πρέπει να διατηρούν τον στόχο της εξεύρεσης λύσεων σε καταστάσεις κρίσης και τον εντοπισμό κατάλληλων διορθωτικών μέτρων. Αυτό απαιτεί αποτελεσματικό διάλογο και διαύλους επικοινωνίας. Ωστόσο, θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί κατά πόσον θα πρέπει να υπάρχουν αυξημένες συνέπειες εάν ένα κράτος μέλος αρνηθεί να διορθώσει την κατάσταση. Αυτό μπορεί επίσης να απορρέει από αυξημένη εκτίμηση των πραγματικών συνεπειών για τη λειτουργία της Ένωσης που προκύπτουν από εμμένουσες ελλείψεις του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη, κάτι που έχει ήδη αναγνωριστεί στην πρόταση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ σε περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου.

Πιθανά ερωτήματα για περαιτέρω προβληματισμό

- Πώς μπορεί να διαδοθεί αποτελεσματικά η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου και να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό της;
- Πώς μπορούν η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να συντονίσουν αποτελεσματικότερα και να διασφαλίσουν έγκαιρη και κατάλληλη αντίδραση σε περίπτωση κρίσης που αφορά το κράτος δικαίου σε ένα κράτος μέλος;
- Με ποιους τρόπους θα μπορούσε να ενισχυθεί περαιτέρω το πλαίσιο για το κράτος δικαίου; Θα πρέπει αυτό να περιλαμβάνει περισσότερη συνεργασία με άλλα θεσμικά όργανα και διεθνείς εταίρους (π.χ. Συμβούλιο της Ευρώπης/Επιτροπή της Βενετίας,

Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη/Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων);

- Υπάρχουν και άλλοι τομείς, πέραν των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, στους οποίους η ΕΕ θα πρέπει να αναπτύξει ειδικούς μηχανισμούς (συμπεριλαμβανομένων των προαπαιτούμενων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου) για την αποφυγή ή την αντιμετώπιση συγκεκριμένων κινδύνων για την εφαρμογή του δικαίου ή των πολιτικών της ΕΕ;

VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη, καθώς και τους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών δικτύων και της κοινωνίας των πολιτών, και το ευρύ κοινό, να προβληματιστούν για τα ζητήματα και τα ερωτήματα που αναφέρονται στην παρούσα ανακοίνωση. Τα ερωτήματα που τέθηκαν αναφέρουν ορισμένους τομείς στους οποίους θα μπορούσαν να προβλεφθούν βελτιώσεις.

Ο προβληματισμός αυτός θα συμβάλει από μόνος του στην επιβολή του κράτους δικαίου μέσω της προώθησης του διαλόγου και της εξασφάλισης της συνεχούς εστίασης της προσοχής στο ζήτημα. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η ενίσχυση της επιβολής του κράτους δικαίου θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά στο μέλλον της Ένωσης. Θα καταστήσει δυνατή την επαύξηση της σαφήνειας και της συνέπειας, θα βοηθήσει να διασφαλιστεί ότι όλα τα κράτη μέλη τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης και θα προστατεύει τα κοινά συμφέροντα όλων μέσω της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ σε όλα τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή θα επανέλθει στο θέμα αυτό τον Ιούνιο του 2019, με τα δικά της συμπεράσματα και προτάσεις. Αυτές θα αντλήσουν στοιχεία από τη συνεχιζόμενη συζήτηση μεταξύ των θεσμικών οργάνων και της κοινωνίας γενικότερα, καθώς και από την αναπτυσσόμενη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, και θα έχουν ως στόχο να διαμορφώσουν μια προσέγγιση για την ενίσχυση του κράτους δικαίου στην Ένωση, στο πλαίσιο των ισχυουσών Συνθηκών.