

Ειδική έκθεση

Ενωσιακή στήριξη για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια:

παρά τις προσπάθειες, εξακολουθούν να
υπάρχουν θεμελιώδη προβλήματα



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-VIII
Εισαγωγή	01-17
Τα Δυτικά Βαλκάνια	04-08
Ενωσιακή στήριξη για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια	09-17
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	18-23
Παρατηρήσεις	24-70
Οι προτεραιότητες της ΕΕ όσον αφορά το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια είναι σαφείς, αλλά οι βασικοί κίνδυνοι εξακολουθούν να μην αντιμετωπίζονται επαρκώς	24-45
Η στήριξη που παρέχεται μέσω του ΜΠΒ II αντικατοπτρίζει τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ, ωστόσο ο βασικός ρόλος της κοινωνίας των πολιτών όσον αφορά το κράτος δικαίου αγνοήθηκε εν μέρει	25-31
Η Επιτροπή δεν μεριμνά για τον συστηματικό μετριασμό των βασικών κινδύνων για τον βιώσιμο αντίκτυπο της δράσης της ΕΕ	32-45
Οι δράσεις της ΕΕ συνέβαλαν στις μεταρρυθμίσεις, είχαν ωστόσο περιορισμένο συνολικό αντίκτυπο στην πρόοδο στον τομέα του κράτους δικαίου	46-70
Οι προγραμματισμένες εκροές των έργων έχουν ως επί το πλείστον επιτευχθεί, τα επακόλουθα ωστόσο είναι τεχνικής και επιχειρησιακής φύσης	47-51
Η παρακολούθηση των έργων ενίοτε απέτυχε όσον αφορά μέτρηση των επακολούθων, λίγα δε είναι τα έργα που πιθανόν να αποδειχθούν βιώσιμα	52-56
Παρά την πολυετή στήριξη της ΕΕ για τις μεταρρυθμίσεις στα Δυτικά Βαλκάνια, εξακολουθούν να υπάρχουν θεμελιώδη προβλήματα	57-70
Συμπεράσματα και συστάσεις	71-80
Παραρτήματα	
Παράρτημα Ι – Έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο – Εκροές και επακόλουθα	

Παράρτημα II – Κατάλογος των ερωτηθέντων ενδιαφερομένων μερών (μέσω βιντεοδιάσκεψης)

Γλωσσάριο και συντομογραφίες

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

Χρονογραμμή

Κλιμάκιο ελέγχου

Σύνοψη

I Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ορίσει το κράτος δικαίου ως μια πολυδιάστατη έννοια, στο πλαίσιο της οποίας, μεταξύ άλλων, όλες οι δημόσιες πράξεις εμπίπτουν στους περιορισμούς που θέτει το δίκαιο, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων. Η ΕΕ έχει υιοθετήσει αυτόν τον ορισμό και έχει κατοχυρώσει το κράτος δικαίου στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μία από τις κοινές αξίες των κρατών μελών της. Αποτελεί δε κατευθυντήρια αρχή της εξωτερικής πολιτικής της, καθώς και ουσιαστική και αναγκαία προϋπόθεση για την προσχώρηση στην ΕΕ.

II Οι έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων που δεν αποτελούν μέλη της ΕΕ (Αλβανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Κόσοβο*, Μαυροβούνιο, Βόρεια Μακεδονία και Σερβία) λαμβάνουν χρηματοδότηση από διάφορες πηγές, με την ΕΕ να είναι ο μεγαλύτερος δωρητής στην περιοχή. Η ενωσιακή χρηματοδοτική βοήθεια διοχετεύεται στις χώρες αυτές κυρίως μέσω του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (επί του παρόντος πρόκειται για τον ΜΠΒ II). Το κράτος δικαίου αποτελεί έναν από τους εννέα τομείς προτεραιότητας του ΜΠΒ II. Ως εκ τούτου, υποστηρίζεται από ειδικό κονδύλιο του προϋπολογισμού, ύψους 700 εκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2014-2020.

III Αντικείμενο του ελέγχου μας ήταν κατά πόσον υπήρξε αποτελεσματική η ενωσιακή στήριξη για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια κατά την περίοδο 2014-2020. Καλύψαμε τις εξής συνιστώσες της έννοιας του κράτους δικαίου: τη δικαιοσύνη και το δικαστικό σύστημα, την καταπολέμηση της διαφθοράς και τα ανθρώπινα δικαιώματα, ιδίως δε την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και την ελευθερία έκφρασης. Ειδικότερα, αξιολογήσαμε κατά πόσον η στήριξη σχεδιάστηκε ορθά και κατά πόσον επιτεύχθηκαν τα προβλεπόμενα αποτελέσματα. Σκοπός μας ήταν να παράσχουμε ανεξάρτητη αξιολόγηση επί του συγκεκριμένου ζητήματος, υπό το πρίσμα της στρατηγικής της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια του Φεβρουαρίου του 2018, και των αλλαγών που προέκυψαν το 2020 από τη νέα μεθοδολογία για τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης.

* Η ονομασία αυτή χρησιμοποιείται με την επιφύλαξη των θέσεων ως προς το καθεστώς και συνάδει με το ψήφισμα 1244/1999 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσόβου.

IV Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι, ενώ η δράση της ΕΕ έχει συμβάλει σε μεταρρυθμίσεις σε τομείς τεχνικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα, όπως η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και η ανάπτυξη της σχετικής νομοθεσίας, είχε μικρό συνολικό αντίκτυπο στις θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις του κράτους δικαίου στην περιοχή. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ανεπαρκή εγχώρια πολιτική βούληση για προώθηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων.

V Τις προτεραιότητες της Επιτροπής αναφορικά με το κράτος δικαίου συμμαρρίζονται και άλλοι διεθνείς οργανισμοί, ομάδες προβληματισμού και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Παρ' όλα αυτά, η στήριξη που παρέχει η ΕΕ εντός των χωρών για δράσεις της κοινωνίας των πολιτών που αφορούν το κράτος δικαίου είναι ανεπαρκής και δεν παρακολουθείται επαρκώς. Για την προώθηση των δημοκρατικών αρχών και της ανάγκης για αλλαγή κατά την πορεία προσχώρησης στην ΕΕ, χρειάζεται ένα υγιές περιβάλλον για τα μέσα ενημέρωσης και την κοινωνία των πολιτών. Ωστόσο, και στις έξι χώρες η ελευθερία έκφρασης είναι ο τομέας στον οποίο έχει σημειωθεί η μικρότερη πρόοδος. Ως εκ τούτου, σε ορισμένες από αυτές η δημόσια στήριξη για τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την προσχώρηση μειώνεται.

VI Εκτός από την έλλειψη πολιτικής βούλησης και ανάληψης ευθύνης για τις μεταρρυθμίσεις, τα έργα στο πλαίσιο του ΜΠΒ II ενδέχεται επίσης να καθυστερήσουν λόγω περιορισμένων διοικητικών ικανοτήτων. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν χρησιμοποιεί συστηματικά αποτελεσματικά εργαλεία για τον περιορισμό του κινδύνου αυτού. Οι κανόνες για την εφαρμογή της πολιτικής αιρεσιμότητας δεν είναι σαφείς, και ο ΜΠΒ II δεν προβλέπει αυστηρές ρήτρες αιρεσιμότητας που θα συνέδεαν άμεσα την καθυστέρηση κατά την εκτέλεση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του κράτους δικαίου με τον περιορισμό της χρηματοδότησης σε άλλους τομείς.

VII Η μεθοδολογία των διαπραγματεύσεων προσχώρησης που εφαρμόζεται από το 2020 αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, δεδομένου ότι η ομαδοποίηση των διαπραγματευτικών κεφαλαίων παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να καλύψει ταυτόχρονα όλους τους τομείς που σχετίζονται με το κράτος δικαίου κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Ωστόσο, η νέα μεθοδολογία είναι πολύ πρόσφατη για να αποδώσει οποιαδήποτε ορατά αποτελέσματα.

VIII Βάσει των συμπερασμάτων αυτών, συνιστούμε στην Επιτροπή και στην ΕΥΕΔ:

- να ενισχύσουν τον μηχανισμό για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του κράτους δικαίου στο πλαίσιο της διαδικασίας διεύρυνσης

- να εντατικοποιήσουν την παροχή στήριξης στην κοινωνία των πολιτών που συμμετέχει σε μεταρρυθμίσεις στον τομέα του κράτους δικαίου και στην προώθηση της ανεξαρτησίας των μέσων ενημέρωσης·
- να προωθήσουν περαιτέρω τη χρήση της αιρεσιμότητας στο πλαίσιο του ΜΠΒ ΙΙΙ·
- να ενισχύσουν την υποβολή εκθέσεων και την παρακολούθηση των έργων.

Εισαγωγή

01 Η Επιτροπή έχει χαρακτηρίσει το κράτος δικαίου ως «βάση κάθε σύγχρονης συνταγματικής δημοκρατίας»¹. Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το κράτος δικαίου αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αξίες στις οποίες βασίζεται η ΕΕ καθώς και κατευθυντήρια αρχή για την εξωτερική δράση της Ένωσης². Είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τη διαδικασία προσχώρησης και αποτελεί ουσιώδη και αναγκαία προϋπόθεση για την ένταξη στην ΕΕ³. Οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης επικεντρώνονται στην υιοθέτηση και την εφαρμογή του σώματος των κανόνων δικαίου της ΕΕ. Γνωστό ως «κεκτημένο», αποτελείται από 35 νομοθετικά «κεφάλαια» που αποτελούν τους κανόνες τους οποίους αναμένεται να τηρούν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

02 Ως «κράτους δικαίου» νοείται η αξία της ΕΕ, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Περιλαμβάνει τις αρχές της νομιμότητας, που υποδηλώνει διαφανή, υποκείμενη σε λογοδοσία, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία, της ασφάλειας δικαίου, της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, του διαχωρισμού των εξουσιών και της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ισότητας ενώπιον του νόμου⁴. Το κράτος δικαίου περιλαμβάνει έξι βασικές αρχές⁵ (βλέπε [γράφημα 1](#)), οι οποίες έχουν αναγνωριστεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

¹ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, COM(2018) 324 final της 2.5.2018, σ. 1.

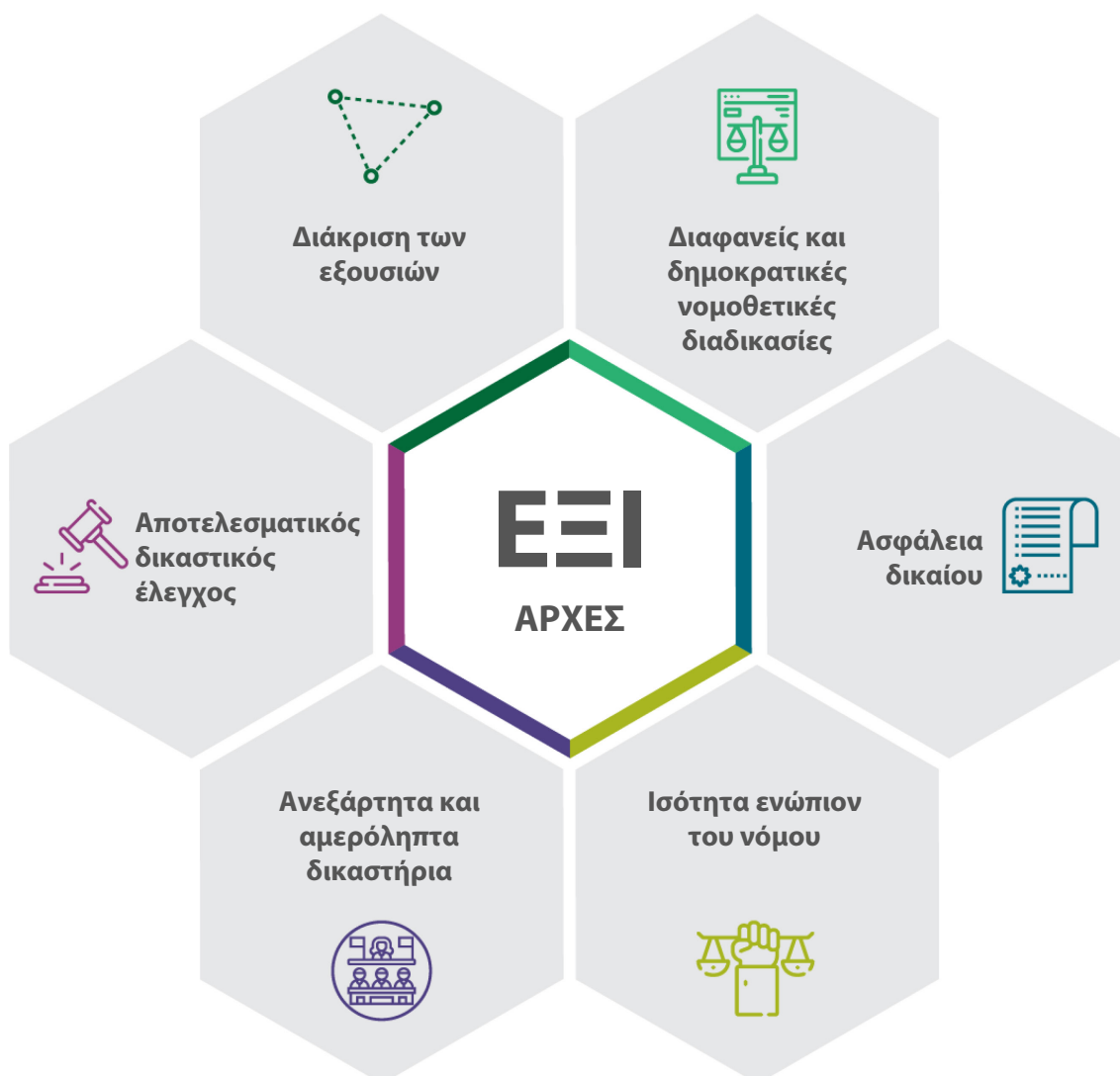
² Άρθρο 21 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

³ Βλέπε πολιτικά κριτήρια για την προσχώρηση, όπως ορίστηκαν κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 1993 στην Κοπεγχάγη και άρθρο 49 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁴ 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.

⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής: Περαιτέρω ενδυνάμωση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης - Τρέχουσα κατάσταση και πιθανά επόμενα βήματα, 3.4.2019, σ. 1.

Γράφημα 1 – Οι αρχές του κράτους δικαίου



Πηγή: ΕΕΣ.

03 Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του λειτουργικού κράτους δικαίου είναι η ικανότητα ελέγχου των εξουσιών των πολιτικών και οικονομικών ελίτ.⁶ Στο πλαίσιο αυτό, η ενίσχυση του κράτους δικαίου είναι επίσης άρρηκτα συνδεδεμένη με την καταπολέμηση της διαφθοράς⁷, η οποία αποτελεί μία από τις σημαντικότερες απειλές εναντίον του. Η διαφθορά οδηγεί σε αυθαιρεσία και κατάχρηση εξουσίας και επηρεάζει αρνητικά τις αρχές της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, υπονομεύοντας έτσι την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς τους. Το κράτος

⁶ Marko Kmezić, «Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice», *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, σ. 3.

⁷ Δράση της ΕΕ κατά της διαφθοράς – Ανταλλαγή απόψεων, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 12276/19, 27.9.2019· σ. 3.

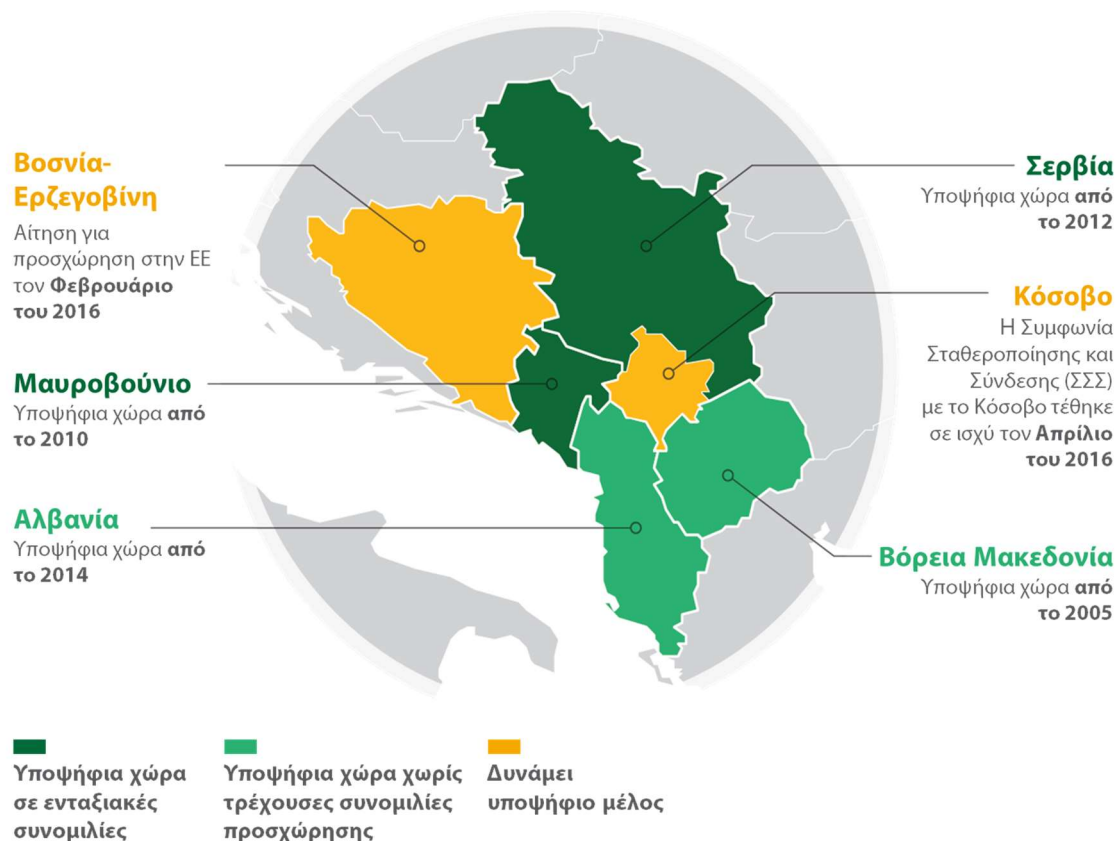
δικαίου αποτελεί επίσης βασικό παράγοντα για την οικονομική ανάπτυξη. Ενώ οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων διαθέτουν σημαντικό οικονομικό δυναμικό, οι αδυναμίες του κράτους δικαίου, οι ανεπαρκείς θεσμοί και οι υπερεξουσίες του κράτους εμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη⁸.

Τα Δυτικά Βαλκάνια

04 Η οικονομική και πολιτική κρίση της δεκαετίας του '80, σε συνδυασμό με την αναζωπύρωση του εθνικισμού, προκάλεσε τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας τη δεκαετία του '90 στα σύνορα των δημοκρατιών που την απάρτιζαν, αφού είχαν προηγηθεί εν γένει ένοπλες συγκρούσεις. Σχηματίστηκαν πέντε ανεξάρτητες χώρες, στις οποίες προστέθηκαν αργότερα το Μαυροβούνιο (2006) και το Κόσοβο (2008). Όσο για την Αλβανία, ήταν μια εντελώς απομονωμένη κομμουνιστική δικτατορία μέχρι το 1991, όταν αναγκάστηκε να ξαναχτίσει τη δημόσια διοίκησή της από το μηδέν. Η Σλοβενία (2004) και η Κροατία (2013) είναι πλέον κράτη μέλη της ΕΕ. Οι υπόλοιπες έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων έχουν πληγεί κατά τη διάρκεια της ιστορίας τους από σοβαρές εθνοτικές, πολιτικές και οικονομικές συγκρούσεις, αλλά όλες επιδιώκουν να ενταχθούν στην ΕΕ, και αποτελούν και οι έξι υποψήφιες ή δυνάμει υποψήφιες για προσχώρηση χώρες (βλέπε [γράφημα 2](#)).

⁸ COM(2018) 65 final, 6.2.2018· σ. 6.

Γράφημα 2 – Υποψήφιας και δυνάμει υποψήφιας για προσχώρηση στην ΕΕ χώρες στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων



Πηγή: ΕΕΣ.

05 Ωστόσο, ο τρέχων γύρος διεύρυνσης διαρκεί πολύ περισσότερο από ό,τι οι προηγούμενες διαπραγματεύσεις. Παραδειγματος χάριν, το Μαυροβούνιο βρίσκεται σε διαπραγματεύσεις από το 2012 και η Σερβία από το 2014, έχοντας κλείσει προσωρινά μόνο τρία και δύο κεφάλαια αντίστοιχα. Στην ανακοίνωσή της του 2018⁹ σχετικά με τη διεύρυνση και τα Δυτικά Βαλκάνια, η Επιτροπή αναγνώρισε σαφώς τη σοβαρή κατάσταση ως προς το κράτος δικαίου στην περιοχή, αναφέροντας ότι υπήρχαν «σαφή στοιχεία άλωσης του κράτους, συμπεριλαμβανομένων δεσμών με το οργανωμένο έγκλημα και τη διαφθορά σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και διοίκησης, καθώς και έντονη διαπλοκή των δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων».

06 Σε αρκετές μελέτες έχει παρατηρηθεί ότι οι περισσότερες κυβερνήσεις στην περιοχή έχουν γίνει περισσότερο αυταρχικές κατά την τελευταία δεκαετία, παρά την

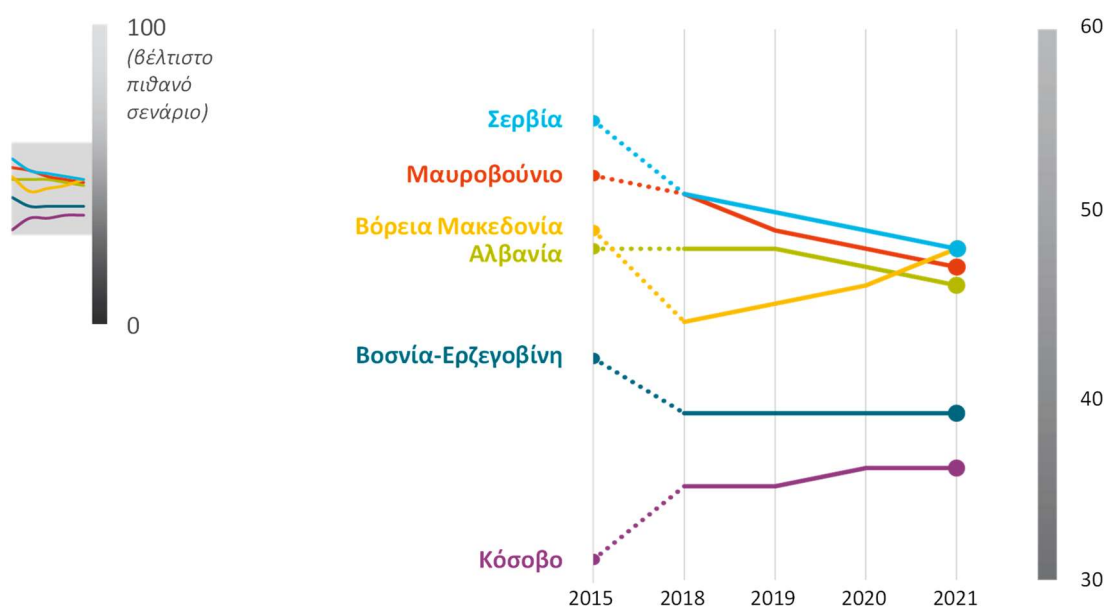
⁹ COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

τυπική πρόοδο που σημειώνεται ως προς την προσχώρηση στην ΕΕ¹⁰. Θεωρείται δε ότι οι κυβερνήσεις των Δυτικών Βαλκανίων κατόρθωσαν να συνδυάσουν την τυπική προσήλωση στη δημοκρατία και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με άτυπες αυταρχικές πρακτικές. Μάλιστα, το Freedom House, στην ετήσια έκθεσή του σχετικά με την κατάσταση της δημοκρατίας, χαρακτηρίζει και τις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων ως μεταβατικά ή υβριδικά καθεστώτα¹¹ και, με εξαίρεση τη Βόρεια Μακεδονία, διαπιστώνει ότι ακολουθούν σταθερή ή ακόμη και πτωτική πορεία (βλέπε [γράφημα 3](#))¹².

Γράφημα 3 – Βαθμολογία όσον αφορά τη δημοκρατία στα Δυτικά Βαλκάνια

Freedom House

Βαθμολογία όσον αφορά τη δημοκρατία



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει δεδομένων του Freedom House.

¹⁰ Florian Bieber (2020), «The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans», σ. 139· Jelena Džankić, Soeren Keil και Marko Kmezić (2018), «The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?», σ. 89· Marko Kmezić (2020): «Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice», στο Southeast European and Black Sea Studies, σ. 1.

¹¹ Freedom House, [Democracy status](#).

¹² Freedom House, [Change in democracy status](#).

07 Η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί πηγή ανησυχίας σε όλες τις χώρες της περιοχής. Η Διεθνής Διαφάνεια αναφέρει ότι τα συστήματα ποινικής δικαιοσύνης συχνά δεν διερευνούν, δεν διώκουν και δεν επιβάλλουν αποτελεσματικά κυρώσεις σε υποθέσεις διαφθοράς σε υψηλά κλιμάκια. Στους καταδικασθέντες επιβάλλονται συχνά δυσανάλογα ελαφρές ποινές. Οι κυβερνήσεις στην περιοχή έχουν ψηφίσει πολλούς νόμους που προάγουν την ευνοιοκρατία, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την ανάθεση προνομιακών συμβάσεων, συντεχνιακά μονοπώλια και απασχόληση ανεπαρκώς καταρτισμένων δημόσιων υπαλλήλων, οι οποίοι διευκολύνουν τη διαφθορά¹³.

08 Παρ' όλα αυτά, κατά τις πρόσφατες εκλογές στην περιοχή, οι κυρίαρχες ελίτ αμφισβητήθηκαν σε πολλές περιπτώσεις. Στο Μαυροβούνιο, ύστερα από περισσότερα από 30 έτη εξουσίας, το κυβερνών κόμμα έχασε τις κοινοβουλευτικές εκλογές του Αυγούστου 2020 από έναν ευρύ συνασπισμό της αντιπολίτευσης. Στις δημοτικές εκλογές του Νοεμβρίου 2020 στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, οι πολίτες γύρισαν την πλάτη σε υποψηφίους από τα τρία βασικά εθνικά κόμματα και υποστήριξαν πολιτικά «αουτσαίντερ». Έναν χρόνο νωρίτερα, οι ψηφοφόροι στο Κόσοβο δεν έδωσαν την ψήφο τους στα εδραιωμένα κόμματα, με αποτέλεσμα σχετικός νικητής των εκλογών στη χώρα να αναδειχθεί ένα πρώην κίνημα της αντιπολίτευσης¹⁴. Στην Αλβανία, στις εκλογές του Μαΐου 2021, για πρώτη φορά μετά το 2017, όλα τα κόμματα επέστρεψαν στις κάλπες. Ενώ παρατηρητές εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με την κατάχρηση κρατικών πόρων ή αξιωμάτων από το κυβερνών κόμμα και άλλα δημόσια πρόσωπα¹⁵, η Γενική Εισαγγελία κίνησε έρευνες για πολλές καταγγελλόμενες περιπτώσεις.

¹³ Διεθνής Διαφάνεια: [Captured states in the Western Balkans and Turkey](#).

¹⁴ Tena Prelec και Jovana Marović, «No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think», BiEPAG, Ιανουάριος 2021.

¹⁵ Κοινή δήλωση του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής/Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, Josep Borrell, και του αρμόδιου Επιτρόπου για τη Γειτονία και τη Διεύρυνση, Oliver Varhelyi, σχετικά με τις βουλευτικές εκλογές· Αποστολή των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής στον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη.

Ενωσιακή στήριξη για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια

09 Τον Φεβρουάριο του 2018 η Επιτροπή εξέδωσε στρατηγική με τίτλο «Μια αξιόπιστη προοπτική διεύρυνσης για τα Δυτικά Βαλκάνια και αυξημένη δέσμευση της ΕΕ απέναντί τους». Με τη στρατηγική αυτή καθορίζεται σχέδιο δράσης που αποτελείται από έξι εμβληματικές πρωτοβουλίες, οι οποίες στοχεύουν σε συγκεκριμένους τομείς κοινού ενδιαφέροντος, μεταξύ των οποίων το κράτος δικαίου, και επρόκειτο να υλοποιηθούν μεταξύ του 2018 και του 2020.

10 Το 2020, μια αλλαγή στη μεθοδολογία των διαπραγματεύσεων προσχώρησης οδήγησε σε ομαδοποίηση των διαπραγματευτικών κεφαλαίων¹⁶. Η θεματική ομάδα «Θεμελιώδεις αρχές» (κράτος δικαίου, οικονομικά κριτήρια και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης) κατέχει πλέον κεντρικό ρόλο. Τα κεφάλαια αυτής της ομάδας ανοίγουν πρώτα και κλείνουν τελευταία, και η επίτευξη επαρκούς προόδου σε αυτόν τον τομέα αποτελεί προαπαιτούμενο για να ανοίξουν άλλες ομάδες. Η νέα μεθοδολογία προσχώρησης επανεπιβεβαιώνει, μεταξύ άλλων, τη συστηματική χρήση ειδικών αποστολών αξιολόγησης από ομοτίμους, την επέκταση των συμβουλευτικών αποστολών για το κράτος δικαίου σε όλες τις χώρες και την κατάρτιση αναλυτικών σχεδίων δράσης για το κράτος δικαίου.

11 Η ΕΕ στοχεύει σε ευρύ φάσμα τομέων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου (βλέπε [γράφημα 4](#)).

¹⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ενίσχυση της διαδικασίας προσχώρησης – Μια αξιόπιστη προοπτική της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια», COM(2020) 57 final.

Γράφημα 4 – Κράτος δικαίου – τομείς παροχής βοήθειας από την ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

12 Η βοήθεια διαρθρώνεται γύρω από δύο αλληλένδετες ροές δράσης: i) πολιτικός διάλογος και διάλογος πολιτικής και ii) χρηματοδοτική στήριξη, κυρίως μέσω του ΜΠΒ II (βλέπε [γράφημα 5](#)).

Γράφημα 5 – ΕΕ και τα Δυτικά Βαλκάνια: από τον πολιτικό διάλογο και τον διάλογο πολιτικής στη χρηματοδοτική στήριξη



Πηγή: ΕΕΣ.

13 Το Συμβούλιο, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής «η Επιτροπή») συμμετέχουν σε πολιτικό διάλογο και διάλογο πολιτικής στο πλαίσιο της ευρύτερης διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης της ΕΕ, καθώς και της πολιτικής της έναντι των Δυτικών Βαλκανίων, η οποία στοχεύει, εκτός όλων των άλλων, σε διαπραγματεύσεις προσχώρησης και ενδεχόμενη

ένταξη στην ΕΕ. Η Επιτροπή καθορίζει επίσης στόχους και προτεραιότητες για τη μεταρρύθμιση σε πολυετή έγγραφα στρατηγικής και παρέχει καθοδήγηση μέσω ανακοινώσεων (βλέπε σημεία 14-16).

14 Τα Δυτικά Βαλκάνια λαμβάνουν χρηματοδότηση από διάφορες πηγές (Ηνωμένες Πολιτείες, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, κράτη μέλη της ΕΕ), με μεγαλύτερο δωρητή προς την περιοχή την ΕΕ¹⁷. Η ενωσιακή χρηματοδοτική βοήθεια διοχετεύεται κυρίως μέσω του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (επί του παρόντος ΜΠΒ ΙΙ)¹⁸, ο οποίος στηρίζει την έγκριση και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για την προσχώρηση στην ΕΕ. Η βοήθεια λαμβάνει διάφορες μορφές, μεταξύ των οποίων επιχορηγήσεις, δημοσιονομική στήριξη, ανάπτυξη ικανοτήτων, αδελφοποίηση, τεχνική βοήθεια και ανταλλαγή πληροφοριών.

15 Το κράτος δικαίου αποτελεί έναν από τους εννέα τομείς προτεραιότητας του ΜΠΒ ΙΙ, ο οποίος υποστηρίζεται από ειδικό κονδύλιο του προϋπολογισμού για κάθε χώρα. Την περίοδο 2014-2020, περίπου 0,7 δισεκατομμύρια ευρώ διατέθηκαν στα Δυτικά Βαλκάνια για τη στήριξη του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ποσό που αντιστοιχούσε περίπου στο 16 % της συνολικής διμερούς βοήθειας που παρείχε η ΕΕ προς τις χώρες αυτές (βλέπε [πίνακα 1](#))¹⁹.

Πίνακας 1 – Διμερής χρηματοδότηση μέσω του ΜΠΒ ΙΙ για το κράτος δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα

Κονδύλιο του προϋπολογισμού	Χώρα	Σε εκατομμύρια ευρώ							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Σύνολο
22 02 01 01	Αλβανία	4	13	23	0	59	13	23	134
	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	2	23	3	30		60		117
	Κόσοβο	21	23	8	3	16	6	18	94
	Βόρεια Μακεδονία	20	0	15	0	1	1	20	57
	Μαυροβούνιο	7	21	0	0	15	0	0	42
	Σερβία	28	28	46	72	29	0	44	246
	Σύνολο για τα Δυτικά Βαλκάνια	82	108	95	105	180	20	105	690

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των αναθεωρημένων ενδεικτικών εγγράφων στρατηγικής κάθε χώρας για την περίοδο 2014-2020, τα οποία είναι προσβάσιμα στην [ιστοσελίδα της ΓΔ NEAR για τη διεύρυνση](#).

¹⁷ Πόσα έχει επενδύσει ήδη η ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια; «Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans».

¹⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 231/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014.

¹⁹ Εκτός από τη διμερή στήριξη, η ΕΕ παρέχει διασυνοριακή βοήθεια σε πολλές χώρες, συμπεριλαμβανομένων οριζόντιων και περιφερειακών προγραμμάτων που αφορούν το κράτος δικαίου. Ωστόσο, δεν υπάρχει ειδική χρηματοδότηση αποκλειστικά για το κράτος δικαίου.

16 Οι σημαντικές αποφάσεις κατά τη διαδικασία προσχώρησης, από τη χορήγηση καθεστώτος υποψήφιας χώρας έως το άνοιγμα και το κλείσιμο των διαπραγματευτικών κεφαλαίων, λαμβάνονται ομόφωνα από το Συμβούλιο. Στην πράξη, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων εποπτεύει τη διαδικασία διεύρυνσης της ΕΕ και τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης και προβαίνει σε απολογισμό της κατάστασης άπαξ ετησίως. Οι συζητήσεις και τυχόν αποφάσεις που προκύπτουν βασίζονται στην ετήσια ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη διεύρυνση και στις εκθέσεις προόδου που συντάσσονται για κάθε χώρα.

17 Κατά τη σύνοδο κορυφής ΕΕ-Δυτικών Βαλκανίων τον Μάιο του 2018 στη Σόφια, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της συμφώνησαν επί ενός καταλόγου δράσεων για τη στήριξη της ενίσχυσης του κράτους δικαίου και της χρηστής διακυβέρνησης στα Δυτικά Βαλκάνια. Ο κατάλογος αυτός είναι γνωστός ως «θεματολόγιο προτεραιοτήτων της Σόφιας» και προβλέπει:

- την ενίσχυση της υποστήριξης για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας ικανοτήτων για την πρόληψη της διαφθοράς,
- την επέκταση των συμβουλευτικών αποστολών στον τομέα του κράτους δικαίου με μεγαλύτερη στήριξη από τα κράτη μέλη και την ΕΕ,
- την ενίσχυση της παρακολούθησης των μεταρρυθμίσεων μέσω συστηματικότερων αποστολών αξιολόγησης από ομοτίμους σε περιπτωσιολογική βάση,
- την καθιέρωση της παρακολούθησης δικών στον τομέα σοβαρών περιπτώσεων διαφθοράς και οργανωμένου εγκλήματος,
- ενέργειες για την καλύτερη μέτρηση των αποτελεσμάτων στη μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης,
- την ανάπτυξη της στήριξης για τα Δυτικά Βαλκάνια μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τη Δημοκρατία στον τομέα των ανεξάρτητων και πολυφωνικών μέσων ενημέρωσης και της κοινωνίας των πολιτών.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

18 Στόχος του ελέγχου μας ήταν να αξιολογηθεί κατά πόσον ήταν αποτελεσματική η στήριξη την οποία παρέχει η ΕΕ²⁰ για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια. Σκοπός μας ήταν να παράσχουμε ανεξάρτητη αξιολόγηση επί του συγκεκριμένου ζητήματος, υπό το πρίσμα της στρατηγικής διεύρυνσης της ΕΕ του Φεβρουαρίου του 2018, και των αλλαγών που προέκυψαν το 2020 από τη νέα μεθοδολογία ομαδοποίησης.

19 Προκειμένου να απαντήσουμε στο κύριο ερώτημα του ελέγχου, εξετάσαμε δύο επικουρικά ερωτήματα:

- Έχει σχεδιαστεί ορθά η στήριξη που παρέχεται μέσω της ΕΕ για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια;
- Απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα η στήριξη την οποία παρέχει η ΕΕ για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια;

20 Υποβάλαμε σε έλεγχο τις δραστηριότητες της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ στα Δυτικά Βαλκάνια. Εξετάζοντας μεμονωμένα τις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων (βλέπε [γράφημα 2](#)), εστίασαμε την προσοχή μας α) στον ΜΠΒ II, ο οποίος αποτελεί το κύριο μέσο παροχής στήριξης για το κράτος δικαίου στην περιοχή, και β) στον πολιτικό διάλογο και τον διάλογο πολιτικής της ΕΕ με τις εθνικές αρχές.

21 Περιορίσαμε τον έλεγχό μας στην παροχή βοήθειας σε βασικούς κρατικούς οργανισμούς και άλλους βασικούς ενδιαφερόμενους φορείς, όπως οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ), στους ακόλουθους τομείς:

- δικαιοσύνη και δικαστικό σύστημα, συμπεριλαμβανομένων της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας, της λογοδοσίας, του επαγγελματισμού και των ικανοτήτων, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της δικαιοσύνης,
- μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, προληπτικές και ερευνητικές πτυχές της ποινικής δικαιοσύνης και καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος,

²⁰ Ο όρος «ΕΕ» αναφέρεται σε διάφορες Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ) της Επιτροπής, στις αντιπροσωπείες της ΕΕ και στην ΕΥΕΔ, αλλά όχι στα κράτη μέλη.

- ο ανθρώπινα δικαιώματα – τόσο εκείνα που σχετίζονται άμεσα με το κράτος δικαίου, όπως το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη και πρόσβασης στη δικαιοσύνη, όσο και εκείνα που έχουν επιπτώσεις στο κράτος δικαίου, όπως η ελευθερία έκφρασης (ιδίως η ανεξαρτησία των μέσων ενημέρωσης)²¹.

22 Οι εργασίες μας περιλάμβαναν επισκόπηση όλων των εγγράφων που αφορούσαν τη διεύρυνση της ΕΕ, των εκθέσεων διαχείρισης, των συμπερασμάτων του Συμβουλίου και των επιτροπών σταθεροποίησης και σύνδεσης, των εγγράφων εθνικής στρατηγικής και των σχεδίων δράσης. Αναλύσαμε ενδελεχώς 20 έργα που αφορούσαν το κράτος δικαίου και είχαν χρηματοδοτηθεί από τον ΜΠΒ ΙΙ στις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Τα έργα αυτά εστίαζαν κυρίως στην ενίσχυση της ικανότητας του δικαστικού σώματος ή στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, κυρίως μέσω της παροχής τεχνικής βοήθειας· υποβάλαμε επίσης σε έλεγχο δύο κατασκευαστικά έργα και ένα έργο για τη στήριξη των ΟΚΠ. Για πλήρη κατάλογο των έργων, βλέπε [παράρτημα Ι](#).

23 Συμπληρωματικά προς την ανάλυσή μας, πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με εκπροσώπους της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ, καθώς και με κορυφαίους εταίρους υλοποίησης στην Αλβανία, τη Σερβία και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Πραγματοποιήσαμε επίσης συνεντεύξεις με τα κύρια κρατικά θεσμικά όργανα που ασχολούνται με το κράτος δικαίου στην Αλβανία και τη Σερβία, καθώς και με άλλους σημαντικούς ενδιαφερόμενους φορείς, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης, άλλους διεθνείς χορηγούς βοήθειας και ΟΚΠ (βλέπε επίσης [παράρτημα Ι](#)). Τέλος, στις εργασίες συνέβαλε και ομάδα τριών εξωτερικών ακαδημαϊκών που ειδικεύονται στο κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια.

²¹ «[...] οι απόπειρες να περιοριστεί ο πλουραλισμός και να αποδυναμωθούν οι απαραίτητοι φύλακες, όπως η κοινωνία των πολιτών και τα ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης, αποτελούν προειδοποιητικές ενδείξεις για απειλές κατά του κράτους δικαίου», COM(2019) 343 final «Ενίσχυση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης – Στρατηγικό σχέδιο δράσης», σ. 2.

Παρατηρήσεις

Οι προτεραιότητες της ΕΕ όσον αφορά το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια είναι σαφείς, αλλά οι βασικοί κίνδυνοι εξακολουθούν να μην αντιμετωπίζονται επαρκώς

24 Στην παρούσα ενότητα εξετάζουμε τον σχεδιασμό της στήριξης που παρέχεται μέσω της ΕΕ για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια. Ειδικότερα, αξιολογούμε κατά πόσον η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ έχουν προσδιορίσει και καλύψει τις βασικές προτεραιότητες όσον αφορά το κράτος δικαίου στην περιοχή, και κατά πόσον οι προτεραιότητες αυτές συνάδουν με τις πολιτικές δηλώσεις της ΕΕ και τις προτεραιότητες που έχουν προσδιοριστεί από άλλους διεθνείς οργανισμούς, εμπειρογνώμονες και ομάδες προβληματισμού. Εξετάσαμε κατά πόσον ο πολιτικός διάλογος και ο διάλογος πολιτικής για το κράτος δικαίου αντικατοπτρίζονται επαρκώς στα ενδεικτικά έγγραφα στρατηγικής που συνέταξε η Επιτροπή με καθεμία από τις έξι χώρες, και πώς στη συνέχεια μετουσιώθηκαν σε συγκεκριμένη δράση. Αξιολογούμε επίσης κατά πόσον, κατά τον σχεδιασμό των δράσεων της ΕΕ, η Επιτροπή συμπεριέλαβε συγκεκριμένα μέτρα με σκοπό τον μετριασμό των κινδύνων για την αποτελεσματικότητα και τον αντίκτυπο.

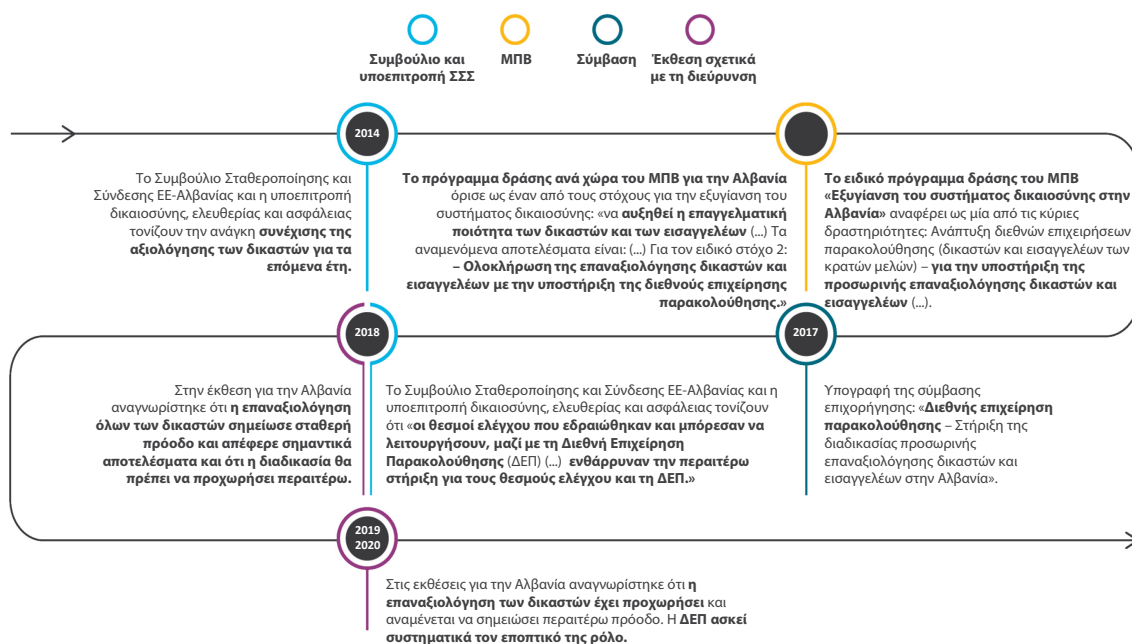
Η στήριξη που παρέχεται μέσω του ΜΠΒ II αντικατοπτρίζει τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ, ωστόσο ο βασικός ρόλος της κοινωνίας των πολιτών όσον αφορά το κράτος δικαίου αγνοήθηκε εν μέρει

25 Η στήριξη την οποία παρέχει η ΕΕ πρέπει να ευθυγραμμίζεται με τις πολιτικές προτεραιότητες που συμφωνούνται μεταξύ της ΕΕ και των υποψήφιων χωρών και να ανταποκρίνεται στις ειδικές ανάγκες τους. Αυτό υποχρεώνει την Επιτροπή να αναπτύσσει τις πολιτικές της προτεραιότητες με βάση ειδικές ανά χώρα αξιολογήσεις όσον αφορά τα κυριότερα εμπόδια για τη βελτίωση του κράτους δικαίου.

26 Από την αξιολόγηση των εγγράφων σχεδιασμού και εφαρμογής του ΜΠΒ II από την περίοδο 2014-2020 προκύπτει ευθυγράμμιση με τα έγγραφα διαλόγου πολιτικής και πολιτικού διαλόγου, όπως οι κοινές θέσεις της ΕΕ σχετικά με τις συμφωνίες σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΣΣΣ) και τα αποτελέσματα των συνεδριάσεων των υποεπιτροπών για τη δικαιοσύνη, την ελευθερία και την ασφάλεια. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι τομείς του κράτους δικαίου που προσδιορίζονται τόσο από το Συμβούλιο όσο και από την Επιτροπή στις ΣΣΣ και στις εκθέσεις σχετικά με τη διεύρυνση έχουν συμπεριληφθεί σε συγκεκριμένους στόχους στα διάφορα

προγράμματα δράσης του ΜΠΒ και στη συνέχεια σε χρηματοδοτούμενα έργα. Στο [γράφημα 6](#) παρέχεται παράδειγμα του τρόπου διασύνδεσης των δύο ροών δράσης. Από την εξέταση δείγματος εκθέσεων από διεθνείς οργανισμούς και ομάδες προβληματισμού διαπιστώθηκε ότι έχουν ήδη επισημανθεί ζητήματα παρόμοια με εκείνα στα οποία στοχεύει η Επιτροπή.

Γράφημα 6 – Αλβανία: συνέπεια μεταξύ του πολιτικού διαλόγου και της χρηματοδοτικής στήριξης



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφων της Επιτροπής και του Συμβουλίου.

27 Η Επιτροπή δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις σχετικά με τη διεύρυνση, οι οποίες περιέχουν πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση του κράτους δικαίου σε κάθε χώρα. Στις εν λόγω ετήσιες αξιολογήσεις παρουσιάζονται όσα επιτεύχθηκαν κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους στους τομείς που ορίζονται τόσο στα έγγραφα σχεδιασμού του ΜΠΒ II όσο και στις πολιτικές δηλώσεις, καθώς και συστάσεις και κατευθύνσεις σχετικά με τις προτεραιότητες για μεταρρυθμίσεις, όπως η τροποποίηση της υφιστάμενης ή η θέσπιση νέας νομοθεσίας σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ ή τις συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης. Δεδομένου ότι σε αυτές υπογραμμίζονται ορισμένες σημαντικές ανάγκες σχετικά με το κράτος δικαίου, οι αξιολογήσεις αυτές είναι χρήσιμες κατά τον σχεδιασμό της μελλοντικής στήριξης μέσω του ΜΠΒ. Μολονότι οι εν λόγω εκθέσεις ανταποκρίνονται στον σκοπό της παροχής ενημέρωσης σχετικά με τη διαδικασία διεύρυνσης, δεν κάνουν συστηματικά σαφή σύνδεση της προόδου (ή της έλλειψης προόδου) με συγκεκριμένες δράσεις της ΕΕ, ούτε προτείνουν κάποιον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ θα μπορούσε να συμβάλει στην υλοποίηση των συστάσεων.

28 Οι ΟΚΠ διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη διασφάλιση της λογοδοσίας των κυβερνήσεων και της ελευθερίας έκφρασης. Ωστόσο, από την επισκόπηση των κοινών θέσεων της ΕΕ σχετικά με τις ΣΣΣ και τα πρακτικά των συνεδριάσεων των υποεπιτροπών για τη δικαιοσύνη, την ελευθερία και την ασφάλεια φάνηκε ότι, εκτός από την Αλβανία, κατά τις συνεδριάσεις αυτές η ΕΕ δεν έχει ασχοληθεί συστηματικά με τον ρόλο των ΟΚΠ.

29 Η Επιτροπή αύξησε τη χρηματοδοτική στήριξη που παρέχει προς τις ΟΚΠ μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τη Δημοκρατία και άλλων μέσων (βλέπε παράδειγμα έργου που παρέχει στήριξη στις ΟΚΠ στο σημείο **51**). Ωστόσο, από τα στοιχεία καταδεικνύεται ότι η στήριξη την οποία παρέχει η ΕΕ για τις δράσεις της κοινωνίας των πολιτών σχετικά με το κράτος δικαίου είναι ανεπαρκής για την ικανοποίηση των αναγκών του τομέα αυτού (βλέπε σημεία **30-31** και **70**) και βασίζεται κυρίως σε βραχυπρόθεσμα έργα. Από ανεξάρτητη αξιολόγηση σχετικά με το κράτος δικαίου έχει επισημανθεί ότι η έλλειψη προόδου σχετίζεται, μεταξύ άλλων, με την ανεπαρκή συμμετοχή ή την περιθωριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών²².

30 Η μη απόδοση της δέουσας προσοχής στον ρόλο των ΟΚΠ, τόσο στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου όσο και σε εκείνο της χρηματοδοτικής στήριξης, επικρίθηκε επίσης από τη Διεθνή Διαφάνεια κατά την αξιολόγηση της ανακοίνωσης του 2018 για τη διεύρυνση²³. Όσον αφορά τις προκλήσεις για την ελευθερία έκφρασης, ο τομέας αυτός εξακολουθεί να προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία και στις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων (βλέπε σημεία **66-67**).

31 Επιπλέον, για την αναφορά στοιχείων η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε ποτέ τον δείκτη 3 για την παρακολούθηση του ΜΠΒ, ο οποίος αναφέρεται στο «ποσοστό των διαδικασιών χάραξης πολιτικής που σχετίζονται με την προσχώρηση και των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών στο πλαίσιο των οποίων πραγματοποιούνται αποτελεσματικές διαβουλεύσεις με την κοινωνία των πολιτών» (στο πλαίσιο του ειδικού στόχου 1 «Πολιτικές μεταρρυθμίσεις»), γεγονός που έχει αποδυναμώσει την παρακολούθηση της προόδου στον τομέα αυτόν. Για την ακρίβεια, με βάση την αξιολόγηση της παρακολούθησης του ΜΠΒ II κρίθηκε ότι ο δείκτης θα μπορούσε να

²² «Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)», Σύνοψη, τελική έκθεση, 2019, σ. 5.

²³ Διεθνής Διαφάνεια ΕΕ, «The Western Balkans: Captured states or a community of law?»

παράσχει πολύ χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τη συμμετοχή των ΟΚΠ στον ΜΠΒ II²⁴.

Η Επιτροπή δεν μεριμνά για τον συστηματικό μετριασμό των βασικών κινδύνων για τον βιώσιμο αντίκτυπο της δράσης της ΕΕ

32 Οι κυριότεροι κίνδυνοι για τον αντίκτυπο και τη βιωσιμότητα της στήριξης την οποία παρέχει η ΕΕ είναι η πολιτική βούληση και η οικειοποίηση των μεταρρυθμίσεων, ιδίως όταν οι διοικητικές ικανότητες δεν επαρκούν. Η ανεπαρκής πολιτική βούληση υπονομεύει την οικειοποίηση των έργων και αποδυναμώνει τη δέσμευση για χρήση των εκροών των έργων ή αξιοποίηση αυτών για την περαιτέρω προώθηση του προγράμματος μεταρρυθμίσεων. Οι περιορισμένες διοικητικές ικανότητες (παραδείγματος χάριν, ανεπαρκές προσωπικό και κατάρτιση ή απουσία πολιτικής για τη διατήρηση του προσωπικού, που οδηγεί σε υψηλά ποσοστά εναλλαγής), σε συνδυασμό με τις χαμηλές αμοιβές των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού που συμμετέχουν στις μεταρρυθμίσεις, θα αποτελέσουν πρόσκομμα σε οποιαδήποτε πρόοδο. Η Επιτροπή αναμένεται να προσδιορίσει αυτούς τους κινδύνους και να αναπτύξει τις απαραίτητες εγγυήσεις στο πλαίσιο της παρεχόμενης στήριξης.

33 Από την εξέταση των εγγράφων σχεδιασμού των έργων στο δείγμα μας προέκυψε ότι, μολονότι η Επιτροπή και οι εταίροι υλοποίησης έχουν εντοπίσει τους εν λόγω κινδύνους και στις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, δεν έχουν λάβει επαρκή μέτρα μετριασμού τους (βλέπε σημεία **35** και **37**).

Τα μέτρα για την αντιμετώπιση της ανεπάρκειας των διοικητικών ικανοτήτων κατά την υλοποίηση των έργων είναι συχνά αναποτελεσματικά

34 Στόχος 18 έργων του δείγματός μας ήταν η αύξηση του επαγγελματισμού, της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας των συγκεκριμένων θεσμών, και η ανάπτυξη ικανοτήτων αποτέλεσε βασική συνιστώσα των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων. Για να είναι αποτελεσματικές οι δραστηριότητες αυτές, οι χώρες εταίροι πρέπει να επιδείξουν επαρκή δέσμευση, παραδείγματος χάριν παρέχοντας επαρκές προσωπικό, εγκαταστάσεις, προϋπολογισμούς και εργαλεία ΤΠ. Η Επιτροπή προσδιόρισε αυτές τις προϋποθέσεις και τις συμπεριέλαβε στους όρους αναφοράς των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων για έργα, αλλά οι εταίροι υλοποίησης δεν

²⁴ IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report, 2016, σ. 45.

πρότειναν συγκεκριμένες δράσεις που θα τους επέτρεπαν να επιβάλουν τη συμμόρφωση με τις αναληφθείσες δεσμεύσεις.

35 Στις προτάσεις έργων και στις συμβάσεις οι εταίροι υλοποίησης συμπεριέλαβαν φράσεις όπως «συνεργασία με τη διοίκηση από πρώιμο στάδιο», «εξασφάλιση διαφάνειας κατά την υλοποίηση του έργου», «εξασφάλιση ανοικτής και συμμετοχικής κατάρτισης εγγράφων». Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτές δεν μπορούν να υποχρεώσουν τους εταίρους υλοποίησης να αναλάβουν συγκεκριμένες δράσεις, δεν θεωρούμε ότι πρόκειται για αποτελεσματικά μέτρα μετριασμού του κινδύνου. Σημειώσαμε ότι ορισμένες αντιπροσωπείες της ΕΕ προσπάθησαν να παρέμβουν μέσω πολιτικού διαλόγου και διαλόγου πολιτικής, προκειμένου να εξασφαλίσουν την αναγκαία χρηματοδότηση ή/και στελέχωση για μεταρρυθμίσεις που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Ωστόσο, το γεγονός ότι οι συμφωνίες επιχορήγησης δεν περιέχουν λεπτομερή προαπαιτούμενα περιόρισε τα επιτεύγματά τους.

Ο ΜΠΒ II εξαρτάται από την εγχώρια πολιτική βούληση για την προώθηση των αλλαγών και την οικειοποίηση των μεταρρυθμίσεων

36 Η πολιτική βούληση και η οικειοποίηση διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την επιτυχία κάθε μεταρρύθμισης. Κατ' αρχήν, οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων έχουν δεσμευθεί να προβούν σε μεταρρυθμίσεις λόγω του καθεστώτος τους ως υποψηφίων προς ένταξη ή δυνάμει υποψήφιων μελών. Ωστόσο, η ΕΕ έχει αναγνωρίσει²⁵ ότι συχνά δεν υπάρχει τέτοια δέσμευση. Παραδείγματος χάριν, με την ανακοίνωση του 2020 σχετικά με την ενίσχυση της διαδικασίας προσχώρησης, οι ηγέτες των Δυτικών Βαλκανίων κλήθηκαν να υλοποιήσουν με περισσότερο αξιόπιστο τρόπο τη δέσμευσή τους για εφαρμογή των απαιτούμενων θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων, είτε αυτές αφορούν το κράτος δικαίου είτε την καταπολέμηση της διαφθοράς²⁶. Οι εκθέσεις ανά χώρα, που αποτελούν μέρος της ετήσιας δέσμης μέτρων της Επιτροπής για τη διεύρυνση, δεν περιλαμβάνουν μια ενότητα σχετικά με την αξιολόγηση της οικειοποίησης των μεταρρυθμίσεων και της πολιτικής βούλησης. Ωστόσο, και στις έξι εκθέσεις η Επιτροπή συνέδεε σταθερά την έλλειψη οικειοποίησης με την έλλειψη ουσιαστικής προόδου.

37 Ενώ ο ΜΠΒ II μπορεί να προετοιμάσει το έδαφος για θεσμικές αλλαγές, οι μεταρρυθμίσεις μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνο με εγχώρια πολιτική στήριξη.

²⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Μια αξιόπιστη προοπτική διεύρυνσης για τα Δυτικά Βαλκάνια και αυξημένη δέσμευση της ΕΕ απέναντί τους», COM(2018) 65 final, σ. 8 και «Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans».

²⁶ «Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans».

Από τον έλεγχο που διενεργήσαμε με αντικείμενο τα έργα του δείγματος προκύπτει ότι, όπου οι συνιστώσες των έργων εστίαζαν στην τεχνική βοήθεια, την ενίσχυση των ικανοτήτων και τη θεσμική αποτελεσματικότητα, η πολιτική στήριξη ήταν ισχυρή και οι δραστηριότητες αυτές γενικά προχώρησαν σύμφωνα με τους σχεδιασμούς. Όταν οι συνιστώσες στόχευαν, λόγω χάριν, σε τροποποιήσεις στο νομοθετικό πλαίσιο προκειμένου να ενισχυθεί η ανεξαρτησία και η λογοδοσία (όπως στην περίπτωση των έργων 14 και 15), τότε η πολιτική δέσμευση ήταν συχνά ασθενέστερη. Βλέπε **πλαίσιο 1** για παραδείγματα του τρόπου με τον οποίο η πολιτική βούληση επηρεάζει τις μεταρρυθμίσεις στη Σερβία.

Πλαίσιο 1

Σερβία: Οι σημαντικές συνταγματικές μεταρρυθμίσεις παραμένουν στάσιμες παρά τη συμβολή της στήριξης που παρέχεται από την ΕΕ για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δικαιοσύνης

Ήδη από το 2014, με τη συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης ΕΕ-Σερβίας είχε υπογραμμιστεί η σημασία των συνταγματικών αλλαγών στον τομέα της δικαιοσύνης. Το πρόγραμμα δράσης του ΜΠΒ II του 2016, με τίτλο «Στήριξη για τον τομέα της δικαιοσύνης», θεσπίστηκε με σκοπό να στηριχθεί η εφαρμογή του σχεδίου δράσης του κεφαλαίου 23 για την επίτευξη ανεξάρτητου, υπεύθυνου και αποτελεσματικού δικαστικού συστήματος, μεταξύ άλλων μέσω συνταγματικών μεταρρυθμίσεων.

Ωστόσο, κατά τις συνεδριάσεις του 2018 και του 2019 της υποεπιτροπής ΕΕ-Σερβίας για τη δικαιοσύνη, την ελευθερία και την ασφάλεια, η Επιτροπή επισήμανε την ύπαρξη καθυστέρησης στην έγκριση των συνταγματικών τροποποιήσεων που είχαν οριστεί ως ενδιάμεσο σημείο αναφοράς στο σχέδιο δράσης του κεφαλαίου 23. Στη συνέχεια, η προτεινόμενη συνταγματική μεταρρύθμιση πήρε παράταση για μετά τις βουλευτικές εκλογές του Ιουνίου του 2020.

Τον Οκτώβριο του 2020 το Υπουργείο Δικαιοσύνης ανακοίνωσε την τέταρτη έκδοση των σχεδίων αναθεώρησης του συντάγματος. Η Ένωση Εισαγγελέων και Αναπληρωτών Εισαγγελέων της Σερβίας, η Ένωση Δικαστών Σερβίας, η Επιτροπή Δικηγόρων για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, το Δικαστικό Κέντρο Ερευνών και το Κέντρο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων του Βελιγραδίου ανακοίνωσαν σε κοινή δήλωση ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις ενισχύουν την πολιτική επιρροή στο δικαστικό σώμα. Ταυτόχρονα, το Συμβούλιο της Ευρώπης, μέσω της Ομάδας χωρών κατά της διαφθοράς (GRECO), εξέφρασε την ανησυχία του για το κλίμα σοβαρών εντάσεων στο οποίο έλαβε χώρα η διαδικασία διαβούλευσης.

Τον Δεκέμβριο του 2020, η νεοδιορισθείσα κυβέρνηση συνέχισε τη συζήτηση επί της συνταγματικής μεταρρύθμισης. Το κείμενο εγκρίθηκε στην κοινοβουλευτική επιτροπή στις 21 Σεπτεμβρίου 2021 και, τον Οκτώβριο του 2021, έλαβε θετική γνώμη από την Επιτροπή της Βενετίας, περιλαμβανομένων των βασικών συστάσεων. Οι συστάσεις πρέπει να ληφθούν υπόψη πριν από την έγκριση των τροποποιήσεων από το κοινοβούλιο και να τεθούν σε δημοψήφισμα.

Κατά την ίδια περίοδο, το **έργο 12** (σχετικά με την αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης), το οποίο έλαβε χρηματοδότηση το 2015 και υλοποιήθηκε μεταξύ 2016 και 2018, απέδωσε εντυπωσιακά αποτελέσματα. Κατά τα 2,5 χρόνια της διάρκειάς του, διεκπεραιώθηκαν σχεδόν 1 εκατομμύριο υποθέσεις που εκκρεμούσαν και τα μέτρα αποτελεσματικότητας επεκτάθηκαν σε δικαστήρια που κάλυπταν άνω του 82 % του πληθυσμού της χώρας. Στην έκθεσή της του 2018 για τη χώρα, η Επιτροπή αναγνώρισε τις προσπάθειες που αυτή κατέβαλε στον συγκεκριμένο επιχειρησιακό τομέα.

Η ισχυρή αιρεσιμότητα απέδωσε αποτελέσματα, αλλά δεν εφαρμόστηκε συστηματικά

38 Οι ρήτρες αιρεσιμότητας αποτελούν σημαντικό πλεονέκτημα για την άσκηση μεταρρυθμιστικών πιέσεων και μπορούν να μετριάσουν τους κινδύνους ανεπαρκούς πολιτικής βούλησης ή διοικητικής ικανότητας. Ως αιρεσιμότητα νοείται η εξάρτηση των συμβάσεων ή της βοήθειας από άλλη πράξη, με σκοπό να εκπληρωθούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Στην περίπτωση του ΜΠΒ II, η Επιτροπή έχει επανειλημμένα αναφερθεί σε «αυστηρή αιρεσιμότητα» σε επίπεδο έργου στις διαδοχικές στρατηγικές διεύρυνσης, χωρίς να παρέχει συγκεκριμένο ορισμό της έννοιας αυτής.

39 Με τον κανονισμό ΜΠΒ II προβλέπονται δύο τύποι αιρεσιμότητας για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων. Ο πρώτος είναι η επιβράβευση των επιδόσεων, ένας μηχανισμός παροχής οικονομικών κινήτρων στους δικαιούχους που σημειώνουν ιδιαίτερη πρόοδο όσον αφορά την εκπλήρωση των κριτηρίων προσχώρησης ή/και την αποτελεσματική χρήση της προενταξιακής βοήθειας. Ο δεύτερος είναι η καθιέρωση πρόσθετων απαιτήσεων για τη σταδιακή εκταμίευση των ενισχύσεων. Η Επιτροπή έχει επιβάλει τέτοιου είδους απαιτήσεις σε δύο από τις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Στο Κόσοβο, η επιτροπή παρακολούθησης του ΜΠΒ συνέδεσε την επίτευξη μεταρρυθμίσεων, ιδίως στον τομέα της δημόσιας διοίκησης και της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, με τη μελλοντική χρηματοδοτική συνδρομή της ΕΕ²⁷, και στη

²⁷ Συμπεράσματα των συνεδριάσεων της επιτροπής παρακολούθησης του ΜΠΒ για το Κόσοβο τον Μάρτιο του 2018 και τον Απρίλιο του 2019.

Βοσνία-Ερζεγοβίνη η Επιτροπή έθεσε συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την προώθηση μεταρρυθμίσεων που είχαν καθυστερήσει στον τομέα της λογοδοσίας και της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος. Το παράδειγμα στο **πλαίσιο 2** καταδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί η αιρεσιμότητα για την άσκηση πίεσης για μεταρρυθμίσεις, ωστόσο από τον έλεγχο που διενεργήσαμε φαίνεται ότι η Επιτροπή δεν χρησιμοποιεί συστηματικά αυτή τη δυνατότητα.

Πλαίσιο 2

Σύνδεση των αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων με τη μελλοντική χρηματοδοτική συνδρομή – το Ανώτατο Δικαστικό και Εισαγγελικό Συμβούλιο της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης

Την τελευταία 15ετία η ΕΕ έχει διαθέσει περισσότερα από 60 εκατομμύρια ευρώ για τον τομέα της δικαιοσύνης, με στόχο την ενίσχυση του κράτους δικαίου στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Περίπου 18,8 εκατομμύρια ευρώ από αυτήν τη χρηματοδοτική συνδρομή διατέθηκαν σε άμεσες επιχορηγήσεις προς το Ανώτατο Δικαστικό και Εισαγγελικό Συμβούλιο. Ωστόσο, σύμφωνα με την Επιτροπή, το Συμβούλιο αυτό έχει επιδείξει ανεπαρκή φιλοδοξία όσον αφορά την επιδίωξη μεταρρυθμίσεων και τη διασφάλιση επαρκούς βιωσιμότητας των δράσεων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Επιπλέον, στην έκθεση του 2020 σχετικά με τη διεύρυνση, η Επιτροπή ανέφερε ότι οι βοσνιακές αρχές και τα αρμόδια όργανα του τομέα της δικαιοσύνης δεν είχαν αναλάβει δράση για την υλοποίηση των βασικών προτεραιοτήτων αναφορικά με το κράτος δικαίου, ενώ η παρακώλυση των δικαστικών μεταρρυθμίσεων, τόσο από πολιτικούς όσο και από το δικαστικό σώμα, εξακολούθησε να είναι ευρέως διαδεδομένη.

Στις 19 Ιανουαρίου 2021, η Επιτροπή ενημέρωσε το Ανώτατο Δικαστικό και Εισαγγελικό Συμβούλιο ότι:

- α) η περαιτέρω στήριξη στο πλαίσιο της επιχορήγησης του ΜΠΒ II που είχε διατεθεί το 2017 θα επανεξεταστεί
- β) η στήριξη στο πλαίσιο της επιχορήγησης του 2019 θα χωριστεί σε δύο μέρη, και η δεύτερη συμφωνία επιχορήγησης θα εξαρτηθεί από την ικανοποιητική υλοποίηση της πρώτης
- γ) το ίδιο πρέπει να επωμιστεί το κόστος χρηματοδότησης του συστήματος ΤΠ που θα αφορά τα δικαστήρια και ότι η σχετική υπηρεσία ΤΠ πρέπει να λάβει πιστοποίηση ISO.

40 Μολονότι οι επιβράβευση των επιδόσεων ενίσχυσε τη σύνδεση μεταξύ προόδου ως προς τις «θεμελιώδεις αξίες» και της πρόσθετης χρηματοδότησης από τον ΜΠΒ II, δεν υπήρχε διάταξη ή όρος που να συνδέει την απουσία προόδου ή την οπισθοδρόμηση με μείωση της χρηματοδότησης, σε συγκεκριμένους τομείς που

χαρακτηρίζονται από ένταση των ενισχύσεων, όπως οι υποδομές ή η αγροτική ανάπτυξη. Οι πρόσθετες απαιτήσεις (βλέπε [πλαίσιο 2](#) και σημείο [38](#)) συνιστούν αποτελεσματικότερο είδος αιρεσιμότητας, δεδομένου ότι μπορούν να επιφέρουν διορθώσεις σε εθνικό επίπεδο με την επίκληση της άμεσης μείωσης της ενίσχυσης. Ωστόσο, ο μηχανισμός πρόσθετων απαιτήσεων δεν εφαρμόζεται συστηματικά. Στον ΜΠΒ II —σε αντίθεση με το αρχικό καθεστώς του ΜΠΒ— δεν προβλέπεται ρητά δυνατότητα αναστολής της βοήθειας, εάν μια δικαιούχος χώρα δεν τηρεί τις βασικές αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

41 Στο έγγραφο θέσης του, της 27ης Μαρτίου 2019, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τάχθηκε υπέρ αυστηρότερων κανόνων αιρεσιμότητας, με εφαρμόσιμη ρήτρα αναστολής, για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση οπισθοδρόμησης στους τομείς της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.²⁸ Ο κανονισμός για τον ΜΠΒ III²⁹ αποσκοπεί στην ενίσχυση της αιρεσιμότητας, αλλά δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο αυτό θα επηρεάσει την παροχή χρηματοδότησης.

42 Στο σχέδιο δράσης της που συνοδεύει την ανακοίνωση του 2018, η Επιτροπή πρότεινε την επιβολή προϋποθέσεων κατά τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης «[...] με την εξασφάλιση απτών αποτελεσμάτων στον τομέα της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος πριν από το προσωρινό κλείσιμο των συνομιλιών των τεχνικών κλιμακίων επί άλλων κεφαλαίων». Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν συμπεριέλαβαν αυτή την επιλογή στη δήλωση της Σόφιας (βλέπε σημείο [17](#)).

43 Η αιρεσιμότητα μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο μέσω μιας «ρήτρας συνολικής ισορροπίας», που επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίσει να μην ανοίξει ή να μην κλείσει κάποιο διαπραγματευτικό κεφάλαιο, εάν δεν υπάρχει ικανοποιητική πρόοδος ως προς τα κεφάλαια 23 και 24. Επίκληση της ρήτρας αυτής έγινε κατά την έναρξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΔ) του 2012 για την προσχώρηση του Μαυροβουνίου και επαναλήφθηκε στη ΔΔ του 2014 σχετικά με την προσχώρηση της Σερβίας. Η Επιτροπή αναφέρθηκε στη ρήτρα στην έκθεση προόδου του 2014 για το Μαυροβούνιο και στο έγγραφο στρατηγικής για τη

²⁸ Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 27ης Μαρτίου 2019 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ III).

²⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1529 για τη θέσπιση Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ III).

διεύρυνση του 2014-2015, γεγονός που ανάγκασε τις αρχές του Μαυροβουνίου να λάβουν μέτρα για τις ελλείψεις που εντοπίστηκαν.

44 Η ρήτρα συνολικής ισορροπίας αναφερόταν ρητά στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 2020 σχετικά με τη διεύρυνση, στην οποία, παρά την έντονη κριτική που ασκήθηκε στη Σερβία, η Επιτροπή εκτίμησε ότι «[...] εξασφαλίζεται επί του παρόντος συνολική ισορροπία [...]». Ωστόσο, το Συμβούλιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Σερβία δεν πληροί τις προϋποθέσεις για το άνοιγμα νέου κεφαλαίου στις διαπραγματεύσεις προσχώρησης και ότι η χώρα πρέπει να σημειώσει πρόοδο στους τομείς της δημοκρατίας, της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, της ελευθερίας έκφρασης και των μέσων ενημέρωσης³⁰. Μολονότι το Συμβούλιο δεν έλαβε επίσημη απόφαση εφαρμογής της ρήτρας συνολικής ισορροπίας, θεωρούμε ότι η δήλωση αυτή οδήγησε στο ίδιο συμπέρασμα. Η απόφαση πυροδότησε αντίδραση στο Βελιγράδι, με τον Πρόεδρο και τη νέα κυβέρνηση να συνεργάζονται με την αντιπροσωπεία της ΕΕ και την ομάδα Quint³¹ για την προώθηση της διαδικασίας. Κατά τη διάρκεια του ελέγχου μας, δεν εντοπίσαμε καμία καθοδήγηση σχετικά με τον χρόνο και τον τρόπο εφαρμογής της ρήτρας συνολικής ισορροπίας.

45 Μια άλλη περίπτωση κατά την οποία το Συμβούλιο έθεσε πρόσθετους όρους συνοδευόμενους από συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα ήταν σε σχέση με την πρόταση της Αλβανίας για άνοιγμα διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Τον Απρίλιο του 2018, η Επιτροπή εξέδωσε σύσταση για την έναρξη διαπραγματεύσεων χωρίς να αναφέρει πρόσθετους όρους. Ωστόσο, στα συμπεράσματά του τού Ιουνίου 2018, το Συμβούλιο έθεσε ως προϋπόθεση για τις διαπραγματεύσεις την ανάληψη δράσης σε πέντε βασικούς τομείς και ανέθεσε στην Επιτροπή να παρακολουθεί και να υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο. Μολονότι τον Μάιο του 2019 η Επιτροπή ανέφερε ότι είχε σημειωθεί σημαντική πρόοδος και συνέστησε εκ νέου την έναρξη διαπραγματεύσεων, το Συμβούλιο ανέβαλε δύο φορές τη λήψη απόφασης επί του θέματος. Τελικά, τον Μάρτιο του 2020 αποφάσισε την έναρξη συνομιλιών, αλλά έναν και πλέον χρόνο από τότε δεν έχει ακόμη συμφωνηθεί ένα κοινό ενωσιακό διαπραγματευτικό πλαίσιο. Ο αργός ρυθμός των διαπραγματεύσεων προσχώρησης κινδυνεύει να αποδυναμώσει την αναμενόμενη μετασχηματιστική δύναμη της αιρεσιμότητας.

³⁰ 9 Δεκεμβρίου 2020, [δήλωση](#) του Michael Roth, Γερμανού υπουργού Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (κυλιόμενη Προεδρία του Συμβουλίου), [άρθρο στο Serbiamonitor](#).

³¹ Η ομάδα Quint είναι μια άτυπη ομάδα λήψης αποφάσεων που απαρτίζεται από τις Ηνωμένες Πολιτείες, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Οι δράσεις της ΕΕ συνέβαλαν στις μεταρρυθμίσεις, είχαν ωστόσο περιορισμένο συνολικό αντίκτυπο στην πρόοδο στον τομέα του κράτους δικαίου

46 Στην παρούσα ενότητα αξιολογούμε τη συμβολή των δράσεων της ΕΕ στις μεταρρυθμίσεις του κράτους δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια και τον αντίκτυπο των εν λόγω μεταρρυθμίσεων στη συνολική πρόοδο που έχει σημειωθεί σε κάθε χώρα όσον αφορά το κράτος δικαίου. Εξετάσαμε κατά πόσον οι δράσεις της ΕΕ συνέβαλαν στις εξελίξεις αυτές και κατά πόσον η εν λόγω συμβολή είναι πιθανό να διατηρηθεί με την πάροδο του χρόνου. Προκειμένου να συγκεντρώσουμε περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις, τη βιωσιμότητα και την παρακολούθηση έργων της ΕΕ από την Επιτροπή, αξιολογήσαμε επίσης τις εκροές και τα επακόλουθα δείγματος 19 έργων³². Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με το δείγμα, βλέπε [παράρτημα Ι](#).

Οι προγραμματισμένες εκροές των έργων έχουν ως επί το πλείστον επιτευχθεί, τα επακόλουθα ωστόσο είναι τεχνικής και επιχειρησιακής φύσης

47 Από τα 19 έργα που αξιολογήσαμε, τα 13³³ είχαν ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο του ελέγχου³⁴, ενώ τα υπόλοιπα έξι βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη. Σε εννέα³⁵ από τα 13 ολοκληρωθέντα έργα, οι εκροές επιτεύχθηκαν πλήρως ή ως επί το πλείστον, όπως αναμενόταν. Ωστόσο, σε επτά περιπτώσεις, αυτό έγινε κατόπιν παράτασης της σύμβασης από έναν³⁶ έως 10³⁷ μήνες. Από αυτά τα εννέα έργα, τα **έργα 11 και 12** ξεχώρισαν για την ποιότητα των εκθέσεων που υποβλήθηκαν και οι οποίες περιείχαν σαφείς πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητες και τα αποτελέσματα. Στο έργο 11 χρησιμοποιήθηκε σύστημα «φωτεινού σηματοδότη» για την παρακολούθηση και

³² Εκτός ανάλυσης αφήσαμε ένα έργο (το έργο 16), λόγω έλλειψης συνάφειας, καθώς επρόκειτο για κατασκευαστικό έργο που ακυρώθηκε πριν από την εκτέλεση οποιασδήποτε εργασίας.

³³ Πρόκειται για τα έργα 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 και 20. Θεωρούμε ότι το έργο 1 έχει ολοκληρωθεί, καθώς έχει καταβληθεί η τελευταία μεταβλητή δόση του αρχικού ποσού δημοσιονομικής στήριξης. Το 2020 συμφωνήθηκε τετραετής παράταση της δημοσιονομικής στήριξης.

³⁴ Ως καταληκτική ημερομηνία ορίστηκε η 31η Ιανουαρίου 2021.

³⁵ Έργα 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 και 18.

³⁶ Έργο 11.

³⁷ Έργο 6.

παρουσίαση της επίτευξης δεικτών εκροής για κάθε δραστηριότητα. Σε τρία από τα υπόλοιπα ολοκληρωθέντα έργα³⁸, μολονότι οι τελικές εκθέσεις δεν ήταν ακόμη διαθέσιμες, από τις ενδιάμεσες εκθέσεις προέκυπτε πρόοδος ως προς την επίτευξη των στόχων.

48 Οι συνηθέστεροι δείκτες εκροής για τα έργα που αξιολογήσαμε ήταν ποσοτικοί και σχετιζόνταν με την παροχή μαθημάτων και εργαστηρίων κατάρτισης, την παροχή εμπειρογνομόνων (για την υποστήριξη της εκπόνησης νομοθεσίας, σχεδίων δράσης, στρατηγικών και μεθοδολογικών κατευθυντήριων γραμμών), την ολοκλήρωση μελετών και πιλοτικών έργων ΤΠ ή άλλων, καθώς και την παροχή νομικών συμβουλών.

49 Αξιολογήσαμε επίσης τα επακόλουθα των 13 έργων του δείγματός μας που είχαν ολοκληρωθεί³⁹. Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι πέντε είχαν επιτύχει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα⁴⁰ (βλέπε [πλαίσιο 3](#)) και άλλα τρία έργα βρίσκονταν σε καλό δρόμο ως προς την επίτευξη των επακολούθων⁴¹. Η αξιολόγηση των υπόλοιπων έργων δεν κατέστη δυνατή λόγω της έλλειψης τελικών εκθέσεων κατά τον χρόνο του ελέγχου και της υποβολής ελλιπών στοιχείων σχετικά με τα επιτεύγματα (βλέπε [πλαίσιο 4](#)).

Πλαίσιο 3

Παραδείγματα επιτυχών τεχνικών και επιχειρησιακών επακολούθων των έργων της ΕΕ στη Βοσνία, στη Σερβία και στο Μαυροβούνιο

Στη **Βοσνία-Ερζεγοβίνη**, το **έργο 6**, το οποίο αφορούσε την κατασκευή και ανακαίνιση αρκετών δικαστικών κτιρίων, πέτυχε τα επακόλουθά του. Οι βελτιώσεις των υποδομών είχαν θετικό αντίκτυπο στην αποδοτικότητα των δικαστηρίων και του δικαστικού σώματος συνολικά, δεδομένου ότι η δημιουργία νέων χώρων γραφείων κατέστησε δυνατό τον διορισμό επιπλέον δικαστών και προσωπικού, που εκκρεμούσε για πολύ καιρό και ήταν προηγουμένως αδύνατος λόγω έλλειψης χώρων. Αυτό συνέβαλε με τη σειρά του στη σταθερή μείωση των

³⁸ Έργα 10, 11 και 20.

³⁹ Έργα 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 και 20.

⁴⁰ Έργα 1, 4, 6, 12 και 17.

⁴¹ Έργα 2, 18 και 20.

εκκρεμών υποθέσεων (παραδείγματος χάριν, 20 % για ένα δικαστήριο καντονίου μέχρι στιγμής).

Το **έργο 12** στη **Σερβία** έχει επιτύχει σε μεγάλο βαθμό τον στόχο του για βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δικαστηρίων μέσω της τυποποίησης των διαδικασιών και των μεθόδων εργασίας και της καθιέρωσης νέων και βελτιωμένων μεθοδολογιών. Ειδικότερα, οι εκκρεμότητες σε όλα τα κατώτερα σερβικά δικαστήρια έχουν μειωθεί κατά 940 649 υποθέσεις. Το έργο συνέβαλε στη μείωση των εκκρεμών υποθέσεων σε 30 συμμετέχοντα δικαστήρια κατά σχεδόν 60 %, ήτοι από 1 399 481 σε 571 233. Το έργο επεκτάθηκε σε περισσότερα δικαστήρια λόγω των καλών αποτελεσμάτων του.

Το **έργο 18**, ένα έργο που περιλάμβανε αρκετές χώρες και υλοποιήθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης, πέτυχε αρκετούς από τους βραχυπρόθεσμους στόχους του ως προς τα επακόλουθα. Παραδείγματος χάριν, συνέβαλε στη βελτίωση του πλαισίου της ανώτατης εισαγγελικής αρχής του **Μαυροβουνίου** για την εφαρμογή των κανόνων δεοντολογίας και των σχεδίων διασφάλισης της ακεραιότητας για τη δίωξη οικονομικών εγκλημάτων, παρέχοντας με αυτόν τον τρόπο τη δυνατότητα στο θεσμικό όργανο να ικανοποιήσει τη σύσταση της GRECO (ix).

Παρά τις θετικές αυτές εξελίξεις στον τομέα της αποδοτικότητας, όλες αυτές οι χώρες εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης (βλέπε σημεία **60-61**).

Πλαίσιο 4

Οι ελλείψεις εκθέσεις σχετικά με τις επιδόσεις αποτελούν πρόβλημα για την αξιολόγηση των επακολούθων

Το **έργο 3** περιλάμβανε την παροχή θεσμικής στήριξης μέσω συμφωνίας αδελφοποίησης μεταξύ της αλβανικής κυβέρνησης και των κρατών μελών της ΕΕ την περίοδο 2016-2019. Γενικότερος στόχος ήταν η βελτίωση της διακυβέρνησης μέσω της μείωσης των κινδύνων διαφθοράς και η στήριξη της εφαρμογής της διατομεακής στρατηγικής της χώρας για την καταπολέμησή της.

Η έκθεση της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης (ROM) της Επιτροπής για το 2017 κατέληγε ότι οι σχετικοί δείκτες επακολούθου δεν εφαρμόζονταν πλήρως για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του μεταβαλλόμενου επιπέδου ικανοτήτων κατά τη λειτουργία των σχετικών θεσμικών οργάνων, καθώς και ότι δεν υπήρχαν κατάλληλοι ποσοτικοί και ποιοτικοί στόχοι για τα επακόλουθα και για ορισμένους από τους δείκτες εκροής. Συστηνόταν δε στην αρμόδια για την αδελφοποίηση αλβανική ομάδα να

βελτιώσει το εννοιολογικό πλαίσιο του έργου και να καθιερώσει σχετικούς δείκτες επακολούθου με μετρήσιμες τιμές-στόχο.

Η ομάδα αδελφοποίησης δεν υιοθέτησε αυτές τις δύο προτάσεις για τη βελτίωση του εννοιολογικού πλαισίου, και οι υποβαλλόμενες εκθέσεις παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό περιγραφικές, όπως επιβεβαιώνεται από την έκθεση ROM του 2019, στην οποία αναφέρεται ότι η σύσταση που διατυπώθηκε από την προηγούμενη ROM του 2017 σχετικά με την ανάγκη καθιέρωσης σχετικών δεικτών επακολούθου δεν είχε ληφθεί υπόψη.

Ως εκ τούτου, αν και οι περισσότερες δραστηριότητες εκτελέστηκαν όπως είχε προγραμματιστεί, δεν μπορέσαμε να αξιολογήσουμε την επίδρασή τους στην επίτευξη των στόχων του έργου.

50 Όταν υπάρχει πολιτική βούληση, η στήριξη της ΕΕ μπορεί να έχει ουσιαστικό αντίκτυπο. Στο **πλαίσιο 5** παρατίθεται το παράδειγμα δύο έργων που χρηματοδοτήθηκαν από τον ΜΠΒ II και ως προς τα οποία η πολιτική βούληση συνέβαλε στη μόχλευση του αντικτύπου της στήριξης μέσω της ΕΕ.

Πλαίσιο 5

Η δυναμική των μεταρρυθμίσεων στην Αλβανία ενίσχυσε τον αντίκτυπο της στήριξης που παρείχε η ΕΕ

Η αναθεώρηση του αλβανικού συντάγματος το 2016 οδήγησε σε αναμόρφωση του νομικού πλαισίου και του πλαισίου πολιτικής για τη λειτουργία του δικαστικού σώματος. Η μεταρρύθμιση υποστηρίχθηκε από διάφορα έργα στο πλαίσιο του ΜΠΒ II:

- ο **έργο 2** συνέβαλε στη στήριξη και την παρακολούθηση της υποχρεωτικής διαδικασίας επαναξιολόγησης (έλεγχος) περισσότερων από 800 δικαστών, από την κατάρτιση των οργάνων ελέγχου έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας επαναξιολόγησης.
- ο **έργο 4** συνέβαλε στην προώθηση της μεταρρύθμισης της δικαιοσύνης, με βοήθεια από εμπειρογνώμονες για τη σύνταξη νέας νομοθεσίας (παραδείγματος χάριν, εσωτερικών κανονισμών και διαδικαστικών κωδίκων δεοντολογίας) σε στενή συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης και το κοινοβούλιο της χώρας και σύμφωνα με τις συστάσεις των επιτροπών της Βενετίας και GRECO του Συμβουλίου της Ευρώπης.

51 Διαπιστώσαμε ότι η ελευθερία έκφρασης ήταν ο χρηματοδοτούμενος από τον ΜΠΒ II τομέας με τη μικρότερη κάλυψη στο πλαίσιο του κράτους δικαίου. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι, όποτε παρασχέθηκε στήριξη, αυτή είχε αποδειχθεί επωφελής. Το **έργο 19** αποτελεί ένα τέτοιο επιτυχημένο παράδειγμα. Το έργο προχωρεί όπως έχει προγραμματιστεί και είναι πιθανό να επιτύχει τα επιδιωκόμενα επακόλουθά του, λόγω του αυξανόμενου αριθμού υποστηριζόμενων ΟΚΠ, ακτιβιστών, δημοσιογράφων, μέσων ενημέρωσης και άλλων παραγόντων ενημέρωσης που συνεχίζουν να λειτουργούν μέσω της στήριξης που λαμβάνουν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Δημοκρατία⁴². Όλοι οι αποδέκτες επιχορηγήσεων αναφέρουν ότι τους δόθηκε η δυνατότητα να ενισχύσουν το έργο τους στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών και των μέσων ενημέρωσης (ή να συνεχίσουν το έργο τους σε κατασταλτικά περιβάλλοντα).

Η παρακολούθηση των έργων ενίοτε απέτυχε όσον αφορά μέτρηση των επακολούθων, λίγα δε είναι τα έργα που πιθανόν να αποδειχθούν βιώσιμα

52 Η Επιτροπή υπέβαλε σε τακτική παρακολούθηση όλα τα έργα που περιλαμβάνονταν στο δείγμα μας, ωστόσο η αξιολόγηση των επιδόσεων δεν ήταν πάντοτε πλήρης, διότι η υποβολή εκθέσεων επικεντρωνόταν εν γένει στις δραστηριότητες και όχι στα αποτελέσματα. Στις εκθέσεις που εξετάσαμε περιγράφονταν πάντα τα πεπραγμένα, με σύνδεση των δραστηριοτήτων με τους στόχους των έργων, αλλά δεν περιγράφονταν πάντα όσα είχαν επιτευχθεί κατά την ολοκλήρωση του έργου, ιδίως με τη μορφή επακολούθων.

53 Η ελλιπής υποβολή εκθέσεων οφείλεται συχνά σε ελλείψεις κατά τον σχεδιασμό ενός έργου, και ιδίως ελλείψεις του εννοιολογικού του πλαισίου. Συνήθως, όταν το εννοιολογικό πλαίσιο έχει καθοριστεί σαφώς κατά το στάδιο της προετοιμασίας, με δείκτες εκροής και επακολούθου, συμπεριλαμβανομένων τιμών αναφοράς και τιμών-στόχου, τα αναφερόμενα στοιχεία είναι σαφέστερα και η παρακολούθηση της προόδου δυνατή τουλάχιστον στο επίπεδο των εκροών. Εννέα έργα στο δείγμα μας⁴³

⁴² Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Δημοκρατία είναι ανεξάρτητος οργανισμός παροχής επιχορηγήσεων, ο οποίος ιδρύθηκε το 2013 από την ΕΕ και τα κράτη μέλη ως αυτόνομο διεθνές καταπιστευματικό ταμείο για την προώθηση της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Γειτονία, στα Δυτικά Βαλκάνια και στην Τουρκία και πέραν αυτών.

⁴³ Έργα 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 και 20.

διέθεταν επαρκώς καθορισμένο εννοιολογικό πλαίσιο. Σε εννέα έργα⁴⁴, το εννοιολογικό πλαίσιο ήταν ελλιπές είτε λόγω έλλειψης δεικτών είτε λόγω έλλειψης τιμών βάσης και τιμών-στόχου. Τέσσερα έργα⁴⁵ αναθεωρήθηκαν στη συνέχεια, με βελτίωση του εννοιολογικού τους πλαισίου. Για τα δύο κατασκευαστικά έργα⁴⁶, η φύση της σύμβασης κατέστησε περιττό το εννοιολογικό πλαίσιο.

54 Από τα εννέα έργα που πέτυχαν το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος των εκροών τους (βλέπε σημείο 47), πέντε είχαν υποβληθεί σε ανεξάρτητη προσανατολισμένη στα αποτελέσματα παρακολούθηση (ROM)⁴⁷, η οποία ανέδειξε τα αποτελέσματα του έργου και συνέβαλε στη βελτίωση της υλοποίησης και των υποβαλλόμενων εκθέσεων. Οι εκθέσεις ROM που καταρτίστηκαν σε πρώιμο στάδιο παρείχαν χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με έργα που δεν βρίσκονταν σε καλό δρόμο για την επίτευξη των στόχων τους ή των οποίων η αξιολόγηση της προόδου ήταν δύσκολη. Σε μία περίπτωση⁴⁸, η μη υιοθέτηση σύστασης που περιεχόταν στην έκθεση ROM είχε ως αποτέλεσμα την ανεπαρκή υποβολή εκθέσεων.

55 Οι εκθέσεις ROM σχετικά με εννέα έργα του δείγματός μας⁴⁹ εντόπισαν ζητήματα βιωσιμότητας των έργων. Η εξωτερική αξιολόγηση του 2019 σχετικά με το κράτος δικαίου επιβεβαίωσε επίσης ότι, σε διάφορα πλαίσια, η εξασφάλιση βιωσιμότητας είναι δύσκολη υπόθεση⁵⁰. Μόνο τρία έργα αναλήφθηκαν από τις εθνικές αρχές, γεγονός το οποίο παρείχε κάποια εγγύηση οικονομικής βιωσιμότητας⁵¹. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, η βιωσιμότητα εξαρτώταν κυρίως από τη συνέχιση της παροχής ενωσιακής στήριξης⁵². Σε συνδυασμό με την ανεπαρκή οικειοποίηση των έργων (βλέπε επίσης [πλαίσιο 6](#)), τα δύο περισσότερο προφανή εμπόδια στη βιωσιμότητα είναι η ανεπαρκής οικονομική και θεσμική ικανότητα. Αυτό

⁴⁴ Έργα 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 και 17.

⁴⁵ Έργα 1, 5, 9 και 14.

⁴⁶ Έργα 6 και 16.

⁴⁷ Έργα 3, 4, 12, 18 και 19.

⁴⁸ Έργο 3.

⁴⁹ Έργα 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 και 19.

⁵⁰ Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Σύνοψη, τελική έκθεση, 2019.

⁵¹ Έργα 6, 12 και 17.

⁵² Έργα 1, 2, 4, 10 και 18.

αναγνωρίστηκε επίσης από την επιτροπή παρακολούθησης του ΜΠΒ ΙΙ, κατά τη συνεδρίασή της το 2019, η οποία διαπίστωσε ότι η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ δράσεων βρίσκεται συχνά σε κίνδυνο, ιδίως λόγω της κακής συντήρησης και της έλλειψης οικονομικών πόρων⁵³.

Πλαίσιο 6

Η έλλειψη οικειοποίησης των έργων θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα

- Στην περίπτωση του **έργου 7 (Βοσνία)**, τα συμπεράσματα της αξιολόγησης του ΜΠΒ ΙΙ για το 2020 και της βοήθειας που παρέχεται από άλλους χορηγούς στο Ανώτατο Δικαστικό και Εισαγγελικό Συμβούλιο ήταν επικριτικά ως προς την ικανότητα του δικαιούχου να αναλάβει το έργο: το Συμβούλιο αυτό εξακολουθούσε να βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη στήριξη των δωρητών έπειτα από περισσότερα από δεκαπέντε έτη παροχής βοήθειας, ενώ τα σχέδια για την ένταξη του υφιστάμενου προσωπικού του έργου στη μόνιμη οργανωτική δομή του Συμβουλίου δεν είχαν επιφέρει συγκεκριμένες και ουσιαστικές αλλαγές. Ταυτόχρονα, οι περιοδικές και αδικαιολόγητες αιτήσεις του εν λόγω Συμβουλίου προς δωρητές για πρόσθετους πόρους για επενδύσεις στην ανάπτυξη συστημάτων ΤΠ δημιουργούν αμφιβολίες σχετικά με τη συνολική ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού του εν λόγω οργάνου και σχετικά με τη δέσμευσή του για την επίτευξη ουσιαστικών μεταρρυθμιστικών στόχων και την πληρέστερη ένταξη στην ΕΕ.⁵⁴

Η έλλειψη οικειοποίησης υπονόμωσε σοβαρά τις προοπτικές βιωσιμότητας του έργου που αφορούσε το Ανώτατο Δικαστικό και Εισαγγελικό Συμβούλιο. Έχοντας επίγνωση αυτού, η Επιτροπή του ζήτησε να καταρτίσει ρεαλιστικό σχέδιο μετάθεσης προσωπικού, προκειμένου να παράσχει στο προσωπικό αυτού του υποστηριζόμενου από τον ΜΠΒ έργου έναν βαθμό βεβαιότητας σχετικά με το μέλλον του στο όργανο αυτό.

- Η εξωτερική αξιολόγηση για το **έργο 9 (Κόσοβο)** αναφερόταν σε προβλήματα που αφορούσαν την ικανότητα και σε απροθυμία να διασφαλιστεί η συνέχεια όσων είχαν επιτευχθεί κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου. Ένα παράδειγμα αφορά τις καθυστερήσεις κατά τη σύσταση ενός «ταμείου δήμευσης», στο οποίο θα συγκεντρώνονταν τα ποσά που προέρχονταν από τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων από εγκληματικές δραστηριότητες και στη συνέχεια θα αναδιανέμονταν στους

⁵³ Επιτροπή παρακολούθησης του ΜΠΒ ΙΙ, πρακτικά 2019, σ. 2.

⁵⁴ 2020 Evaluation of IPA and other donors' assistance (grants) to HJPC – Executive summary, σ. 13.

φορείς της ποινικής δικαιοσύνης. Το έργο παρείχε στην κυβέρνηση του Κοσόβου ένα μοντέλο και ένα νομικό πλαίσιο για το ταμείο.

- ο Στο **Μαυροβούνιο**, το **έργο 10** συνέβαλε στην ενίσχυση των ικανοτήτων του δικαστικού σώματος και των φορέων επιβολής του νόμου και παρείχε εμπειρογνωσία και στήριξη για την αναθεώρηση της νομοθεσίας που διέπει τις νέες ανεξάρτητες δικαστικές αρχές. Ωστόσο, κατά την ολοκλήρωση του έργου παρέμεναν αρκετές ανησυχίες όσον αφορά τη βιωσιμότητα και την ορθή λειτουργία των νέων οργάνων. Στην τελική έκθεση αναφερόταν ότι τόσο το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο όσο και το Εισαγγελικό Συμβούλιο δυσκολεύονταν να προσαρμοστούν στον νέο τους ρόλο και να ασκήσουν τα προνόμιά τους ανεξάρτητα από το Ανώτατο Δικαστήριο και την Ανώτατη Εισαγγελία. Το δικαστικό σώμα δεν ήταν πρόθυμο να ανανεώσει υψηλόβαθμες διευθυντικές θέσεις στο Δικαστικό Συμβούλιο, εφόσον δεν υπήρχαν εγγυήσεις για την οικονομική ανεξαρτησία των θεσμικών οργάνων.

56 Η κατάρτιση εκθέσεων σχετικά με τα διδάγματα που αντλήθηκαν κατά το κλείσιμο των έργων μπορεί να συμβάλει στον εντοπισμό των εμποδίων για τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων. Τα ετήσια προγράμματα δράσης περιέχουν παράγραφο σχετικά με τα αντλούμενα διδάγματα, τα οποία συχνά συνδέονται με προηγούμενη βοήθεια⁵⁵ τα δε έργα του δείγματός μας περιλάμβαναν επίσης ενότητα όπου περιγράφεται ο τρόπος με τον οποίο βασίστηκαν σε προηγούμενα έργα του ΜΠΒ. Ωστόσο, σε αυτή την προκαταρκτική παράγραφο δεν αναλύεται τι λειτούργησε και τι δεν λειτούργησε σωστά, ούτε διατυπώνονται οι ανάλογες συστάσεις. Μόνο σε πέντε⁵⁵ από τα 13 ολοκληρωθέντα έργα που υποβάλαμε σε έλεγχο εντοπίσαμε αναλυτικά στοιχεία σχετικά με τα αντληθέντα διδάγματα. Παραδείγματος χάριν, ο εταίρος υλοποίησης του **έργου 12** υπογράμμισε τους περιορισμούς που βιώνουν οι αρχές όταν έρχονται αντιμέτωπες με τον όγκο και την ταχύτητα των νομοθετικών και κανονιστικών αλλαγών, και τόνισε ότι οι μελλοντικές δράσεις θα πρέπει να συνοδεύονται από τους πόρους και την κατάρτιση που απαιτούνται για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Υπάρχουν επίσης σχέδια τα αντληθέντα διδάγματα να συμπεριληφθούν στην τελική έκθεση σχετικά με ένα εν εξελίξει έργο⁵⁶.

⁵⁵ Έργα 1, 3, 9, 12 και 18.

⁵⁶ Έργο 5.

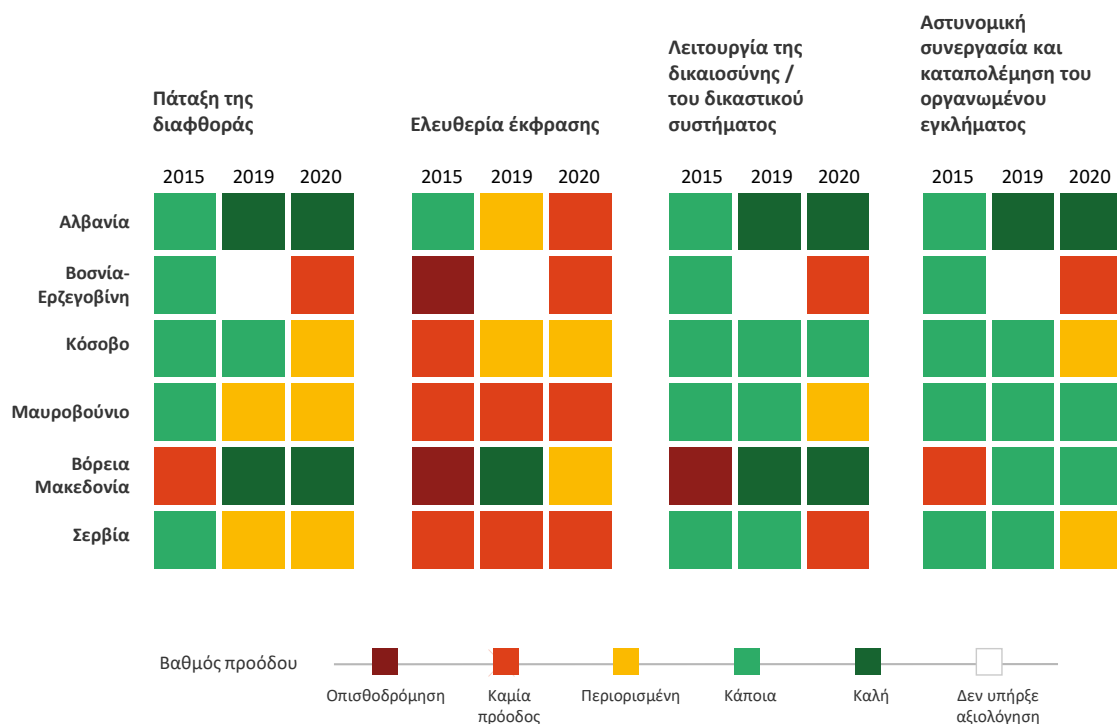
Παρά την πολυετή στήριξη της ΕΕ για τις μεταρρυθμίσεις στα Δυτικά Βαλκάνια, εξακολουθούν να υπάρχουν θεμελιώδη προβλήματα

57 Έπειτα από περισσότερα από 20 χρόνια πολιτικών και οικονομικών προσπαθειών στα Δυτικά Βαλκάνια, τόσο η Επιτροπή όσο και άλλοι διεθνείς οργανισμοί αναφέρουν περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά την κατάσταση του κράτους δικαίου στην περιοχή (βλέπε [γράφημα 7](#) έως [γράφημα 10](#)). Οι μεταρρυθμίσεις που περιγράφηκαν ανωτέρω σαφώς δεν αρκούσαν για να επιφέρουν χονδρικές αλλαγές στο κράτος δικαίου, κυρίως λόγω της έλλειψης εγχώριας οικειοποίησης και πολιτικής βούλησης (βλέπε σημείο [37](#)).

58 Στην αξιολόγηση της στήριξης που παρείχε η ΕΕ για το κράτος δικαίου το 2019⁵⁷ αναγνωριζόταν ότι η στήριξη της ΕΕ ενθάρρυνε θετικές εξελίξεις (όπως η ανάπτυξη τομεακών στρατηγικών και σχεδίων δράσης, η ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων και η ενίσχυση της ανεξαρτησίας, της λογοδοσίας και της πρόσβασης στη δικαιοσύνη). Επισημαινόταν επίσης ότι η πρόοδος είναι παρόλα αυτά περιορισμένη και ότι είναι δύσκολο να επιτευχθεί βιωσιμότητα. Σύμφωνα με την αξιολόγηση, αυτό συνδεόταν με την ασθενή πολιτική βούληση, τη θεσμική αντίσταση στην αλλαγή και την ανεπαρκή συμμετοχή ή την περιθωριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών.

⁵⁷ Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Τελική έκθεση, 2019.

Γράφημα 7 – Αξιολόγηση των συνιστωσών του κράτους δικαίου από την Επιτροπή



Σημ.: Το 2019 η Επιτροπή δεν εκπόνησε έκθεση για τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, αλλά γνωμοδότησε επί της αίτησής της για ένταξη στην ΕΕ.

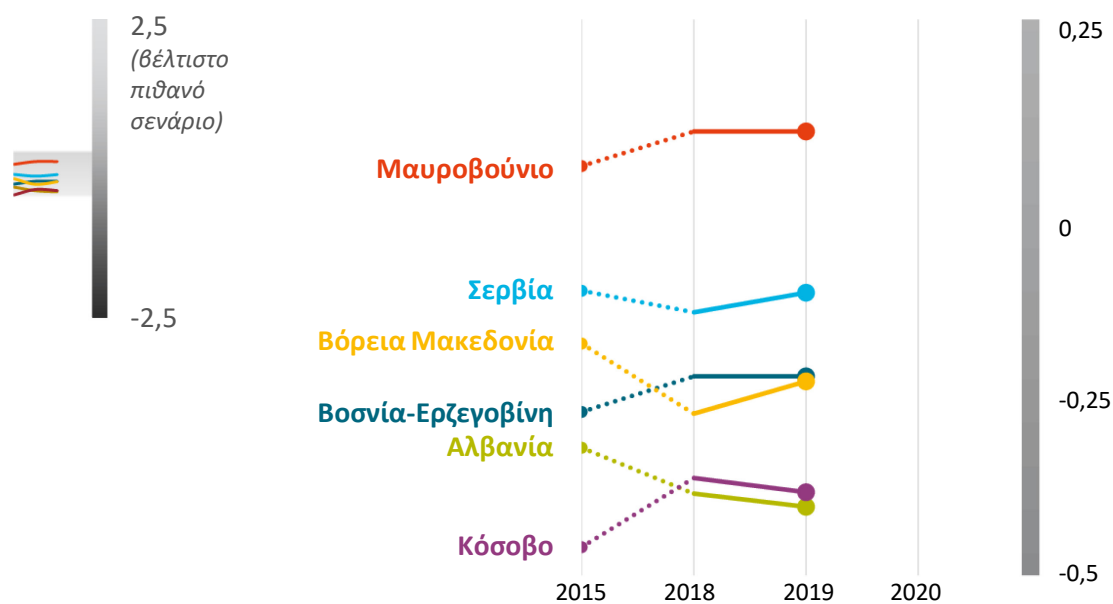
Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των εκθέσεων ανά χώρα του 2015, του 2019 και του 2020.

59 Στα σημεία που ακολουθούν παρουσιάζονται τα κυριότερα προβλήματα που εξακολουθούν να υπάρχουν όσον αφορά το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια και καταδεικνύεται η ελάχιστη πρόοδος που έχει επιτευχθεί ως προς τις βασικές μεταρρυθμίσεις.

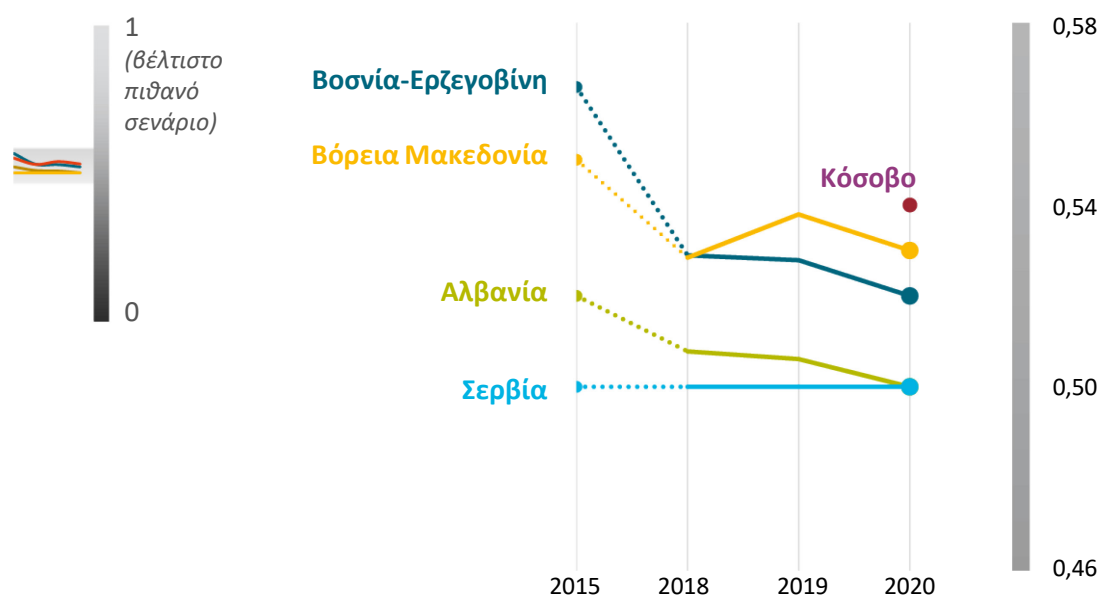
Λειτουργία του δικαστικού σώματος

Γράφημα 8 – Επιλεγμένοι δείκτες για το κράτος δικαίου

Παγκόσμιοι δείκτες διακυβέρνησης Κράτος δικαίου



World Justice Project Δείκτης κράτους δικαίου



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των παγκόσμιων δεικτών διακυβέρνησης (Όμιλος Παγκόσμιας Τράπεζας) και του World Justice Project.

60 Η εφαρμογή νέας νομοθεσίας που αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας, του επαγγελματισμού και της λογοδοσίας των δικαστικών και εισαγγελικών οργάνων και δομών με σκοπό την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος αντιμετωπίζει καθυστερήσεις, κυρίως λόγω μη ανάληψης πολιτικής δέσμευσης. Στην περιοχή (ιδίως στην Αλβανία, το Μαυροβούνιο και τη Σερβία), οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι (ορισμένοι από αυτούς υψηλόβαθμοι) και βουλευτές εξακολουθούν να σχολιάζουν δημόσια και τακτικά εν εξελίξει έρευνες και δικαστικές διαδικασίες, και μερικές φορές ακόμη και μεμονωμένους δικαστές και εισαγγελείς. Στη Σερβία, άρθρα σε σκανδαλοθηρικές εφημερίδες στοχεύουν και επιδιώκουν να δυσφημίσουν μέλη του δικαστικού σώματος⁵⁸ και στην Αλβανία το Συμβούλιο της Ευρώπης επέκρινε την πρακτική διαδικτυακών μέσων ενημέρωσης να διαδίδουν φήμες και να εξαπολύουν επιθέσεις εναντίον δημόσιων προσώπων⁵⁹.

61 Στη Σερβία, δικαστές ζήτησαν να απαλλαγούν από την εκδίκαση υποθέσεων που αφορούσαν τοπικούς πολιτικούς, επικαλούμενοι πιέσεις που ασκήθηκαν στους ίδιους και στις οικογένειές τους⁶⁰. Στο Μαυροβούνιο, η πρόσφατη μεταρρύθμιση του Εισαγγελικού Συμβουλίου, οι πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστικού Συμβουλίου σχετικά με τον επαναδιορισμό επτά προέδρων δικαστηρίων για τρίτη συναπτή θητεία, παρά τον περιορισμό της σε δύο από την κείμενη νομοθεσία⁶¹, καθώς και η αδυναμία του κοινοβουλίου να συγκεντρώσει ειδική πλειοψηφία για διορισμούς υψηλόβαθμων δικαστών καταδεικνύουν ότι οι δικαστικές και εισαγγελικές υπηρεσίες εξακολουθούν να είναι ευάλωτες σε πολιτικές παρεμβάσεις. Στην Αλβανία, οι απόπειρες παρέμβασης στο έργο της δικαιοσύνης, περιλαμβανομένων και αυτών που προέρχονταν από αρχές εντός του δικαστικού σώματος, καθώς και οι εσωτερικές και εξωτερικές πιέσεις στους εισαγγελείς εξακολουθούν να είναι πρόβλημα⁶².

⁵⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Serbia 2020 report](#), σ. 20.

⁵⁹ Επιτροπή της Βενετίας, [Announcement of the opinion on the Law on Audio-visual Media Services](#), Ιούνιος 2020.

⁶⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Serbia 2020 report](#), σ. 20.

⁶¹ Freedom House, [Nations in Transit](#), Μαυροβούνιο, 2020.

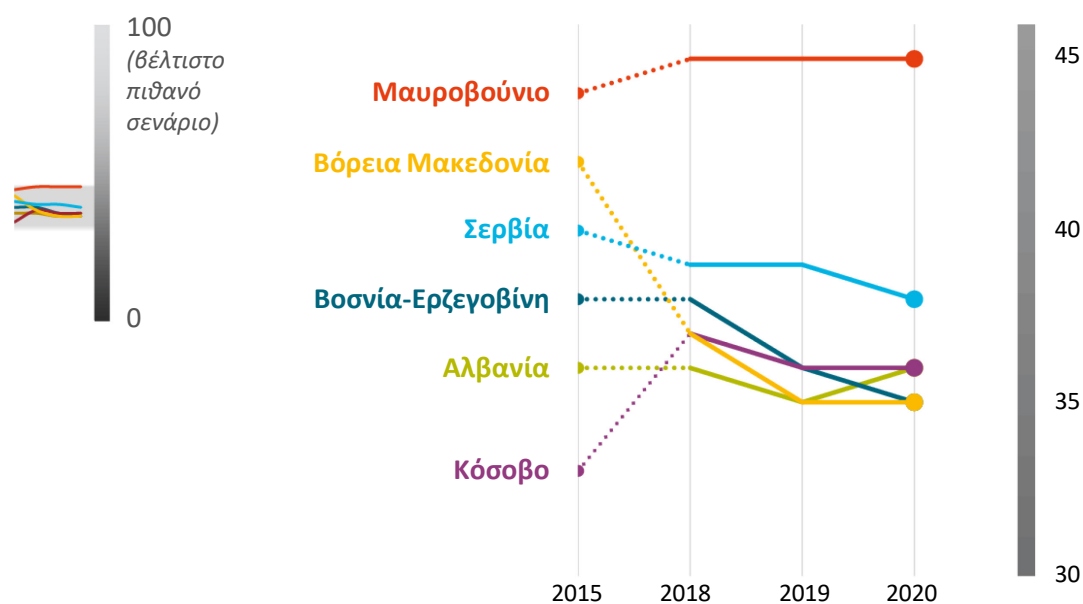
⁶² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Albania 2020 report](#), σ. 20.

Πάταξη της διαφθοράς

Γράφημα 9 – Επιλεγμένοι δείκτες διαφθοράς

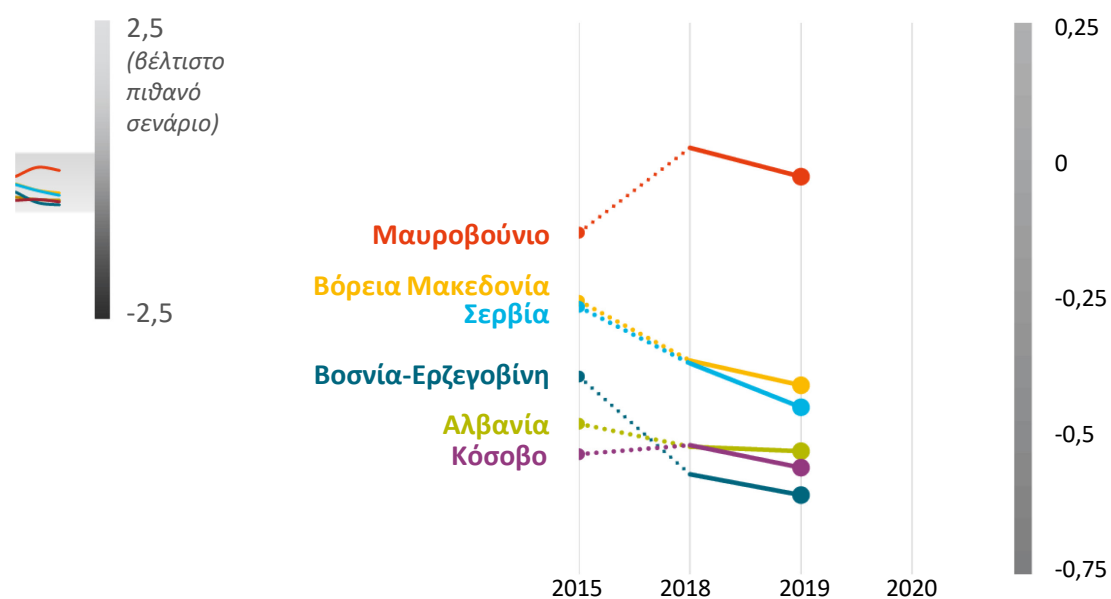
Διεθνής Διαφάνεια

Δείκτης αντίληψης της διαφθοράς



Παγκόσμιοι δείκτες διακυβέρνησης

Έλεγχος της διαφθοράς



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει της Διεθνούς Διαφάνειας και των παγκόσμιων δεικτών διακυβέρνησης (Όμιλος της Παγκόσμιας Τράπεζας).

62 Η Επιτροπή αναφέρει ότι η κατάσταση σε τομείς που είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι στη διαφθορά (οι οποίοι συνεπάγονται σημαντικές δημόσιες δαπάνες ή συνεπάγονται άμεση επαφή με το κοινό) παραμένει σε μεγάλο βαθμό προβληματική σε ολόκληρη την περιοχή. Πρόσφατος σερβικός νόμος περί ειδικών διαδικασιών για έργα υποδομών, ο οποίος επιτρέπει ιδίως την εξαίρεση έργων «στρατηγικής σημασίας» από τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις, έχει εγείρει σοβαρές ανησυχίες σχετικά με το ενδεχόμενο διαφθοράς⁶³. Η οργάνωση Transparency Serbia καταδίκασε την πρακτική του διορισμού «προσωρινών διευθυντών» για τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας για περίοδο έξι μηνών, διότι επιτρέπει στο κυβερνών κόμμα να ασκεί στενό έλεγχο στα εν λόγω πρόσωπα⁶⁴.

63 Στις τελευταίες εκθέσεις της σχετικά με την πρόοδο του Μαυροβουνίου⁶⁵ ως προς την προσχώρηση, η Επιτροπή σημείωσε περιορισμένη μόνο πρόοδο αναφορικά με την προσπάθεια πάταξης της διαφθοράς, η οποία, όπως αναφερόταν, κυριαρχεί σε πολλούς τομείς και εξακολουθεί να αποτελεί ζήτημα που γεννά ανησυχία. Μεταξύ άλλων, στις εκθέσεις αναφέρεται ότι το 2019 ένας επιχειρηματίας κυκλοφόρησε μυστικές βιντεοσκοπήσεις και, αργότερα, μυστικές ηχογραφήσεις και έγγραφα που εμπλέκουν πολυάριθμα δημόσια πρόσωπα από βασικούς κρατικούς φορείς σε εικαζόμενα σκάνδαλα παράνομης χρηματοδότησης κομμάτων και δωροδοκίας.

64 Στην Αλβανία, η Υπηρεσία Δημόσιων Συμβάσεων αναφέρει ότι ο αριθμός των διαδικασιών με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση έχει μειωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Ωστόσο, εκπρόσωποι επιχειρήσεων και δημοσιογράφοι που ερωτήθηκαν (βλέπε [παράρτημα II](#) με κατάσταση των συνεδριάσεων) δήλωσαν ότι η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις είναι διάχυτη, με σαφείς ενδείξεις άλωσης του κράτους: οι διαδικασίες συχνά στερούνται αποτελεσματικού ανταγωνισμού, οι τιμές που προσφέρονται για τα δημόσια έργα είναι διογκωμένες και οι συμφωνίες παραχώρησης στερούνται διαφάνειας.

65 Οι δείκτες διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας και της Παγκόσμιας Τράπεζας (βλέπε [γράφημα 9](#)) επιβεβαιώνουν ότι, παρά την πολυετή μεταρρυθμιστική δράση της ΕΕ, η άλωση του κράτους και η εκτεταμένη διαφθορά δεν έχουν περιοριστεί. Θεωρούμε ότι, προκειμένου να έχει ουσιαστικό αντίκτυπο, η ΕΕ χρειάζεται

⁶³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Serbia 2020 report](#), σ. 29.

⁶⁴ Σχόλιο του Προέδρου της Transparency Serbia μετά τη δημοσίευση της έκθεσης για το 2020.

⁶⁵ Εκθέσεις για το Μαυροβούνιο για το 2019 και το 2020.

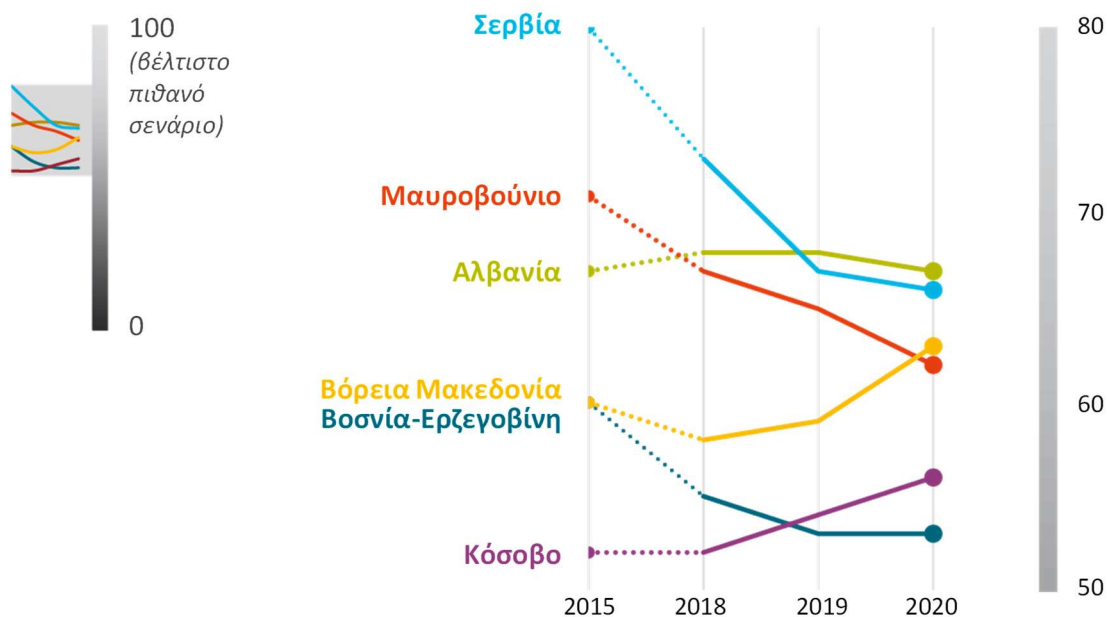
συντονισμένη και ταυτόχρονη δράση σε ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής που συνδέονται με το κράτος δικαίου.⁶⁶ Η ομαδοποίηση των κεφαλαίων των διαπραγματεύσεων το 2020 (παράλληλη αξιολόγηση των κεφαλαίων 23 – Δικαστικό σύστημα και θεμελιώδη δικαιώματα, 24 – Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια, 5 – Δημόσιες συμβάσεις, 18 – Στατιστικά στοιχεία και 32 – Δημοσιονομικός έλεγχος και οικονομικά κριτήρια, λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης) αναμένεται να καταστήσει εφικτή μια τέτοια προσέγγιση⁶⁷ και, ως εκ τούτου, αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο, η αλλαγή αυτή ισχύει μόνο για το Μαυροβούνιο και τη Σερβία, τις δύο χώρες που τελούν επί του παρόντος υπό διαπραγμάτευση, και δεν έχει ακόμη τεθεί σε εφαρμογή.

Ελευθερία έκφρασης

Γράφημα 10 – Επιλεγμένοι δείκτες της ελευθερίας έκφρασης

Freedom House

Δείκτης «ελευθερία στον κόσμο»*



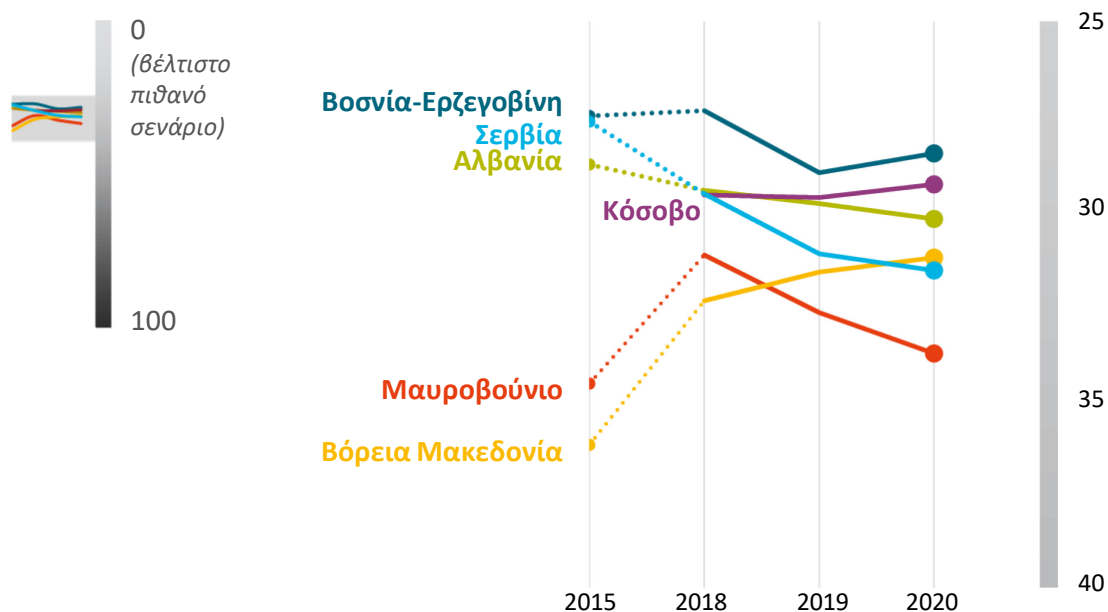
* Αυτός ο δείκτης περιλαμβάνει πολλές συνιστώσες, αλλά θεωρούμε ότι όλες συνδέονται με την ελευθερία έκφρασης.

⁶⁶ Βλέπε, λόγω χάριν, Marko Kmezić και Florian Bieber, «Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries», ιδίως κεφάλαιο 4 «Ways forward».

⁶⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ενίσχυση της διαδικασίας προσχώρησης – Μια αξιόπιστη προοπτική της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια, COM(2020) 57 final, Τεχνικό παράρτημα.

Δημοσιογράφοι Χωρίς Σύνορα

Παγκόσμιος δείκτης ελευθερίας του Τύπου



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του Freedom House και του Παγκόσμιου Δείκτη Ελευθερίας του Τύπου των Δημοσιογράφων Χωρίς Σύνορα.

66 Σύμφωνα τόσο με το Freedom House όσο και με τους Δημοσιογράφους Χωρίς Σύνορα, δεν υπήρξαν βελτιώσεις στον τομέα της ελευθερίας έκφρασης, με εξαίρεση τη Βόρεια Μακεδονία και το Κόσοβο. Από τις τελευταίες ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής για τη διεύρυνση φαίνεται ότι η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, το Μαυροβούνιο και η Σερβία δεν έχουν σημειώσει καμία πρόοδο από το 2015 (βλέπε [γράφημα 7](#)).

67 Οι επιθέσεις εις βάρος δημοσιογράφων αποτελούν σοβαρό λόγο ανησυχίας σε ολόκληρη την περιοχή⁶⁸. Οι δημοσιογράφοι και τα μέσα ενημέρωσης εξακολουθούν να αποτελούν στόχο μέσω εκφοβισμού, απειλών στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και σωματικών επιθέσεων, ενώ οι έρευνες και οι διώξεις πραγματοποιούνται με αργούς ρυθμούς. Το σκηνικό των μέσων ενημέρωσης εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα πολωμένο και οι μηχανισμοί αυτορρύθμισης παραμένουν ανίσχυροι. Ο αυξανόμενος όγκος παραπληροφόρησης σε επίπεδο περιφέρειας που συχνά εξαπλώνεται από τα υποστηριζόμενα από το κράτος μέσα ενημέρωσης⁶⁹ συμβάλλει στην περαιτέρω πώληση της κοινωνίας κατά τη διάρκεια ιδίως των προεκλογικών εκστρατειών.

⁶⁸ Human Rights Watch, «Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans».

⁶⁹ Euractiv, «In Serbia, fake news is spread by state-backed media», 4.5.2021.

68 Ακόμη και στην Αλβανία, στην οποία έχει σημειωθεί η μεγαλύτερη πρόοδος στον τομέα της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, η διαταραχή που προκλήθηκε στο σύστημα από την κλίμακα και τον αργό ρυθμό των διαδικασιών ελέγχου επηρέασε τη δημόσια στήριξη για τις δικαστικές μεταρρυθμίσεις λόγω της αυξανόμενης συσσώρευσης εκκρεμών υποθέσεων και κινδυνεύει να υπονομεύσει τη νομιμοποίησή τους. Το ποσοστό των Αλβανών που πιστεύουν ότι οι μεταρρυθμίσεις θα έχουν θετικό αντίκτυπο μειώθηκε από 71 % το 2016 σε 53 % το 2019, και εκείνο όσων πιστεύουν ότι οι μεταρρυθμίσεις υλοποιήθηκαν καταλλήλως μειώθηκε από 46 % σε 32 % κατά την ίδια περίοδο⁷⁰. Το αλβανικό κοινό λαμβάνει την πληροφόρησή του κυρίως από παραδοσιακές πηγές ενημέρωσης⁷¹, οι οποίες θεωρείται ότι συνδέονται με κατεστημένα συμφέροντα και μπορούν είτε να υποβαθμίσουν είτε να επιτείνουν τα σκάνδαλα διαφθοράς ανάλογα με τις πολιτικές ή επιχειρηματικές τους διασυνδέσεις. Και αυτό ενέχει επίσης τον κίνδυνο υπονόμησης της αντίληψης περί νομιμότητας των μεταρρυθμίσεων.

69 Οι ΟΚΠ που ερωτήθηκαν επέστησαν την προσοχή στην ανάγκη στρατηγικής επικοινωνίας, προκειμένου να τονιστούν τα θετικά αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων και να διευκρινιστεί ότι, αν και η διαταραχή θα είναι προσωρινή, η αναδιάρθρωση των θεσμικών οργάνων θα αποφέρει διαρκή οφέλη. Η αποτελεσματική επικοινωνία των στόχων της ΕΕ στο κοινό απαιτεί συνεχή συνεργασία και συντονισμό μεταξύ των κυβερνήσεων και της κοινωνίας των πολιτών.

⁷⁰ IDM, «Opinion poll 2019: Trust in Governance».

⁷¹ Αυτόθι.

70 Η ΕΕ έχει υποστηρίξει την ανάπτυξη ενός πλαισίου επίσημης συνεργασίας κυβέρνησης–κοινωνίας των πολιτών που ισχύει επί του παρόντος σε όλες τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Ωστόσο, η κοινωνία των πολιτών δεν διαδραματίζει επί του παρόντος επαρκώς σημαντικό ρόλο στη χάραξη των πολιτικών και στη λήψη των αποφάσεων. Με εξαίρεση τη Βόρεια Μακεδονία και ως έναν βαθμό το Μαυροβούνιο, όπου η αντιπροσωπεία της ΕΕ αναφέρει πρόσφατες βελτιώσεις στο περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιείται η κοινωνία των πολιτών, οι ΟΚΠ της περιοχής παραμένουν υποτονικές. Οι ερωτηθέντες στην Αλβανία και τη Σερβία επιβεβαίωσαν ότι οι διαβουλεύσεις πραγματοποιούνται σε ad hoc βάση και ότι οι συστάσεις της κοινωνίας των πολιτών συχνά αγνοούνται στις τελικές εκδόσεις των εγγράφων. Θα ήθελαν ενίσχυση της συνεργασίας τους με τις αντιπροσωπείες της ΕΕ, ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης και ερευνητές δημοσιογράφους με σκοπό, μεταξύ άλλων, την παρακολούθηση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και των επιπτώσεών τους στην εξέλιξη της διαφθοράς και την προειδοποίηση της κοινής γνώμης και των κυβερνήσεων της περιοχής.

Συμπεράσματα και συστάσεις

71 Το βασικό συμπέρασμα του παρόντος ελέγχου σχετικά με την αποτελεσματικότητα της στήριξης την οποία παρέχει η ΕΕ για το κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια είναι ότι οι δράσεις της ΕΕ έχουν συμβάλει σε μεταρρυθμίσεις σε τεχνικούς τομείς, όπως η αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος και η ανάπτυξη της σχετικής νομοθεσίας, όμως, σε ένα πλαίσιο ανεπαρκούς πολιτικής βούλησης, είχαν περιορισμένο συνολικό αντίκτυπο στην προώθηση των θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων του κράτους δικαίου στην περιοχή.

72 Παρά την ύπαρξη ορισμένων θετικών πρόσφατων εξελίξεων, κυρίως στην Αλβανία και τη Βόρεια Μακεδονία, η Επιτροπή και άλλοι διεθνείς οργανισμοί αναφέρουν περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά το κράτος δικαίου. Εξακολουθούν να υπάρχουν θεμελιώδη προβλήματα σε τομείς όπως η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, η συγκέντρωση εξουσίας, οι πολιτικές παρεμβάσεις και η διαφθορά, τα οποία απαιτούν περαιτέρω προσπάθειες για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στους τομείς αυτούς (βλέπε σημεία [57-58](#) και [68](#)).

Σύσταση 1 – Ενίσχυση του μηχανισμού προώθησης των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του κράτους δικαίου κατά τη διαδικασία διεύρυνσης

Η Επιτροπή θα πρέπει να ενισχύσει την προσέγγισή της όσον αφορά την ενθάρρυνση και τη στήριξη θεμελιωδών μεταρρυθμίσεων κατά τη διαδικασία διεύρυνσης. Ειδικότερα, θα πρέπει να εστιάσει στον προσδιορισμό στρατηγικών στόχων για κάθε χώρα που συμμετέχει στη διεύρυνση, καθορίζοντας δείκτες τελικού αντικτύπου σε θεμελιώδεις τομείς του κράτους δικαίου, όπως η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, η ελευθερία έκφρασης, η πάταξη της διαφθοράς και η άλωση του κράτους, καθώς και ορόσημα για την παρακολούθηση της προόδου προς την κατεύθυνση αυτή.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: Δεκέμβριος 2022

73 Διαπιστώσαμε ότι, μέσω της προσέγγισης «προτεραιότητα στις θεμελιώδεις αξίες» και, από το 2020, της ομαδοποίησης των διαπραγματευτικών κεφαλαίων, η Επιτροπή αύξησε την εστίασή της στο κράτος δικαίου στα Δυτικά Βαλκάνια και έχει εν γένει μετατρέψει τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ αναφορικά με το κράτος δικαίου σε ειδική δράση στο πλαίσιο του Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ) (βλέπε σημεία [25-27](#)).

74 Άλλοι διεθνείς οργανισμοί, ομάδες προβληματισμού και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ) έχουν εντοπίσει τους ίδιους τομείς εστίασης με την Επιτροπή για το κράτος δικαίου. Διαπιστώσαμε, ωστόσο, ότι η στήριξη που παρέχει η ΕΕ εντός των χωρών για δράσεις της κοινωνίας των πολιτών που αφορούν το κράτος δικαίου είναι ανεπαρκής και δεν παρακολουθείται επαρκώς. Παραδείγματος χάριν, η Επιτροπή απέσυρε τον δείκτη του ΜΠΒ II για την παρακολούθηση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στη μεταρρυθμιστική διαδικασία και, ως εκ τούτου, δεν αναφέρει την πρόοδο που σημειώνεται στον τομέα αυτόν (βλέπε σημεία 28-31).

75 Ένα ευνοϊκό περιβάλλον για τα μέσα ενημέρωσης και την κοινωνία των πολιτών μπορεί να συμβάλει στη δημοσιοποίηση και την αποσαφήνιση των στόχων και των αποτελεσμάτων των δράσεων της ΕΕ, να εξηγήσει την πορεία προσχώρησης στην ΕΕ και να προωθήσει τις δημοκρατικές αρχές της ΕΕ. Διαπιστώσαμε ότι η ελευθερία έκφρασης είναι ο τομέας στον οποίο έχει σημειωθεί η μικρότερη πρόοδος και στις έξι χώρες. Σε ορισμένες χώρες, η δημόσια στήριξη για τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για την προσχώρηση υποχωρεί (βλέπε σημεία 68-70).

Σύσταση 2 – Εντατικοποίηση της στήριξης για την κοινωνία των πολιτών που συμμετέχει σε μεταρρυθμίσεις στον τομέα του κράτους δικαίου και για την ανεξαρτησία των μέσων ενημέρωσης

Η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης θα πρέπει να εντατικοποιήσουν τη στήριξη που παρέχουν προς τις ανεξάρτητες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τους ανεξάρτητους δημοσιογράφους. Ειδικότερα, θα πρέπει:

- α) να δώσουν προτεραιότητα στην παροχή στήριξης για τα ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης και τις ΟΚΠ που δραστηριοποιούνται στον τομέα του κράτους δικαίου, παρέχοντας χρηματοδότηση από τον ΜΠΒ III σε δράσεις των ΟΚΠ που αφορούν το κράτος δικαίου·
- β) να παράσχουν μακροπρόθεσμη χρηματοδοτική στήριξη στις ΟΚΠ και στους ανεξάρτητους οργανισμούς μέσων ενημέρωσης, κατά τρόπο που να μην βασίζεται αποκλειστικά στη χρηματοδότηση έργων·

- γ) να στηρίξουν τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και των ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης, ώστε αυτές να μπορέσουν να αναπτύξουν εξειδικευμένα εργαλεία για την παρακολούθηση της εξέλιξης της διαφθοράς·
- δ) να παρακολουθούν τη συμβολή των ΟΚΠ στις μεταρρυθμίσεις στον τομέα του κράτους δικαίου μέσω ειδικών δεικτών.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: Δεκέμβριος 2022

76 Μολονότι η Επιτροπή έχει αναγνωρίσει ότι οι διοικητικές ικανότητες και η πολιτική βούληση αποτελούν τους βασικούς τομείς κινδύνου για την υλοποίηση των έργων στο πλαίσιο του ΜΠΒ, δεν εντοπίσαμε συγκεκριμένες δράσεις για τον μετριασμό των εν λόγω κινδύνων. Ειδικότερα, οι βασικοί κίνδυνοι δεν χρησιμοποιούνται για τη εξάρτηση της χρηματοδότησης ή της υλοποίησης έργων από προϋποθέσεις, οπότε δεν χρησιμεύουν για τον σχεδιασμό συγκεκριμένων μέτρων μετριασμού. Επίσης, οι αντιπροσωπίες της ΕΕ σπάνια εκμεταλλεύονται τη δυνατότητα αναστολής της χρηματοδοτικής στήριξης μέσω του ΜΠΒ, εάν οι μεταρρυθμίσεις δεν σημειώσουν ικανοποιητική πρόοδο. Ο ΜΠΒ II στερείται δεόντως αυστηρών ρητρών αιρεσιμότητας που θα συνέδεαν άμεσα την καθυστέρηση των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του κράτους δικαίου με τις συνέπειες στη χρηματοδότηση άλλων τομέων. Η νομοθετική πρόταση της Επιτροπής για τον κανονισμό ΜΠΒ III ενισχύει την αιρεσιμότητα. Ωστόσο, στο σχέδιο δεν ορίζεται ρητά ο τρόπος με τον οποίο θα επηρεάσει η αιρεσιμότητα την παροχή χρηματοδότησης (βλέπε σημεία [34-35](#) και [38-41](#)).

77 Διαπιστώσαμε επίσης ότι, κάθε φορά που το Συμβούλιο επέβαλε πολιτική αιρεσιμότητα με τη μορφή της ρήτρας συνολικής ισορροπίας, αυτό ώθησε τις χώρες εταίρους να προωθήσουν τα μεταρρυθμιστικά τους προγράμματα. Έχουν προκύψει διαφορές μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με τον βαθμό στον οποίο μια χώρα εταίρος συμμορφώνεται με τη ρήτρα. Κατά την άποψή μας, η κατάσταση αυτή απειλεί τη δυνατότητα κινητροδότησης που παρέχει η αιρεσιμότητα (βλέπε σημεία [41-45](#)).

Σύσταση 3 – Ενίσχυση της χρήσης της αιρεσιμότητας στο πλαίσιο του ΜΠΒ III

Η Επιτροπή θα πρέπει να συνδέσει την εκταμίευση της χρηματοδότησης μέσω του ΜΠΒ III σε τομείς πέραν του κράτους δικαίου (για παράδειγμα, αγροτική ανάπτυξη και υποδομές) με την πρόοδο όσον αφορά το κράτος δικαίου.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: Δεκέμβριος 2022

78 Το κράτος δικαίου καλύπτει διάφορους διασυνδεδεμένους εγκάρσιους τομείς. Η μεθοδολογία διεύρυνσης του 2020 αποτελεί βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, διότι συνεπάγεται την ομαδοποίηση των διαπραγματευτικών κεφαλαίων, παρέχοντας με αυτόν τον τρόπο τη δυνατότητα στην Επιτροπή να καλύψει όλους τους τομείς που σχετίζονται με το κράτος δικαίου ταυτόχρονα κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προσχώρησης. Ωστόσο, η νέα μεθοδολογία είναι πολύ πρόσφατη για να έχει αποδώσει ορατά αποτελέσματα, και ισχύει μόνο για τις χώρες διαπραγμάτευσης. Ο εγκάρσιος χαρακτήρας του κράτους δικαίου σημαίνει ότι οι δράσεις της ΕΕ που χρηματοδοτούνται σε άλλους τομείς του ΜΠΒ ενδέχεται να επηρεαστούν αρνητικά από γενικευμένες ελλείψεις στον τομέα του κράτους δικαίου (βλέπε σημείο 65).

79 Τα περισσότερα ολοκληρωθέντα έργα πέτυχαν τις επιδιωκόμενες εκροές τους και περίπου τα μισά πέτυχαν τα επιδιωκόμενα επακόλουθά τους. Στην περίπτωση των υπό εξέλιξη έργων, είτε είναι πολύ νωρίς για να γίνει αξιολόγηση λόγω των παρατάσεων των έργων είτε η πρόοδος δεν μπορεί να μετρηθεί λόγω έλλειψης πληροφοριών σχετικά με τις επιδόσεις ή ανεπαρκούς ποιότητας. Όπου πραγματοποιήθηκε, η προσανατολισμένη στα αποτελέσματα παρακολούθηση συνέβαλε στην ανάδειξη των αποτελεσμάτων των έργων και στη βελτίωση της υλοποίησής τους. Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι η βοήθεια που παρασχέθηκε μέσω του ΜΠΒ συνέβαλε στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και ήταν καίριας σημασίας για την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου και την προώθηση μιας προορατικής προσέγγισης για την πάταξη της διαφθοράς (βλέπε σημεία 47-51).

80 Τα κυριότερα εμπόδια για τη βιωσιμότητα των έργων είναι η ανεπαρκής οικονομική και θεσμική ικανότητα και η απουσία πολιτικής βούλησης. Λίγα έργα του ΜΠΒ αναλαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να μην είναι οικονομικά βιώσιμα μετά το τέλος της παροχής στήριξης μέσω της ΕΕ. Επιπλέον, η περιορισμένη πρόοδος που σημειώθηκε όσον αφορά το κράτος δικαίου τα τελευταία 20 χρόνια απειλεί τη συνολική βιωσιμότητα της στήριξης που παρέχεται μέσω της ΕΕ,

δεδομένου ότι εγείρει ερωτήματα σχετικά με την αξιοπιστία της διαδικασίας προσχώρησης. Η υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα διδάγματα που αντλήθηκαν μπορεί να συμβάλει στον εντοπισμό ζητημάτων σχετικών με τις επιδόσεις και εμποδίων για τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων, αλλά δεν αποτελεί συνήθως μέρος του σχεδιασμού των έργων (βλέπε σημεία 52-56).

Σύσταση 4 – Ενίσχυση της παρακολούθησης των έργων και της κατάρτισης σχετικών εκθέσεων

Η Επιτροπή οφείλει:

- α) να καταρτίσει ορθά εννοιολογικά πλαίσια για όλα τα σχετικά έργα που χρηματοδοτούνται από τον ΜΠΒ, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, σαφώς καθορισμένων δεικτών εκροής και επακολούθου με τη χρήση βασικών τιμών και τιμών-στόχων·
- β) να αυξήσει τη χρήση αποστολών προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης των χρηματοδοτούμενων από τον ΜΠΒ III έργων στον τομέα του κράτους δικαίου·
- γ) να συμπεριλάβει ενότητα με τα αντλούμενα διδάγματα σε όλες τις τελικές εκθέσεις έργων, με πορίσματα και συστάσεις για τη βελτίωση της βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων των μελλοντικών έργων.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: Δεκέμβριος 2022

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 9 Νοεμβρίου 2021.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Έργα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο – Εκροές και επακόλουθα

Έργο σε εξέλιξη / δεν υπάρχει τελική έκθεση
Μη μετρήσιμοι δείκτες

μ.δ.

Σε καλό δρόμο 1/2021
Όχι Ναι

α/α	Χώρα	Τίτλος έργου	Επιτευχθείσες εκροές	Επιτευχθέντα επακόλουθα
1	Αλβανία	Σύμβαση τομεακής μεταρρύθμισης για την πάταξη της διαφθοράς στην Αλβανία		
2	Αλβανία	Διεθνής επιχείρηση παρακολούθησης, Στήριξη της διαδικασίας προσωρινής επαναξιολόγησης δικαστών και εισαγγελέων στην Αλβανία		
3	Αλβανία	Στήριξη της διαμόρφωσης, του συντονισμού και της εφαρμογής πολιτικών για την πάταξη της διαφθοράς		
4	Αλβανία	EURALIUS IV - Ενοποίηση του συστήματος δικαιοσύνης στην Αλβανία		
5	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	EU4Justice - Στήριξη της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη		
6	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	Κατασκευή: ανακατασκευή δημοτικού δικαστηρίου και εισαγγελικής αρχής καντονίου στην πόλη Τούζλα		
7	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	Ανάπτυξη αποτελεσματικού και φιλικού προς τους πολίτες δικαστικού συστήματος		
8	Κόσοβο	Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας του δικαστικού και εισαγγελικού συστήματος στο Κόσοβο		
9	Κόσοβο	Περαιτέρω στήριξη προς τα θεσμικά όργανα του Κοσόβου για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και του βίαιου εξτρεμισμού		
10	Μαυροβούνιο	Στήριξη της ΕΕ για το κράτος δικαίου II (EUROL II)		
11	Βόρεια Μακεδονία	Στήριξη της μεταρρύθμισης του τομέα δικαιοσύνης		
12	Σερβία	Αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης		
13	Σερβία	Πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς		
14	Σερβία	Ενίσχυση των ικανοτήτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης σύμφωνα με τις απαιτήσεις της διαδικασίας διαπραγμάτευσης για την προσχώρηση στην ΕΕ		
15	Σερβία	ΕΕ για τη Σερβία - Στήριξη για το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο		
16	Σερβία	Ανακατασκευή του κτιρίου της Δικαστικής Ακαδημίας στο Βελιγράδι		
17	Σερβία	Ενίσχυση των ικανοτήτων εσωτερικού ελέγχου για την πάταξη της διαφθοράς εντός του Υπουργείου Εσωτερικών		
18	Με συμμετοχή πολλών χωρών	Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο της Ευρώπης Οριζόντια Διευκόλυνση για τα Δυτικά Βαλκάνια και την Τουρκία		
19	Με συμμετοχή πολλών χωρών	Στήριξη των ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης και της κοινωνίας των πολιτών στα Δυτικά Βαλκάνια και την Τουρκία		
20	Με συμμετοχή πολλών χωρών	Καταπολέμηση του σοβαρού εγκλήματος στα Δυτικά Βαλκάνια		

Πηγή: ΕΕΣ.

Παράρτημα II – Κατάλογος των ερωτηθέντων ενδιαφερομένων μερών (μέσω βιντεοδιάσκεψης)

Βιντεοδιάσκεψη
ΓΔ NEAR
ΕΥΕΔ
ΑΛΒΑΝΙΑ
Αντιπροσωπεία της ΕΕ: Διάλογος πολιτικής και πολιτικές προοπτικές
Αντιπροσωπεία της ΕΕ: δειγματοληπτικά έργα
Οργανισμός Διεθνούς Ανάπτυξης των ΗΠΑ (USAID)
Πρόγραμμα Υπερπόντιας Εισαγγελικής Ανάπτυξης, Παροχής Βοήθειας και Κατάρτισης των ΗΠΑ (OPDAT)
Συμβούλιο της Ευρώπης
Ένωση Εμπορικών Επιμελητηρίων
Δίκτυο Βαλκανικής Ερευνητικής Δημοσιογραφίας (BIRN)
Ινστιτούτο Δημοκρατίας και Διαμεσολάβησης (IDM)
Αλβανικό Εθνικό Κέντρο Πόρων Κατάρτισης και Τεχνικής Βοήθειας (ANTTARC)
Εταίροι στην Αλβανία
Οργανισμός Υποστήριξης της Κοινωνίας των Πολιτών (AMSHC)
Σχολή Δικαστών
Υπουργείο Δικαιοσύνης
Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο
Γερμανικά Εμπορικά Επιμελητήρια
Ιταλικά Εμπορικά Επιμελητήρια
Ειδική ομάδα για την πάταξη της διαφθοράς
Ειδική Εισαγγελική Αρχή
Ανώτατη Επιθεώρηση Δήλωσης και Ελέγχου Περιουσιακών Στοιχείων και Συγκρούσεων Συμφερόντων (HIDAACI)

Βιντεοδιάσκεψη
ΒΟΣΝΙΑ και ΕΡΖΕΓΟΒΙΝΗ
Αντιπροσωπεία της ΕΕ: έργα του δείγματος
ΣΕΡΒΙΑ
Αντιπροσωπεία της ΕΕ: Διάλογος πολιτικής και πολιτικές προοπτικές
Αντιπροσωπεία της ΕΕ: έργα του δείγματος
Υπουργείο Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης/Εθνικός Συντονιστής ΜΠΒ
Σύμβουλος του Πρωθυπουργού για τα Μέσα Ενημέρωσης
Συμβούλιο της Ευρώπης
Σερβικά Εμπορικά Επιμελητήρια
Γερμανικά Εμπορικά Επιμελητήρια
Βαλκανικό Δίκτυο Ερευνητικής Δημοσιογραφίας (BIRN)
Κέντρο Έρευνας, Διαφάνειας και Λογοδοσίας (CRTA)
Εθνική Σύμβαση για την Ευρωπαϊκή Ένωση (NKEU)
Υπουργείο Δικαιοσύνης – Τομέας Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και Διεθνών Έργων
Οργανισμός για την Πρόληψη της Διαφθοράς
Υπουργείο Δικαιοσύνης – Υφυπουργός Δικαιοσύνης
Οργανισμός Διεθνούς Ανάπτυξης των ΗΠΑ (USAID)
Εισαγγελική Αρχή της Δημοκρατίας
Γραμματεία του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου
Δικαστική Ακαδημία
Πρώην Γραφείο Συνεργασίας με την Κοινωνία των Πολιτών
Εισαγγελέας για την πάταξη της διαφθοράς
Υπουργείο Εσωτερικών – Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου, Τμήμα Πάταξης της Διαφθοράς

Γλωσσάριο και συντομογραφίες

Διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης: Η πολιτική της ΕΕ για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων, η οποία έχει ως στόχο την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων με σκοπό αυτές να καταστούν κράτη μέλη στο μέλλον

Εννοιολογικό πλαίσιο: Αναλυτικό εργαλείο σχεδιασμού που καλύπτει την υλοποίηση, τη διαχείριση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση ενός έργου

Επακόλουθο: Άμεση ή μακροπρόθεσμη, σκοπούμενη ή ακούσια αλλαγή που επιφέρει ένα έργο, όπως τα οφέλη που προκύπτουν από ένα καλύτερα καταρτισμένο εργατικό δυναμικό

Επακόλουθο: Αυτό που παράγεται ή επιτυγχάνεται από ένα έργο, όπως η παροχή κατάρτισης ή η κατασκευή μιας οδού

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΜΠΒ: Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας, εργαλείο της ΕΕ για την ανάπτυξη τεχνικών και διοικητικών ικανοτήτων στις υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες

ΟΚΠ: Οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών

ΣΣΣ: Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης – συμφωνία την οποία συνάπτει η ΕΕ χωριστά με καθεμία από τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων στο πλαίσιο της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης

GRECO: Ομάδα χωρών κατά της διαφθοράς, όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης που παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τα πρότυπα του οργανισμού για την πάταξη της διαφθοράς

HJPC: Ανώτατο Δικαστικό και Εισαγγελικό Συμβούλιο (Βοσνία-Ερζεγοβίνη)

ROM: Προσανατολισμένη στα αποτελέσματα παρακολούθηση, επανεξέταση από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες των εκροών και των επακολούθων των εν εξελίξει έργων με βάση κριτήρια όπως η συνάφεια, η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα, ο αντίκτυπος και η βιωσιμότητα

Απαντήσεις της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Χρονογραμμή

<https://www.eca.europa.eu/el/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ (Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη), του οποίου προεδρεύει η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Juhan Parts, μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τους Ken Marti Vaher, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, Margus Kurm, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, Alejandro Ballester Gallardo, διοικητικό στέλεχος, Θεόδωρο Ορφανό, υπεύθυνο έργου, Naiara Zabala Eguiraun και Flavia Di Marco, ελέκτριες. Ο Thomas Everett παρείχε γλωσσική υποστήριξη.

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2022.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) 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 \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. 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, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, 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:

- Γραφήματα 1, 4: Τα εικονίδια δημιουργήθηκαν από την [Pixel perfect](#) μέσω του <https://flaticon.com>.

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 και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα europa.eu, παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους 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 λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-7179-0	1977-5660	doi:10.2865/834534	QJ-AB-21-028-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7212-4	1977-5660	doi:10.2865/14952	QJ-AB-21-028-EL-Q

Το κράτος δικαίου συνιστά μία από τις κοινές αξίες των κρατών μελών της ΕΕ, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και ουσιαστική και αναγκαία προϋπόθεση για την προσχώρηση στην ΕΕ. Αντικείμενο του ελέγχου μας ήταν κατά πόσον υπήρξε αποτελεσματική η ενωσιακή στήριξη για το κράτος δικαίου στις έξι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων που επιδιώκουν ένταξη στην ΕΕ. Διαπιστώσαμε ότι, ενώ η δράση της ΕΕ έχει συμβάλει σε μεταρρυθμίσεις σε τομείς τεχνικού και επιχειρησιακού χαρακτήρα, όπως η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και η ανάπτυξη της σχετικής νομοθεσίας, είχε μικρό συνολικό αντίκτυπο στις θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις του κράτους δικαίου στην περιοχή. Συνιστούμε στην Επιτροπή να ενισχύσει τον μηχανισμό προώθησης των μεταρρυθμίσεων στον τομέα του κράτους δικαίου, να εντατικοποιήσει τη στήριξη προς τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και τα ανεξάρτητα μέσα ενημέρωσης, να προωθήσει περαιτέρω τη χρήση της αιρεσιμότητας και να ενισχύσει τη διαδικασία παρακολούθησης των έργων και παρουσίασης σχετικών στοιχείων.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors