Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
2019-2024

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων

2023/2113(INI)

13.10.2023

ΣΧΕΔΙΟ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ

της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων

προς την Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής του 2023 για το κράτος δικαίου (2023/2113(INI))

Συντάκτης γνωμοδότησης (*): Adrián Vázquez Lázara

(*) Συνδεδεμένη επιτροπή – άρθρο 57 του Κανονισμού

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων καλεί την Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, που είναι αρμόδια επί της ουσίας, να συμπεριλάβει στην πρόταση ψηφίσματός της τις ακόλουθες προτάσεις:

Γενικά

1. υπενθυμίζει ότι η νομική δομή της Ένωσης βασίζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι κάθε κράτος μέλος αποδέχεται από κοινού με τα λοιπά κράτη μέλη μια σειρά κοινών αξιών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, όπως διευκρινίζει το άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση[1]· υπενθυμίζει περαιτέρω ότι το κράτος δικαίου, όπως κατοχυρώνεται στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ και ορίζεται περαιτέρω στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), είναι ισοδύναμο με τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα· τονίζει ότι οποιαδήποτε οπισθοδρόμηση όσον αφορά το κράτος δικαίου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος επηρεάζει σημαντικά τον κοινό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς και την αμοιβαία εμπιστοσύνη και την αμοιβαία αναγνώριση ως βασικές αρχές του δικαίου της ΕΕ στον τομέα αυτό[2]·

2. επικροτεί την τέταρτη έκθεση της Επιτροπής για το κράτος δικαίου (στο εξής: έκθεση) και θεωρεί ότι η περιοδική επανεξέταση του κράτους δικαίου αποτελεί βασικό εργαλείο παρακολούθησης· τονίζει, στο πλαίσιο αυτό, τη σημασία της χρήσης σαφών και αντικειμενικών κριτηρίων από την Επιτροπή κατά την παροχή της αξιολόγησής της, αποφεύγοντας με τον τρόπο αυτό ισχυρισμούς περί ανισότητας μεταχείρισης των κρατών μελών ή χρήσης επιλεκτικών μόνο δεδομένων· επικροτεί, στο πλαίσιο αυτό, την προσέγγιση της Επιτροπής να λαμβάνει τις συνεισφορές των κρατών μελών, προωθώντας έτσι έναν κοινό διάλογο· επικροτεί τη νέα ταξινόμηση που ενέκρινε η Επιτροπή όσον αφορά τη μέτρηση της προόδου σε σχέση με προηγούμενες συστάσεις, που βασίζεται στη διάκριση τεσσάρων κατηγοριών: α) μηδενική πρόοδος, β) κάποια πρόοδος, γ) σημαντική πρόοδος και δ) πλήρης εφαρμογή· επισημαίνει τη χρησιμότητα των εργαλείων του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως οι εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Αποτελεσματικότητα της Δικαιοσύνης (CEPEJ), με τα οποία επιτυγχάνεται, στο μέτρο του δυνατού[3], σύγκλιση μεταξύ των διαφόρων δεδομένων·

Δικαιοσύνη

3. αναγνωρίζει τη σημασία που αποδίδεται στα συστήματα απονομής δικαιοσύνης από την υποβολή εκθέσεων για το κράτος δικαίου, ιδίως όσον αφορά τη νομιμότητα, την ανεξαρτησία και την αμεροληψία των δικαστών και τις προαγωγές, τις απολύσεις και τις δικαστικές αποφάσεις· αναγνωρίζει ότι δεν υπάρχει κοινό ενωσιακό σύστημα διορισμού δικαστών· υπενθυμίζει, ωστόσο, ότι όλα τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν τα

[1] Βλ. γνωμοδότηση 2/2013 του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ολομέλεια) της 18ης Δεκεμβρίου 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, σκέψη 168.
[2] Ό.π., σκέψη 191.
[3] Κύκλοι αξιολόγησης της CEPEJ.

ελάχιστα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης[4] και του ΔΕΕ[5]· τονίζει, στο πλαίσιο αυτό, τη σημασία των ανεξάρτητων δικαστικών συμβουλίων, τα οποία πρέπει να απαρτίζονται από σημαντική πλειοψηφία δικαστών που εκλέγονται από τους συναδέλφους τους και διαθέτουν ευρείες εξουσίες όσον αφορά την επιλογή, την προαγωγή και τις πειθαρχικές διαδικασίες που αφορούν δικαστές· αποδοκιμάζει το γεγονός ότι, στο πλαίσιο αυτό, ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν εκπληρώσει πλήρως τις υποχρεώσεις τους·

4. παροτρύνει την Επιτροπή να συνεχίσει την επιμελή παρακολούθηση των νομικών πλαισίων των κρατών μελών προκειμένου να αξιολογήσει την ευθυγράμμισή τους με τις προαναφερθείσες συστάσεις και την καλεί περαιτέρω να επιμείνει περισσότερο στην εφαρμογή αυτών των κρίσιμων μεταρρυθμίσεων σε περιπτώσεις όπου τα συστήματα των κρατών μελών δεν πληρούν τα καθορισμένα πρότυπα·

5. αναγνωρίζει ότι στην τελευταία έκθεση παρατηρείται κάποια πρόοδος σε διάφορα κράτη μέλη όσον αφορά την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης· εκφράζει, στο πλαίσιο αυτό, την ικανοποίησή του για την παρακράτηση κονδυλίων της ΕΕ, εάν είναι αναγκαίο, στο πλαίσιο του μηχανισμού αιρεσιμότητας[6], όπως επιβεβαιώνεται από το ΔΕΕ[7], ή στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας[8]· επισημαίνει, ωστόσο, ότι οι παραβιάσεις της αρχής της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης εξακολουθούν να αποτελούν πηγή ανησυχίας σε ορισμένα κράτη μέλη, όπως οι εν εξελίξει πειθαρχικές διαδικασίες κατά δικαστών για το περιεχόμενο των αποφάσεών τους, τα προβλήματα που σχετίζονται με τη σύνθεση των δικαστικών συμβουλίων και τη σύνθεση των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, λαμβανομένης υπόψη της αρχής του δικαστηρίου που έχει συσταθεί νομίμως κ.λπ.·

6. υπενθυμίζει ότι ένα αποτελεσματικό και δίκαιο σύστημα απονομής δικαιοσύνης που θα διασφαλίζει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για όλους απαιτεί κατάλληλο προϋπολογισμό και χρηματοδότηση των δικαστικών οργάνων· αποδοκιμάζει το γεγονός ότι η έκθεση εξακολουθεί να αποκαλύπτει την ύπαρξη σοβαρών ελλείψεων στο θέμα αυτό, οι οποίες εμποδίζουν συγκεκριμένα την εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου· τονίζει, ωστόσο, ότι πρέπει να παρέχεται επαρκής νομική συνδρομή και

[4] Ενημερωτικό σημείωμα της 25ης Μαΐου 2021 — «Council of Europe standards on judicial independence» (Πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Υπηρεσιών Κοινοβουλευτικής Έρευνας.

[5] Για παράδειγμα, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 27ης Φεβρουαρίου 2018 στην υπόθεση C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses κατά Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117, ή απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 19ης Νοεμβρίου 2019, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-585/18, C-624/18 και C-625/18, A.K. κατά Krajowa Rada Sądownictwa, ECLI:EU:C:2019:982. Βλ. επίσης Ενημερωτικό σημείωμα της 19ης Ιουλίου 2021 — «European Court of Justice case law on judicial independence» (νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Υπηρεσιών Κοινοβουλευτικής Έρευνας.

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

[7] Βλ. Απόφαση του Δικαστηρίου (ολομέλεια) της 16ης Φεβρουαρίου 2022, στην υπόθεση C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ECLI:EU:C:2022:97 και απόφαση του Δικαστηρίου (ολομέλεια) της 16ης Φεβρουαρίου 2022, στην υπόθεση C-157/21, Πολωνία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ECLI:EU:C:2022:98.

[8] Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΕΕ L 57 της 18.2.2021, σ. 17).

έννομη προστασία στους πολίτες· καλεί, στο πλαίσιο αυτό, την Επιτροπή να συμπεριλάβει στην επόμενη έκθεση για το κράτος δικαίου αξιολογήσεις της εφαρμογής του κεκτημένου της ΕΕ σχετικά με τη δικαστική αρωγή σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, όπως η οδηγία 2003/8/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2023, για βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη επί διασυνοριακών διαφορών μέσω της θέσπισης στοιχειωδών κοινών κανόνων σχετικά με το ευεργέτημα πενίας στις διαφορές αυτές[9], καθώς η νομολογία του ΔΕΕ αποκαλύπτει ότι εξακολουθούν να υπάρχουν ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία της·

7. υπενθυμίζει ότι και οι εισαγγελικές αρχές, ανεξάρτητα από τη θέση τους στο εθνικό σύστημα κατανομής των εξουσιών μεταξύ των τριών κρατικών λειτουργιών πρέπει να είναι ανεξάρτητες από άσκηση αθέμιτων πολιτικών πιέσεων· σημειώνει ότι σε ορισμένα κράτη μέλη έχει επιτευχθεί κάποια πρόοδος· αποδοκιμάζει, ωστόσο, το γεγονός ότι εξακολουθούν να υπάρχουν συστήματα στα οποία η κυβέρνηση μπορεί να εκδίδει δεσμευτικές αποφάσεις για εισαγγελείς σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όταν η θητεία συνδέεται με πολιτική διαδικασία ή όπου συνδυάζονται τα καθήκοντα του υπουργού και του γενικού εισαγγελέα, επιτρέποντας έτσι αθέμιτη πολιτική επιρροή και δημιουργώντας προβλήματα που σχετίζονται με την αμοιβαία αναγνώριση[10]·

8. υπογραμμίζει, ειδικότερα, ότι το ζήτημα της μεταπήδησης από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα δεν περιορίζεται μόνο στις ανησυχίες σχετικά με τη μετάβαση πρώην υπουργών στον ιδιωτικό τομέα μετά τη θητεία τους σε δημόσια αξιώματα, αλλά επεκτείνεται σε καταστάσεις κατά τις οποίες τα άτομα μπορούν να αναλάβουν κρίσιμους ρόλους εντός του δικαστικού σώματος ή της εισαγγελίας αμέσως μετά την θητεία τους ως υπουργών ή προσχώρησής τους σε πολιτικό κόμμα·

9. καλεί την Επιτροπή να λάβει δεόντως υπόψη τα παραδείγματα αυτά στις επικείμενες εκθέσεις της σχετικά με το κράτος δικαίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης· παροτρύνει την Επιτροπή να ζητήσει μετ' επιτάσεως από τα κράτη μέλη να απόσχουν από αυτές τις πρακτικές, ιδίως με την εφαρμογή νομικών διατάξεων που αποτρέπουν προορατικά πρώην υπουργούς και υψηλόβαθμες πολιτικές προσωπικότητες από την ανάληψη ηγετικών θέσεων εντός των ανώτερων δικαστηρίων ή της εισαγγελίας, διασφαλίζοντας έτσι την ανεξαρτησία και την ακεραιότητα αυτών των ζωτικών θεσμών·

Καταπολέμηση της διαφθοράς

10. δηλώνει ότι η διαφθορά αποτελεί απειλή που μπορεί να καταστρέψει δημοκρατίες και πρέπει να καταπολεμηθεί σε όλες τις μορφές της· εκφράζει την ανησυχία του για το γεγονός ότι η τελευταία έκθεση δείχνει είτε μηδενική είτε πολύ αργή πρόοδο όσον αφορά τα μέτρα πρόληψης της διαφθοράς σε αρκετά κράτη μέλη· εκφράζει την έντονη ανησυχία του για την απροθυμία δημιουργίας μητρώων των ομάδων συμφερόντων, μητρώων διαφάνειας και κατάλληλων συστημάτων δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων από δημόσιους λειτουργούς και ανώτερους αξιωματούχους, καθώς και για την έλλειψη πολιτικής βούλησης για τη θέσπιση αυστηρών κανόνων στο πλαίσιο των πολιτικών μεταπήδησης από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα· τονίζει, στο πλαίσιο αυτό, τη σημασία μιας διαφανούς νομοθετικής διαδικασίας με ευρεία πρόσβαση σε έγγραφα και

[9] ΕΕ L 26, 31.1.2003, σ. 41 και το διορθωτικό της (ΕΕ L 32, 7.2.2003, σ. 15).
[10] Για παράδειγμα, γνωμοδότηση αριθ. 9 της 17ης Δεκεμβρίου 2014 του Συμβουλευτικού Συμβουλίου Ευρωπαίων Εισαγγελέων σχετικά με τους ευρωπαϊκούς κανόνες και τις αρχές που αφορούν τους εισαγγελείς.

κανόνων για τη διασφάλιση του υψηλότερου δυνατού βαθμού διαφάνειας και λογοδοσίας στις δημόσιες διοικήσεις και στη λήψη δημόσιων αποφάσεων με σκοπό την πρόληψη της διαφθοράς[11]·

11. καλεί, στο πλαίσιο αυτό, όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να τηρούν τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα με σκοπό την πρόληψη της διαφθοράς, όπως, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού φορέα δεοντολογίας της ΕΕ, την πλήρη εφαρμογή του κανονισμού 1049/2001[12] για την πρόσβαση στα έγγραφα και την πλήρη εφαρμογή της αρχής της αιρεσιμότητας όσον αφορά το Μητρώο Διαφάνειας της ΕΕ· καλεί τα κράτη μέλη να προσπαθήσουν να καταλήξουν το συντομότερο δυνατόν σε συμφωνία σχετικά με την προτεινόμενη οδηγία για την καταπολέμηση της διαφθοράς·

12. αναγνωρίζει τη σημαντική αύξηση, κατά τα τελευταία έτη, της ποσοτικής σημασίας των κονδυλίων που διατίθενται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων του NextGenerationEU· αναγνωρίζει ότι, ως εκ τούτου, η ύπαρξη νομικών διατάξεων στη νομοθεσία των κρατών μελών που αποσκοπούν στην πρόληψη της κατάχρησης αυτών των κονδυλίων έχει αποκτήσει ύψιστη σημασία·

13. καλεί την Επιτροπή, στο πλαίσιο των επικείμενων εκθέσεών της για το κράτος δικαίου, να ενσωματώσει αξιολόγηση της εξέλιξης της νομοθεσίας των κρατών μελών κατά τα τελευταία έτη όσον αφορά την εποπτεία της κατάλληλης χρήσης των δημόσιων πόρων, καθώς και τους ισχύοντες νομικούς μηχανισμούς για την αντιμετώπιση τυχόν αθέμιτης χρήσης δημόσιων πόρων·

14. παροτρύνει, επιπλέον, την Επιτροπή, σε περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται ότι έχει μειωθεί το επίπεδο των διασφαλίσεων για τους δημόσιους πόρους, να συνεργάζεται άμεσα με το θιγόμενο κράτος μέλος ή τα πληττόμενα κράτη μέλη, ζητώντας την ταχεία εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την επανόρθωση αυτής της κατάστασης.

---

[11] Βλ., στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 3 της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 2023, για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την αντικατάσταση της απόφασης-πλαισίου αριθ. 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου και της σύμβασης περί της καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (COM(2023)0234).

[12] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145 της 31.5.2001, σ. 43).