

Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη: η απόφαση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής, Νομική Σχολή Δ.Π.Θ.

1. Εισαγωγή

Στα τέλη Φεβρουαρίου του 2018 το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) εξέδωσε μια από τις σημαντικότερες αποφάσεις του τα τελευταία χρόνια, τοποθετούμενο απέναντι στα φαινόμενα παραβιάσεων αρχών, που συγκροτούν την έννοια του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη της Ένωσης και υποδεικνύοντας τρόπους αντιμετώπισής τους, εντός του νομικού πλαισίου των Συνθηκών. Η ευκαιρία δόθηκε κατόπιν προδικαστικής παραπομπής εκ μέρους του Πορτογαλικού Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου (Supremo Tribunal Administrativo), που προέκυψε όταν αυτό κλήθηκε να αποφανθεί στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Συνδικαλιστικής Ενώσεως των Πορτογάλων Δικαστών (Associação Sindical dos Juizes Portugueses και στο εξής: ASJP) και του Πορτογαλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Tribunal de Contas), που είχε ως αντικείμενο την προσωρινή μείωση των καταβαλλόμενων αποδοχών στα μέλη της εν λόγω ενώσεως δικαστών. Οι περικοπές έγιναν κατ' εφαρμογή του νόμου 75/2014¹ με τον οποίο ο πορτογάλος νομοθέτης υιοθέτησε μέτρα για τη μείωση του υπερβολικού ελλείμματος του προϋπολογισμού της Πορτογαλίας και σε συμμόρφωση στις σχετικές υποχρεώσεις, που επιβλήθηκαν στην Πορτογαλία με τις αποφάσεις εκείνες της Ένωσης με τις οποίες, μεταξύ άλλων, χορηγήθηκε χρηματοοικονομική συνδρομή στην Πορτογαλία. Με την προσφυγή της η ASJP υποστήριξε ότι τα μέτρα μείωσης των αποδοχών συνεπάγονται παραβίαση της «αρχής της ανεξαρτησίας των δικαστών», η οποία κατοχυρώνεται όχι μόνο στο Πορτογαλικό Σύνταγμα αλλά και στο ενωσιακό δίκαιο, με το άρθρο 19, παρ, 1, δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, καθώς και με το άρθρο 47 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (στο εξής ΕΧΘΔΑ). Υπό τις συνθήκες αυτές, το Ανώτατο Πορτογαλικό Δικαστήριο αποφάσισε να

¹ Lei n.º 75/2014 – Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (νόμος 75/2014, για τον καθορισμό μηχανισμού προσωρινής μείωσης αποδοχών και των προϋποθέσεων επαναφοράς τους στα προγενέστερα επίπεδα)

αναστείλει την ενώπιον του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Λαμβανομένων υπόψη των επιταγών μειώσεως του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και χρηματοδοτικής ενισχύσεως βάσει διατάξεων [του δικαίου της Ένωσης], έχει η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ και στο άρθρο 47 του [Χάρτη], καθώς και στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την έννοια ότι αντιτίθεται στα μέτρα μειώσεως των αποδοχών που εφαρμόζονται στους δικαστές στην Πορτογαλία, μέσω μονομερούς και διαρκούς επιβολής από άλλες συντεταγμένες εξουσίες και όργανα, όπως προκύπτει από το άρθρο 2 του νόμου [75/2014];»

Το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas (ASJP)*², στις 27 Φεβρουαρίου 2018, δεν χρειάστηκε παρά επτά (7) μόνο παραγράφους (σκέψεις) από τις συνολικά είκοσι επτά (27) της εκτιμήσεώς του για να απαντήσει σε αυτό καθ' αυτό το τεθέν ερώτημα σχετικά με την μείωση των αποδοχών των πορτογάλων δικαστών. Έτσι, αφού αναγνώρισε ότι η καταβολή στους δικαστές «*αποδοχών των οποίων το επίπεδο τελεί σε αναλογία με τη σπουδαιότητα των καθηκόντων που ασκούν αποτελεί εγγύηση σύμφυτη με την ανεξαρτησία των δικαστών*»³, έκρινε ότι επειδή τα μέτρα μείωσης των αποδοχών εφαρμόστηκαν όχι μόνο στα μέλη του Tribunal de Contas, αλλά, γενικότερα, σε διάφορες κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και προσώπων που ασκούν καθήκοντα στον δημόσιο τομέα, μεταξύ των οποίων οι φορείς των οργάνων της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας, δηλαδή «*προσιδιάζουν σε μέτρα γενικής εφαρμογής*» σε μια προσπάθεια περιορισμού των δαπανών και του υπερβολικού ελλείμματος του προϋπολογισμού του Πορτογαλικού Δημοσίου, καθώς και «*του προσωρινού τους χαρακτήρα*», δεν

²ΔΕΕ, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas (ASJP)*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2018:117

³ASJP, Σκ. 45

μπορούν να θεωρηθούν ως μέτρα που θίγουν την ανεξαρτησία των μελών του Tribunal de Contas⁴.

Ωστόσο, το Δικαστήριο βρήκε την ευκαιρία, αφού τόνισε ότι η διασφάλιση της ανεξαρτησίας των εθνικών δικαστηρίων από τα Κράτη-μέλη, ως αναγκαία συνθήκη για την εμπέδωση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και συνακόλουθα του σεβασμού του Κράτους Δικαίου, αποτελεί μέσω μια συνδυασμένης ανάγνωσης των άρθρων 2 (αξίες της Ένωσης), 4 παρ. 3 (καθήκον καλόπιστης συνεργασίας) και 19 παρ. 1 ΣΕΕ (αρχή της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης) εκ της Συνθήκης υποχρέωση των Κρατών-μελών, που η τήρησή της ελέγχεται από το Δικαστήριο. Έτσι, στην ουσία, υπέδειξε τον τρόπο με τον οποίο καλούνται να αντιδράσουν τα Θεσμικά Όργανα της Ένωσης και ιδιαίτερα η Επιτροπή (βλ. αναλυτικά παρακάτω), απέναντι σε φαινόμενα περιορισμού της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης σε Κράτη-μέλη και γενικότερα της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου, που ως αρχή τοποθετείται στον πυρήνα της αξιακής ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 2 ΣΕΕ.

Παρακάτω, εν συντομία και με σκοπό την κατανόηση της απόφασης του ΔΕΕ θα σκιαγραφήσουμε την τάση οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου (rule of law backsliding) σε Κράτη-μέλη της Ένωσης, καθώς και το ζήτημα της ανεπάρκειας των διαθέσιμων μέσων για την αντιμετώπιση το φαινομένου (2). Κατόπιν, θα παρουσιάσουμε την οικοδόμηση του νομικού συλλογισμού του Δικαστηρίου, που παρουσιάζει αρκετά στοιχεία ευπρόσδεκτου νεωτερισμού και θα επιχειρήσουμε να επισημάνουμε τα σημαντικότερα σημεία της απόφασης για την εξέλιξη της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (3). Τέλος, θα αναφερθούμε στις νεώτερες εξελίξεις ως συνέχεια της απόφασης του Δικαστηρίου (4). Ακολουθούν οι συμπερασματικές παρατηρήσεις (5)

⁴ASJP, Σκ. 46 - 51

2. Η «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη της ΕΕ και οι ανεπάρκειες των μηχανισμών αντιμετώπισής της

Από τις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας παράλληλα με την κρίση χρέους στην Ευρωζώνη, που σχεδόν μονοπώλησε το πολιτικό και επιστημονικό ενδιαφέρον, παρουσιάστηκαν σε Κράτη-μέλη⁵, όπως στην Ουγγαρία (2011), στην Ρουμανία (2012) και τελευταία στην Πολωνία (2106)⁶ σοβαρές αποκλίσεις από τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη η Ένωση βασίζεται «στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες». Μεταξύ των παραπάνω «συνταγματικών θεμελίων», που συγκροτούν την φιλελεύθερη αξιακή ταυτότητα της Ένωσης, κεντρική θέση κατέχει η αρχή του Κράτους Δικαίου, που υποχρεώνει σε σεβασμό της τόσο τα Θεσμικά Όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους όσο και τα Κράτη-μέλη⁷. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δια της τέως Αντιπροέδρου της, αρμόδιας για τη Δικαιοσύνη, τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, *Viviane Reding* έκανε το 2013 λόγο για «κρίσεις Κράτους Δικαίου»⁸. Ο όρος απηχούσε μια αρχική αντίληψη στους κόλπους των ευρωπαϊκών θεσμών ότι πρόκειται για μια κατάσταση, που είναι σοβαρή αλλά ευκαιριακή, εξαιρετική και τελικά διαχειρίσιμη με τα διαθέσιμα μέσα. Γρήγορα, ωστόσο,

⁵ *Bojan Bugarič*, Populist Constitutionalism? (5): Whence the Populists Rise in the East? Lessons for Democratisation and Constitutional Theory, Constitutionalism and Politics Working Group at the EUI, 15/11/2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/populist-constitutionalism-5-whence-populists-rise-east-lessons-democratisation-constitutional-theory/>

⁶ *T. T. Koncewicz*, *The Polish Counter-Revolution Two and a Half Years Later: Where Are We Today?*, *Verfassungsblog* 7/7/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/the-polish-counter-revolution-two-and-a-half-years-later-where-are-we-today/>

⁷ Βλ. αναλυτικά, *Μιχ. Χρυσομάλλης*, Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της ΕΕ, στο *Μιχ. Χρυσομάλλης (επιμ.)*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 21 – 38 και ειδικά σελ. 34

⁸ *V. Reding*, *The EU and the Rule of Law – What next?*, Ομιλία στις 4/9/2013 στο Centre for European Policy Studies (CEPS), Βρυξέλλες, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/pressrelease_SPEECH-13-677_de.htm. Βλ. εξάλλου *A. von Bogdandy*, *M. Ioannidis*, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, *CMLR* 2014, σελ. 59 – 96

χρησιμοποιήθηκε ο όρος «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» (*rule of law backsliding*)⁹, ως πιο κατάλληλος για να περιγράψει το γενικότερο φαινόμενο, με παγκόσμιο χαρακτήρα, της συστηματικής αποδυνάμωσης των συνταγματικών μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης (checks and balances) από μια νέα γενιά εκλεγμένων αλλά αυταρχικών ηγετών (Τσάβες, Πούτιν, Ερντογάν, Κατσίνσκι, Ούρμπαν, Σίντλο κτλ)¹⁰. Εξάλλου, ο όρος αποτυπώνει, ιδιαίτερα για το χώρο της ΕΕ, μια κατάσταση διολίσθησης χωρών, όπως η Ουγγαρία, η Ρουμανία και η Πολωνία, από το φιλελεύθερο και δημοκρατικό πρότυπο διακυβέρνησης, το οποίο ίσχυε σε αυτές και αποτέλεσε προϋπόθεση για την προσχώρησή τους στην Ένωση σε αντιφιλελεύθερες μορφές διακυβέρνησης (illiberalism). Οι *L. Pech* και *K. L. Scheppele* ορίζουν την οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου ως «τη διαδικασία μέσω της οποίας εκλεγμένες δημόσιες αρχές εφαρμόζουν εσκεμμένα κυβερνητικά σχέδια, που αποσκοπούν στη συστηματική αποδυνάμωση, εκμηδένιση ή έλεγχο των εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου της εξουσίας, με στόχο την απογύμνωση του φιλελεύθερου δημοκρατικού κράτους και την εδραίωση της μακροχρόνιας κυριαρχίας του επικρατούντος κόμματος»¹¹.

Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των κυβερνητικών σχεδίων για την αποδυνάμωση του Κράτους Δικαίου, που εκδηλώθηκαν σε Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης την τελευταία δεκαετία, είναι οι παρεμβάσεις στη δικαστική εξουσία, με σκοπό την επιβολή περιορισμών στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, στην αμεροληψία του δικαστικού σώματος, στο σύστημα του δικαστικού ελέγχου, ιδιαίτερα των συνταγματικών δικαστηρίων, όπου αυτά υφίστανται. Οι πρακτικές

⁹ *L. Pech, K. L. Scheppele, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Volume 19, December 2017, σελ. 3-47. *T. T. Konciewicz, The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?*, *Verfassungsblog* 18/12/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/the-democratic-backsliding-and-the-european-constitutional-design-in-error-when-how-meets-why/>.

¹⁰ *K. L. Scheppele, Populist Constitutionalism? (6): Kim Lane Scheppele on Autocratic Legalism, Constitutionalism and Politics Working Group at the EUI*, 16/11/2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/populist-constitutionalism-6-kim-lane-scheppele-autocratic-legalism/>

¹¹ *L. Pech, K. L. Scheppele, What is the Rule of Law Backsliding*, *Verfassungsblog* 2/3/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/what-is-rule-of-law-backsliding/>

που χρησιμοποιήθηκαν ποικίλουν (έλεγχος της σύνθεσης των δικαστηρίων με την εφαρμογή υποχρεωτικών μέτρων πρόωρης συνταξιοδότησης των δικαστών, μη εφαρμογή αποφάσεων που εξέδωσαν τα συνταγματικά δικαστήρια από τις κυβερνήσεις, σοβαροί δικονομικοί περιορισμοί στον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, κυβερνητική ρητορεία κατά των ανωτάτων δικαστηρίων κα) αλλά όλες κατατείνουν σε ένα κοινό στόχο: στον ασφυκτικό κυβερνητικό έλεγχο της δικαστικής εξουσίας¹².

Η οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μελή της Ένωσης εγκυμονεί σοβαρούς πολιτικούς και νομικούς κινδύνους για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ενωσιακής έννομης τάξης ειδικότερα¹³. Οι πολιτικοί κίνδυνοι συνδέονται με την αποδυνάμωση της νομιμοποίησης του συστήματος λήψης αποφάσεων της Ένωσης από τη συμμετοχή σε αυτό κυβερνήσεων που δεν σέβονται τις αξίες της. Σήμερα που η Ε.Ε. και τα Θεσμικά της Όργανα καθορίζουν μέσω του ενωσιακού δικαίου τη ζωή εκατομμυρίων πολιτών δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η τύχη τους εξαρτάται από αντιδημοκρατικές κυβερνήσεις, όταν αυτές καλούνται να συμπράξουν στην ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων¹⁴. Εξάλλου, ο σεβασμός της αρχής του Κράτους Δικαίου ιδιαίτερα από τα Κράτη-μέλη είναι κομβικής σημασίας, αφού «παράγει» την αναγκαία αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών και μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών, στην οποία εδράζεται το νομικό ενωσιακό οικοδόμημα μετά και την εγκαθίδρυση ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, που θεμελιώνεται στην αρχή της αμοιβαίας

¹²Βλ. σχ. Μιχ. Χρυσομάλλης, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας, ηλεκτρονικό περιοδικό DIGESTA 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202016/chrisb16.pdf>

¹³Dim. Kochenov, Bárd, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement, Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law (RECONNECT), Working Paper No. 1, Ιούλιος 2018μ διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf

¹⁴C. Closa, Dim. Kochenov, Reinforcement of the Rule of Law Oversight in the European Union: Key Options, στο W, Schröder (ed.), Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation, Hart Publishing, Oxford, 2015, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2640695, σελ. 5

αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων¹⁵. Ενδεικτικό είναι το πρόσφατο προδικαστικό ερώτημα του Ιρλανδικού High Court με το οποίο ζήτησε από το Δικαστήριο κατ' ουσία να διευκρινίσει αν η δικαστική αρχή εκτελέσεως Ευρωπαϊκού Εντάλματος Σύλληψης, που εξέδωσαν οι αρμόδιες πολωνικές αρχές, οφείλει να αναβάλει την εκτέλεσή του, αν διαπιστώσει ότι υφίσταται πραγματικός κίνδυνος προσβολής του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη λόγω πλημμελειών του πολωνικού δικαστικού συστήματος. Το ερώτημα συνδέθηκε με τις διαπιστώσεις της Επιτροπής για την κατάσταση του πολωνικού δικαστικού συστήματος κατόπιν των παρεμβάσεων σε αυτό εκ μέρους της Πολωνικής Κυβέρνησης¹⁶. Η κατάσταση αυτή στην Πολωνία οδήγησε την Επιτροπή στις αρχές του 2016 στην ενεργοποίηση του «νέου πλαισίου», που υιοθέτησε ως «μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης», για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου¹⁷.

Παρά την αυξανόμενη σημασία της αρχής του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ένωσης ο έλεγχος του σεβασμού της αρχής τόσο πολιτικά όσο και δικαστικά, ιδιαίτερα όταν παρουσιάζονται «*συστημικές απειλές*» σ' ένα Κράτος-μέλος, παρουσιάστηκε αρκετά ανεπαρκής. Κατ' ουσία η Ένωση εμφανίστηκε εξαιρετικά αδύναμη να προστατεύσει τις αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατίας, όπως αυτές αποτυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, όταν αυτές παραβιάζονται συστηματικά από τα Κράτη-μέλη¹⁸.

¹⁵ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13 (επί της Προσχώρησης ΕΕ στην ΕΣΔΑ) της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2014, σκέψεις 191 – 195, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2014:2454

¹⁶ ΔΕΕ, απόφαση της 25^{ης} Ιουλίου 2018, υπόθεση C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality κατά LM*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU: C:2018:586

¹⁷ European Commission - Press release, της 13/1/2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm και *Μιχ. Χρυσομάλλης*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «*νέο πλαίσιο*» για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη, στο *Μιχ. Χρυσομάλλης (επιμ.)*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 111

¹⁸ *Μιχ. Χρυσομάλλης*, Η διασφάλιση της αρχής του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η περίπτωση της Πολωνίας, οπ. παρ., σελ. 11

Από την μια πλευρά οι μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΕΕ¹⁹, που σκοπό έχουν να διασφαλίσουν το σεβασμό εκ μέρους των Κρατών-μελών των αξιών της Ένωσης, ουδέποτε τέθηκαν σε εφαρμογή, παρά το γεγονός ότι υπήρξαν περιπτώσεις που θα μπορούσαν να αποτελέσουν λόγο προσφυγής στη διάταξη. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 2 ΣΕΕ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση του ενός τρίτου των Κρατών-μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει την έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται) μπορεί «να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2», αφού καλέσει το εν λόγω Κράτος-μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Στην περίπτωση μιας τέτοιας διαπίστωσης, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει, με ειδική πλειοψηφία, «την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού του κράτους μέλους στο Συμβούλιο». Η διάταξη του άρθρου 7 παρ. 2 ΣΕΕ, που αποτελεί τον «κυρωτικό μηχανισμό» της διαδικασίας, αν και μπορεί να εφαρμοσθεί σε κάθε περίπτωση «ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης» του Κράτους Δικαίου, ακόμη και αν αυτή εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, παρουσιάζεται εξαιρετικά δύσχρηστη, γεγονός που οφείλεται κατά κύριο λόγο στην παραλυτική απαίτηση ομοφωνίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη διαπίστωση της ύπαρξης σοβαρής και διαρκούς παραβίασης. Εξάλλου, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ο πολιτικός χαρακτήρας της διαδικασίας, που επιτρέπει πολιτική διαχείριση της κρίσης και συμφωνίες μεταξύ των Κρατών-μελών «πίσω από τις κουρτίνες». Έτσι, υποστηρίζεται ότι η διάταξη, που λόγω των προβλεπόμενων κυρώσεων χαρακτηρίστηκε «πυρηνική επιλογή»²⁰, μπορεί να εφαρμοσθεί σε ακραίες, τελικά, προσβολές των αξιών της Ένωσης, δηλαδή, στην περίπτωση πραξικοπήματος σ' ένα

¹⁹ Βλ. σχ. Π. Αργαλιάς, Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ, στο *Μιχ. Χρυσομάλλης (επιμ.)*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, σπ. παρ., σελ. 80 -100 και ειδικά 88 επ.

²⁰ Ο όρος αποδίδεται στον πρ. Πρόεδρο της Επιτροπής *Manuel Barroso*. Βλ. σχ. Commission President José Manuel Barroso called Article 7 the “nuclear option” in his State of the Union Speech in 2012 at http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm .

Κράτος-μέλος. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, τα Κράτη-μέλη παρουσιάζονται απρόθυμα να καταφύγουν στις διαδικασίες του άρθρου 7 ΣΕΕ. Η θέση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι δεν αποτολμήθηκε ούτε η προσφυγή στον «προληπτικό μηχανισμό» του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη το Συμβούλιο μπορεί κατόπιν αιτιολογημένης πρότασης του ενός τρίτου των Κρατών-μελών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής και αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και κατόπιν της έγκρισης (σύμφωνης γνώμης) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2» και να του απευθύνει συστάσεις για την άρση των μέτρων που αποτελούν κίνδυνο ή απειλή για το Κράτος Δικαίου. Οι συστάσεις αυτές, πάντως, ιδιαίτερα αν δημοσιοποιηθούν (η διάταξη δεν προβλέπει σχετικά) ασκούν πίεση μέσω του «στιγματισμού», που συνεπάγονται για το Κράτος-μέλος, στην Ένωση και στη διεθνή κοινότητα γενικότερα (naming and shaming).

Από την άλλη πλευρά ο δικαστικός έλεγχος μέσω της προσφυγής για παράβαση (προσφυγή κατά Κράτους-μέλους) του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, με ευθύνη κυρίως της Επιτροπής, που κινεί κατ' απόλυτη διακριτή ευχέρεια τη διαδικασία της προσφυγής παρουσιάστηκε περιορισμένος²¹. Κατά την Επιτροπή, αν και δεν αμφισβητείται ο δεσμευτικός χαρακτήρας της διάταξης του άρθρου 2 ΣΕΕ και των απαριθμούμενων σε αυτό αξιών/αρχών, ο «ανοικτός» και πολυσχιδής χαρακτήρας της αρχής του Κράτους Δικαίου σε συνδυασμό με την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένης παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας για την ενεργοποίηση του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, αποτελούν εμπόδιο στην αυτοτελή επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ. Αυτό συμβαίνει ιδιαίτερα όταν πρόκειται για τομείς που συνδέονται στενά με το Κράτος Δικαίου και μπορούν να αποτελέσουν πεδίο «συστημικής απειλής κατά της αρχής» σ' ένα Κράτος-μέλος, όπως αυτός της συγκρότησης και της απονομής της δικαιοσύνης, όπου είναι αδύνατη η θέσπιση ευρωπαϊκής νομοθεσίας λόγω της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Κρατών-μελών στο συγκεκριμένο τομέα. Υπό το πρίσμα αυτών των αντιλήψεων η Επιτροπή όταν βρέθηκε απέναντι σε μια μείζονα προσπάθεια ελέγχου των

²¹ Π. Αργαλιάς, Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ, οπ. παρ., σελ. 81 επ

ανωτάτων δικαστηρίων εκ μέρους της συντηρητικής Ουγγρικής Κυβέρνησης αναγκάστηκε να καταφύγει στη νομοθεσία για την εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης λόγω ηλικίας για να αντιμετωπίσει την υποχρεωτική πρόωρη συνταξιοδότηση των ανωτάτων δικαστών που αποφάσισε η Ουγγρική Κυβέρνηση και όχι ευθέως στην αρχή του Κράτους Δικαίου²². Εξάλλου, η ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα χρησιμοποιήθηκε για να θεμελιώσει την προσφυγή της η Επιτροπή κατά της Ουγγαρίας, όταν η ίδια Ουγγρική Κυβέρνηση επέβαλλε την πρόωρη παύση της θητείας του ανεξάρτητου Επίτροπου για την προστασία των δεδομένων, με αρμοδιότητα να διασφαλίζει το συνταγματικό δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και την πρόσβαση σε δεδομένα γενικού ενδιαφέροντος²³. Οι παραπάνω περιπτώσεις καταδεικνύουν ότι η κατ' αυτόν τον τρόπο χρησιμοποίηση της προσφυγής για παράβαση έχει περιορισμένη εμβέλεια, αφού μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο σε μια κατά περίπτωση προσέγγιση (case-by-case basis) των παραβιάσεων και όχι για να αντιμετωπίσει μια κατάσταση συστηματικής παραβίασης των αξιών της ΕΕ. Με τον τρόπο, όμως, αυτό η Επιτροπή είναι δύσκολο να παρουσιάσει στο Δικαστήριο μια ξεκάθαρη και συνολική εικόνα συστηματικής παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ από ένα Κράτος-μέλος. Όπως παρατηρείται, η διαδικασία του άρθρου 258 ΣΛΕΕ με τον τρόπο που χρησιμοποιήθηκε από την Επιτροπή στην περίπτωση της Ουγγαρίας, *«αν και μπορεί να προσφέρει ορισμένες σημαντικές νομικές νίκες, τελικά, δεν καταφέρνει να αντιμετωπίσει ευρύτερα θεσμικά θέματα, που απειλούν τα ίδια τα θεμέλια του κράτους δικαίου και των αρχών της φιλελεύθερης δημοκρατίας»*²⁴.

²² ΔΕΕ, απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2012, Υπόθεση C-286/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2012:687

²³ ΔΕΕ, απόφαση της 8ης Απριλίου 2014, Υπόθεση C-288/12, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2014:237

²⁴Κ. L. Scheppele, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, συμβολή no. 45 στο Assises de la Justice 2013, σελ. 2 επ, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf της ιδίας, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic

Οι ανεπάρκειες αυτές των μηχανισμών της Ένωσης για τη διασφάλιση των αξιών της αποτέλεσαν το έναυσμα για μια εκτεταμένη συζήτηση κυρίως στην επιστημονική κοινότητα αλλά και μεταξύ των Θεσμικών Οργάνων, στο πλαίσιο της οποίας κατατέθηκαν και υποστηρίχθηκαν μεγάλος αριθμός προτάσεων για την ενίσχυση των ενωσιακών μηχανισμών διασφάλισης της αξιακής ταυτότητας της Ένωσης στα Κράτη-μέλη²⁵. Η εξαντλητική συζήτηση αυτών των προτάσεων ξεφεύγει από όρια αυτής της μελέτης. Θα πρέπει να σημειώσουμε, πάντως, ότι η υιοθέτηση των δραστικότερων από αυτές τις προτάσεις (πχ πρόβλεψη διαδικασίας αποπομπής Κράτους-μέλους, σχετικές παρεμβάσεις στο δικαστικό σύστημα της Ένωσης κα) απαιτούν τροποποίηση των Συνθηκών, που στην παρούσα πολιτική συγκυρία φαντάζει αδύνατη. Ωστόσο, κατατέθηκαν και προτάσεις σύμφωνα με τις οποίες οι δυνατότητες των Συνθηκών δεν έχουν εξαντληθεί και ότι υπάρχουν διατάξεις στις οποίες η Επιτροπή θα μπορούσε να καταφύγει συνδυάζοντας αυτές με το άρθρο 2 ΣΕΕ για την άσκηση προσφυγών κατά Κρατών-μελών. Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο *Christophe Hillion* «Οι Συνθήκες δεν περιορίζουν ούτε αποκλείουν τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου σε σχέση με το άρθρο 2 ΣΕΕ. Αν ήθελε ένα τέτοιο περιορισμό ο συντακτικός νομοθέτης θα μπορούσε να τον καταστήσει σαφή»²⁶. Έτσι, μεταξύ άλλων λύσεων, προτάθηκε από τους *Kim Lane Scheppele* και *Laurent Pech*²⁷ ο συνδυασμός του άρθρου 2 ΣΕΕ με την διάταξη του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ, που καθιερώνει την υποχρέωση της καλόπιστης συνεργασίας των Κρατών-μελών με την Ένωση και του άρθρου 19 ΣΕΕ σύμφωνα με την οποία «τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης», με το οποίο επιχειρείται η συγκεκριμενοποίηση της

Infringement Actions, στο *C. Closa, C., Dim. Kochenov, (eds.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, σελ. 105

²⁵ Αναλυτικότερα βλ. *Π. Αργαλιάς*, Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ, οπ. παρ., σελ. 88 επ, όπου και πλούσια βιβλιογραφία και *P. Bárd, S. Carrera, El. Guild, Dim. Kochenov*, An EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe No. 91/ 2016, σελ. 6 – 7, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>

²⁶ CMLRev, Editorial Comments, Safeguarding EU Values in the Member States – Is Something Finally Happening? CMLR 2015m σελ. 619 - 622

²⁷ *L. Pech, K. L. Scheppele*, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, οπ. παρ.

υποχρέωσης της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, που αποτελεί δομικό στοιχείο του Κράτους Δικαίου. Από την πλευρά της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέλεξε να ενεργήσει ως εξής:

Πρώτον, υιοθέτησε με την από 11/3/2014 Ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου» (στο εξής «*νέο πλαίσιο*»)²⁸. Κατά την Επιτροπή «*το νέο πλαίσιο*» ήρθε για να καλύψει ένα κενό, αφού αυτό αποσκοπεί στην αντιμετώπιση απειλών κατά του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη πριν η κατάσταση φτάσει σε σημείο ώστε να πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση των μηχανισμών που προβλέπονται στο άρθρο 7 της ΣΕΕ. Δηλαδή, σκοπός του «*νέου πλαισίου*» είναι να διευκολύνει την Επιτροπή στην εξεύρεση λύσης από κοινού με το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος προκειμένου να προλαμβάνεται η εμφάνιση «*συστημικής απειλής*» κατά του Κράτους Δικαίου στο εν λόγω Κράτος-μέλος, η οποία θα μπορούσε να εξελιχθεί σε «*σαφή κίνδυνο σοβαρής παραβίασης*» κατά την έννοια του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ. Έτσι, το «*νέο πλαίσιο*» αποτελεί ένα «*εργαλείο έγκαιρης προειδοποίησης*» μέσω του οποίου η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε ένα δομημένο διάλογο με το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος με σκοπό να εμποδίσει την κλιμάκωση των συστημικών απειλών για το Κράτος Δικαίου²⁹. Το «*νέο πλαίσιο*» εφαρμόστηκε, παρά τις αντιδράσεις του Συμβουλίου³⁰, από το 2016 στην περίπτωση της Πολωνίας με πενιχρά αποτελέσματα, αφού η Πολωνική Κυβέρνηση αρνήθηκε να συμμορφωθεί στις Συστάσεις της Επιτροπής, ιδιαίτερα σε αυτές που αφορούν τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, προβάλλοντας το επιχείρημα ότι η

²⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της 11/3/2014 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου, COM (2014) 158 final,

²⁹ Βλ. σχ. Μιχ. Χρυσομάλλη, Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «*νέο πλαίσιο*» της ΕΕ για την διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη, οπ. παρ., σελ. 101 - 130

³⁰ Συμβούλιο της ΕΕ, Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας με θέμα: Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law: compatibility with the Treaties, Doc. 10296, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>. Με τη Γνωμοδότησή της η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου υποστήριξε ότι η υιοθέτηση του «*νέου πλαισίου*» από την Επιτροπή συνιστά «*υφαρπαγή εξουσίας*» εκ μέρους της Επιτροπής κατά παράβαση των αρχών της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 ΣΕΕ) και του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των Κρατών-μελών, που είναι σύμφυτη με την θεμελιώδη συνταγματική και πολιτική τους δομή (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ).

οργάνωση της δικαιοσύνης ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Πολωνικής Κυβέρνησης.

Δεύτερον, κατόπιν της επιμονής της Πολωνικής Κυβέρνησης να θέσει σε ισχύ από τις 4 Ιουλίου 2018 πρόγραμμα υποχρεωτικής πρόωρης συνταξιοδότησης των μελών του Ανωτάτου Δικαστηρίου, μειώνοντας την υποχρεωτική ηλικία συνταξιοδότησης για τους δικαστές από τα 70 στα 65 έτη (και για τις γυναίκες δικαστές στα 60 έτη) με συνέπεια 27 από τους 72 δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου να τεθούν σε υποχρεωτική συνταξιοδότηση, συμπεριλαμβανομένου και του Προέδρου του Δικαστηρίου, του οποίου η θητεία κατά το πολωνικό σύνταγμα έληγε το 2020, οι διαπραγματεύσεις με την Επιτροπή κατέρρευσαν. Κατόπιν, των παραπάνω η Επιτροπή αποφάσισε (α) να καταθέσει αιτιολογημένη πρόταση στο Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 7 παρ. 1 ΣΕΕ ζητώντας από το Συμβούλιο «να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης» από την πλευρά της Πολωνίας των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ και να της απευθύνει συστάσεις για την άρση των μέτρων που αποτελούν κίνδυνο ή απειλή για το Κράτος Δικαίου, και (β) εμμένοντας στη συντηρητική πρακτική της σχετικά με την προσφυγή για παράβαση και παρά τις αντίθετες φωνές, να προσφύγει κατά της Πολωνίας στο Δικαστήριο της ΕΕ ζητώντας από αυτό να αναγνωρίσει σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ ότι οι πολωνικές αρχές, υιοθετώντας διαφορετικά όρια συνταξιοδότησης μεταξύ ανδρών και γυναικών δικαστών παραβίασαν το άρθρο 157 ΣΛΕΕ και τις διατάξεις της Οδηγίας 2006/54 για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης³¹.

3. Η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)* και η σημασία της.

Με την απόφαση του στην υπόθεση *ASJP* το Δικαστήριο τοποθετήθηκε κατά τρόπο σαφή και κατηγορηματικό απέναντι στο φαινόμενο της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη της Ένωσης, ιδιαίτερα όταν αυτή εκδηλώνεται με

³¹European Commission - Press release, Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, Brussels, 20 December 2017, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm

τη μορφή περιορισμού της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, δίνοντας απαντήσεις με πολλαπλούς αποδέκτες και υποδεικνύοντας τον τρόπο αντίδρασης της Ένωσης. Σημείο εκκίνησης του νομικού του συλλογισμού αποτέλεσε η πάγια νομολογία του³², σύμφωνα με την οποία «η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών και, ιδίως, μεταξύ των δικαστηρίων τους εδράζεται στη θεμελιώδη παραδοχή ότι τα κράτη μέλη αποδέχονται από κοινού μια σειρά κοινών αξιών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, όπως διευκρινίζει το άρθρο 2 ΣΕΕ»³³. Στο επίκεντρο των αξιών αυτών τοποθετείται η αρχή του Κράτους Δικαίου (Ένωση Δικαίου) και η απότοκη αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο της οποίας «οι ιδιώτες έχουν το δικαίωμα να αμφισβητήσουν δικαστικώς τη νομιμότητα κάθε αποφάσεως ή άλλης εθνικής ρυθμίσεως σχετικής με την έναντί τους εφαρμογή μιας πράξεως της Ένωσης»³⁴.

Κατά το Δικαστήριο η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, που «είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την ύπαρξη κράτους δικαίου», «συγκεκριμενοποιείται» στο άρθρο 19 ΣΕΕ, το οποίο «αναθέτει το καθήκον ασκήσεως του δικαστικού ελέγχου εντός της έννομης τάξης της Ένωσης όχι μόνο στο Δικαστήριο, αλλά και στα εθνικά δικαστήρια», τα οποία «επιτελούν, σε συνεργασία με το Δικαστήριο, λειτουργία που τους έχει ανατεθεί από κοινού προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών». Το γεγονός αυτό δημιουργεί την υποχρέωση στα Κράτη-μέλη «βάσει ιδίως της αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο ΣΕΕ, να διασφαλίζουν, εντός της επικράτειάς τους, την εφαρμογή και την τήρηση του δικαίου της Ένωσης»³⁵, καθιερώνοντας σύμφωνα με το άρθρο 19, παρ. 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, «τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται ο σεβασμός του δικαιώματος των ιδιωτών σε αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης». Στο σημείο αυτό το Δικαστήριο τονίζει ότι η σχετική υποχρέωση των Κρατών-μελών έχει

³² Βλ. σχ. ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13 (επί της Προσχώρησης ΕΕ στην ΕΣΔΑ) της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2014, σκέψεις 191 – 195, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2014:2454, σκ. 168

³³ ASJP, Σκ. 30

³⁴ ASJP, Σκ. 31 και ΔΕΕ, απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, υπόθεση C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Ψηφιακή Συλλογή: EU:C:2013:625, σκ. 91 και 94

³⁵ ASJP, Σκ. 32-33

ευρύτερο πεδίο εφαρμογής, αφού αφορά «τους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης», ανεξάρτητα, δηλαδή, «της περιπτώσεως στην οποία τα κράτη μέλη θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο αυτό, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη»³⁶. Εξειδικεύοντας περαιτέρω τη θέση του το ΔΕΕ σχετικά με τις υποχρεώσεις των Κρατών-μελών σημειώνει ότι «κάθε κράτος μέλος οφείλει να διασφαλίζει ότι τα όργανα που εντάσσονται, ως «δικαστήρια», κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης, στο εθνικό σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και μέσων στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας»³⁷. Κατά το Δικαστήριο στο επίκεντρο των απαιτήσεων αυτών τοποθετείται η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων, όπως αυτή «επιβεβαιώνεται με το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, το οποίο ανάγει την πρόσβαση σε «ανεξάρτητο» δικαστήριο σε μία από τις απαιτήσεις που συνδέονται με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής» ενώ «ισχύει υποχρεωτικώς όχι μόνο σε επίπεδο Ένωσης, για τους δικαστές και τους γενικούς εισαγγελείς του Δικαστηρίου, όπως προβλέπει το άρθρο 19, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ, αλλά και σε επίπεδο κρατών μελών, για τα εθνικά δικαστήρια»³⁸. Ειδικότερα, «η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων είναι ουσιώδους σημασίας για την ορθή λειτουργία του συστήματος δικαστικής συνεργασίας το οποίο ενσαρκώνει ο μηχανισμός προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ» κατά το ΔΕΕ «ο μηχανισμός αυτός είναι δυνατόν να ενεργοποιείται μόνο από επιφορτισμένο με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης όργανο το οποίο ανταποκρίνεται, μεταξύ άλλων, στο προαναφερθέν κριτήριο της ανεξαρτησίας»³⁹. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο υιοθέτησε την ανωτέρω προωθημένη θέση του, παρά την αντίθετη άποψη του Γενικού Εισαγγελέα Η. Saugmandsgaard Øe, ο οποίος στις προτάσεις του υποστήριξε ότι «η έννοια της «πραγματικής δικαστικής προστασίας», κατά το άρθρο 19, παρ. 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, δεν πρέπει να συγχέεται με την «αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστών» την οποία το προδικαστικό ερώτημα χαρακτηρίζει ως απορρέουσα από την εν λόγω διάταξη» και ότι «το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ έχει την έννοια ότι δεν κατοχυρώνει γενική αρχή του δικαίου

³⁶ ASJP, Σκ. 29

³⁷ ASJP, Σκ. 34

³⁸ ASJP, Σκ. 35-36

³⁹ ASJP, Σκ. 43

της Ένωσης βάσει της οποίας πρέπει να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία των δικαστών όλων των δικαστηρίων των κρατών μελών»⁴⁰, πραγματοποιώντας έτσι μια περισσότερη συντηρητική ανάγνωση της διάταξης.

Με την αναγνώριση από το Δικαστήριο, μέσω μιας συνδυασμένης ανάγνωσης των άρθρων 2, 4 παρ. 3 και 19 παρ. 1 ΣΕΕ, μιας γενικής υποχρέωσης των Κρατών-μελών να εγγυώνται και να προστατεύουν την ανεξαρτησία των δικαστηρίων τους «στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης» επιτυγχάνονται ταυτόχρονα οι εξής σκοποί:

Πρώτον, αφαιρείται κάθε επιχείρημα ότι η οργάνωση της δικαιοσύνης είναι ένα αμιγώς εσωτερικό ζήτημα και ως τέτοιο ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Κρατών-μελών με αποτέλεσμα να μην επιτρέπεται η οποιαδήποτε ελεγκτική παρέμβαση της Ένωσης και των Θεσμικών της Οργάνων⁴¹. Το επιχείρημα αυτό προβλήθηκε μετ' επιτάσεως από την Πολωνική Κυβέρνηση στην προσπάθεια της να αντιμετωπίσει τον έλεγχο της Επιτροπής από το 2016 (εφαρμογή του «νέου πλαισίου»), που επικεντρώθηκε στις νομοθετικές πρωτοβουλίες, που περιόριζαν την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων⁴². Αναγνωρίζοντας ότι το άρθρο 19 ΣΕΕ «αναθέτει το καθήκον ασκήσεως του δικαστικού ελέγχου εντός της έννομης τάξης της Ένωσης όχι μόνο στο Δικαστήριο, αλλά και στα εθνικά δικαστήρια», τα οποία θα πρέπει για να μπορούν να συμμετέχουν στο εν λόγω σύστημα συνεργασίας, που καθιερώνουν οι Συνθήκες,

⁴⁰ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα *H. Saugmandsgaard Øe* της 18^{ης} Μαρτίου 2018, στην υπόθεση C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2017:395, σκ. 64 και 67

⁴¹ Βλ. σχ. *Μιχ. Χρυσομάλλη*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ένα «νέο πλαίσιο» της ΕΕ για την διασφάλιση του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη, σπ. παρ., σελ. 103-105 και *J. – W. Müller*, *The EU as a Militant Democracy, or: Are there Limits to Constitutional Mutations within EU Member States*, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 2014, σελ. 141 – 162 και ειδικά 143 επ. *K. L. Scheppele, L. Pech, Does the Commission have the Competence to Monitor Compliance?*, *Verfassungsblog* 3/5/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/does-the-commission-have-the-competence-to-monitor-compliance/>

⁴² *K. L. Scheppele, L. Pech, Is the Organisation of National Judiciaries a Purely Internal Competence?* *Verfassungsblog* 4/3/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/is-the-organisation-of-national-judiciaries-a-purely-internal-competence/>

«να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας»⁴³ επιβεβαιώνεται η εκ της Συνθήκης υποχρέωση των Κρατών-μελών να σέβονται την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ιδιαίτερα όταν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους λαμβάνουν μέτρα για την οργάνωσή της. Η τήρηση της εκ της Συνθήκης υποχρέωσης των Κρατών-μελών για το σεβασμό της δικαστικής ανεξαρτησίας, αποτελεί έτσι αντικείμενο ελέγχου από τα πολιτικά (Επιτροπή) και δικαστικά (ΔΕΕ) όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Στην αντίθετη περίπτωση το σύστημα συνεργασίας ενωσιακών και εθνικών δικαστηρίων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν μπορεί να λειτουργήσει και καταρρέει. Με επιτυχία η *Věra Jourová*, Επίτροπος για τη Δικαιοσύνη, τους Καταναλωτές και την Ισότητα των Φύλων, παρομοίασε το δικαστικό σύστημα της Ένωσης με μια χριστουγεννιάτικη φωτεινή γιρλάντα, στην οποία όταν ένα φώς σβήσει και τα υπόλοιπα φώτα παραμένουν σβηστά και η γιρλάντα σκοτεινή⁴⁴.

Δεύτερον, η θέση του Δικαστηρίου ότι το άρθρο 19 ΣΕΕ «συγκεκριμενοποιεί» την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, που «είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη» με την αρχή του Κράτους Δικαίου επί της οποίας βασίζεται κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ η Ένωση, αποτελεί ένα ξεκάθαρο μήνυμα προς την Επιτροπή για αλλιάξει την μέχρι την έκδοση της απόφασης *ASJP* διστακτική της στάση⁴⁵, απόρροια της σχετικής κουλτούρας που έχει αναπτύξει η νομική της υπηρεσίας, σχετικά με την χρήση της προσφυγής για παράβαση του άρθρου 258 ΣΛΕΕ⁴⁶. Χωρίς

⁴³ ASJP, Σκ. 32-33

⁴⁴ Βλ. Speech of Commissioner *Jourová* at the High level seminar: Finland 100 years – Finnish and European perspectives to the Rule of Law, 31/10/2017 διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/jourova/announcements/speech-commissioner-jourova-high-level-seminar-finland-100-years-finnish-and-european-perspectives_en

⁴⁵ Βλ. κριτική στην στάση της Επιτροπής από *M. Taborowski*, The Commission takes a step back in the fight for the Rule of Law, *Verfassung Blog*, 3/1/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/the-commission-takes-a-step-back-in-the-fight-for-the-rule-of-law/>

⁴⁶ *L. Pech, S. Platon*, Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, *EU Law Analysis Blogspot* 13/3/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>

να εγκαταλείπει το Δικαστήριο την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία η προσφυγή κατά Κράτους-μέλους συνδυάζεται με την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένης παραβίασης της νομοθεσίας της ΕΕ, γεγονός που θεωρήθηκε ότι καθιστά δύσκολη την αυτοτελή επίκληση του άρθρου 2 ΣΕΕ για τη θεμελίωση παραβιάσεων ως αποτελούμενο από νομικές έννοιες με «ανοικτό και πολυσχιδή χαρακτήρα»⁴⁷, με την αναγνώριση ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας «συγκεκριμενοποιείται» στο άρθρο 19 ΣΕΕ ανοίγει τον δρόμο για την άσκηση προσφυγών για παράβαση από την Επιτροπή σε περιπτώσεις συστημικών παραβιάσεων εκ μέρους των Κρατών-μελών των αξιών της Ένωσης, όπως είναι ο περιορισμός της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Η επιβαλλόμενη αλλαγή της στάσης της Επιτροπής δεν θα είναι εύκολη ή χωρίς αντιστάσεις αν ληφθεί υπόψη ότι αυτή υποστήριξε το απαράδεκτο της προδικαστικής παραπομπής του πορτογαλικού ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου⁴⁸ ενώ το ίδιο διστακτική παρουσιάστηκε, σε πρώτη τουλάχιστον φάση, στη διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων κατά της Πολωνίας στην υπόθεση του δάσους *Białowieża*, όταν οι πολωνικές αρχές αρνήθηκαν προκλητικά να συμμορφωθούν στα προσωρινά μέτρα που διέταξε το Δικαστήριο⁴⁹.

⁴⁷ Βλ. σχετική προβληματική *Chr. Hillion, Overseeing the rule of law in the European Union Legal mandate and means*, SIEPS, European Policy Analysis 1/17, January 2017, σελ. 5 – 10, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.sieps.se/en/publications/2016/overseeing-the-rule-of-law-in-the-european-union-legal-mandate-and-means-20161era/Sieps_2016_1_era?

⁴⁸ ASJP, Σκ. 19. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι «ότι, στην απόφασή του, «το αιτούν δικαστήριο δεν εξέθεσε τους λόγους για τους οποίους επέλεξε τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης των οποίων ζητεί την ερμηνεία».

⁴⁹ Διάταξη του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 20ής Νοεμβρίου 2017, υπόθεση C-441/17 R, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2017:877. Με την αρχική της αίτηση η Επιτροπή απέφυγε να ζητήσει από το Δικαστήριο το μέτρο της εγγυοδοσίας ως προσωρινό μέτρο συμμόρφωσης. Το αίτημα αυτό υποβλήθηκε αργότερα και συμπληρωματικά, όταν η Επιτροπή αναγκάστηκε να αμυνθεί στο αίτημα της Πολωνίας να υποχρεωθεί η Επιτροπή σε εγγυοδοσία ως μέσο διασφάλισης για τη ζημία που θα μπορούσε να υποστεί στην περίπτωση απόρριψης της κύριας προσφυγής (προσφυγή για παράβαση). Το Δικαστήριο, παρά τη σφοδρή αντίδραση της Πολωνίας που υποστήριξε ότι μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 260 ΣΛΕΕ μπορεί να επιβληθεί χρηματική ποινή, έκρινε ότι «το άρθρο 279 ΣΛΕΕ παρέχει στο Δικαστήριο την αρμοδιότητα να επιβάλλει οποιοδήποτε προσωρινό μέτρο κρίνει αναγκαίο προκειμένου να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της οριστικής αποφάσεως» και αποφάσισε ότι «αν διαπιστωθεί μη συμμόρφωση, το Δικαστήριο θα υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλει στην Επιτροπή ημερήσια χρηματική ποινή ύψους τουλάχιστον 100 000 ευρώ».

Εξάλλου, πέρα από την προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ η θέση του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίζεται η εκ της Συνθήκης υποχρέωση των Κρατών-μελών για το σεβασμό της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης μπορεί να αποτελέσει το έδαφος ενεργοποίησης και άλλων δικονομικών δυνατοτήτων, που αναγνωρίζει το ενωσιακό δικονομικό σύστημα ιδιαίτερα από θιγόμενους ιδιώτες⁵⁰. Η τοποθέτηση αυτή του Δικαστηρίου αν και δεν είναι πρωτότυπη, αφού σημαντικό τμήμα της θεωρίας υποστήριζε ότι πολλές από τις αξίες της Ένωσης, που αποτυπώνονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, μπορούν «να καταστούν λειτουργικές» αν συνδυαστούν με άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως το άρθρο 19 ΣΕΕ⁵¹, είναι ιδιαίτερα σημαντική αφού έρχεται να επιβεβαιώσει ότι τίποτε δεν εμποδίζει τη χρήση ενός αποτελεσματικού και δοκιμασμένου μέσου (προσφυγή για παράβαση) για την αντιμετώπιση των τελευταίων φαινομένων οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη της Ένωσης, όταν μάλιστα τα πολιτικά μέσα (μηχανισμοί του άρθρου 7 ΣΣΕ) αποδείχτηκαν ανεπαρκέστατα.

Τρίτον, αυτό που κάνει ιδιαίτερα σημαντική την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *ASJP* είναι το γεγονός ότι αυτό προτίμησε να βασίσει αποκλειστικά στο άρθρο 19 παρ. 1 της ΣΕΕ την υποχρέωση των Κρατών-μελών ως προς το σεβασμό της δικαστικής ανεξαρτησίας, υπογραμμίζοντας νωρίτερα στην απόφασή του ότι η διάταξη αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε εθνικές καταστάσεις ανεξάρτητα από το εάν τα Κράτη-μέλη εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη⁵². Είναι γεγονός ότι η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας δεν είναι άγνωστη στο ενωσιακό δίκαιο, αφού το άρθρο 47 του Χάρτη ορίζει ότι «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του από ανεξάρτητο και

⁵⁰ *L. Pech, S. Platon, Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, οπ. παρ.

⁵¹ Βλ παρουσίαση των σχετικών απόψεων που διατυπώθηκαν από τη θεωρία στο *Π. Αργαλιάς*, Οι ενωσιακοί μηχανισμοί διασφάλισης του Κράτους Δικαίου στα Κράτη-μέλη της ΕΕ, οπ. παρ., σελ. 90 – 93, όπου και σχετική βιβλιογραφία. Βλ. εξάλλου, *Dim. Kochenov, Bárd*, Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement, Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law (RECONNECT), Working Paper No. 1, Ιούλιος 2018μ διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf

⁵² *ASJP*, Σκ. 29

αμερόληπτο δικαστήριο». Ωστόσο, το δικαίωμα αυτό τελεί υπό τον περιορισμό του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη, σύμφωνα με τον οποίο τα Κράτη-μέλη δεσμεύονται από τις διατάξεις του μόνο όταν εφαρμόζουν «εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης»⁵³. Η παράκαμψη του άρθρου 47 του Χάρτη, η οποία ομολογουμένως έγινε χωρίς ιδιαίτερη εξήγηση, προσδίδει στην αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και στην σύμφυτη αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας ένα πολύ ευρύτερο πεδίο εφαρμογής σε σχέση με αυτό που θα είχε βάσει του άρθρου 47 ΕΧΘΔΑ, αφού το άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ, που αποτελεί νέα διάταξη (προστέθηκε στις Συνθήκες με τη Συνθήκη της Λισαβόνας) ορίζοντας ότι «τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης» μπορεί να «ενεργοποιηθεί» σε πολύ ευρύτερο σύνολο εθνικών καταστάσεων και σε περιοχές που ακόμη δεν υπάρχει ή υπάρχει ελάχιστα ενωσιακό κεκτημένο⁵⁴. Στην ουσία το Δικαστήριο με τη θέση του, που χαρακτηρίστηκε πρωτοποριακή και ευπρόσδεκτη⁵⁵, δημιούργησε ένα «τεκμήριο», σύμφωνα με το τα Κράτη-μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν την ανεξαρτησία ενός εθνικού δικαστηρίου αρκεί και μόνο επειδή αυτό είναι «εν δυνάμει» αρμόδιο για καταστάσεις που «διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης», ανεξάρτητα αν στην υπόθεση που καλείται να δικάσει εφαρμόζει ή όχι δίκαιο της Ένωσης. Έτσι, στην υπόθεση *ASJP* έκρινε ότι επειδή Tribunal de Contas (Ελεγκτικό Συνέδριο) μπορεί να επιλαμβάνεται ζητημάτων σχετικών με τους ίδιους πόρους της Ένωσης και με τη χρήση χρηματοοικονομικών πόρων προερχόμενων από την Ένωση ή ζητημάτων που αφορούν τον προκαταρκτικό έλεγχο της νομιμότητας πράξεων, συμβάσεων ή άλλων αποφάσεων που συνεπάγονται δαπάνες ή οφειλές για το Δημόσιο, δηλαδή ζητημάτων που είναι δυνατόν να αφορούν την εφαρμογή ή την ερμηνεία του

⁵³ Βλ. ενδεικτικά για τους περιορισμούς του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη στο *Μ. Περάκης*, Η προστασία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ ως δομικό στοιχείο της αρχής του Κράτους Δικαίου, στο *Μιχ. Χρυσομάλλης (επιμ.)*, Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Μελέτες, σπ. παρ., σελ. 39 – 58 και ειδικά 48 - 50

⁵⁴ *M. Onádek*, Has the CJEU just Reconfigured the EU Constitutional Order?, *Verfassung Blog*, 28/2/2018/2, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/has-the-cjeu-just-reconfigured-the-eu-constitutional-order/>

⁵⁵ *L. Pech, S. Platon*, Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, σπ. παρ.

δικαίου της Ένωσης, καλύπτεται ως δικαστικό όργανο από τη υποχρέωση σεβασμού της ανεξαρτησίας του, που μπορεί να τρωθεί από περικοπές των αποδοχών των μελών του που δεν τελούν «σε αναλογία με τη σπουδαιότητα των καθηκόντων που ασκούν», ανεξάρτητα αν οι περικοπές αυτές επιβλήθηκαν κατ' εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου ή αποτελούν εκδήλωση της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Πορτογαλίας για των καθορισμό των αμοιβών των δικαστικών λειτουργιών⁵⁶.

Τέταρτον, έχοντας το Δικαστήριο αποφανθεί ότι η αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων, τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, διασφαλίζεται μέσω της συνεργασίας του ΔΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων και προσδιορίζει τα στοιχεία της ενωσιακής έννοιας του «δικαστηρίου κράτους μέλους»⁵⁷, στα οποία συμπεριλαμβάνεται και η ανεξαρτησία του, βοηθούμενο από το ερώτημα του πορτογαλικού δικαστηρίου, προχώρησε στον προσδιορισμό και της έννοιας της δικαστικής ανεξαρτησίας κατά το ενωσιακό δίκαιο. Έτσι, τόνισε ότι «η έννοια της ανεξαρτησίας προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ότι το σχετικό όργανο ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη αυτονομία, χωρίς να υπόκειται σε οποιαδήποτε ιεραρχική σχέση ή σχέση υπαγωγής έναντι οποιουδήποτε φορέα και χωρίς να λαμβάνει εντολές ή οδηγίες οποιασδήποτε προελεύσεως και ότι, ως εκ τούτου, προστατεύεται από εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις οι οποίες θα μπορούσαν να θίξουν την ανεξάρτητη κρίση των μελών του και να επηρεάσουν τις αποφάσεις τους»⁵⁸. Κατά το Δικαστήριο εκτός από τη λειτουργική αυτονομία του δικαστικού οργάνου η δικαστική ανεξαρτησία προϋποθέτει και «την ισοβιότητα των μελών εντός τέτοιου οργάνου» αλλά και «την καταβολή στα μέλη αυτά αποδοχών των οποίων το επίπεδο τελεί σε αναλογία με τη σπουδαιότητα των καθηκόντων που ασκούν»⁵⁹.

⁵⁶ ASJP, Σκ. 39

⁵⁷ Τα στοιχεία αυτά κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου είναι: η ίδρυση του σχετικού οργάνου με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, ο κατ' αντιμωλίαν χαρακτήρας της ενώπιόν του διαδικασίας, η εκ μέρους του οργάνου εφαρμογή κανόνων δικαίου καθώς και η ανεξαρτησία του. Βλ. ενδ. ΔΕΕ, απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2017, υπόθεση C-503/15, *Margarit Panicello*, EU:C:2017:126, σκ. 27

⁵⁸ ASJP, Σκ. 44

⁵⁹ ASJP, Σκ. 45

Μπορεί ο εννοιολογικός προσδιορισμός της δικαστικής ανεξαρτησίας, που επιχείρησε το Δικαστήριο, να είναι ενδεικτικός, αυτό, άλλωστε, υποδηλώνει η έκφραση «μεταξύ άλλων» που χρησιμοποίησε κατά την απαρίθμηση των στοιχείων της έννοιας, ωστόσο θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι αποτελεί μια έμμεση αλλά σαφή καταδίκη των πρακτικών, στις οποίες κατέφυγαν τα τελευταία χρόνια κυβερνήσεις Κρατών-μελών (Ουγγαρία, Πολωνία) με σκοπό τον περιορισμό της δικαστικής ανεξαρτησίας.

4. Νεώτερες εξελίξεις

Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *ASJP* και το σαφές μήνυμα με πολλούς αποδέκτες, που απέστειλε, προκάλεσε σύντομα ραγδαίες εξελίξεις ιδιαίτερα στην περίπτωση της Πολωνίας, Συγκεκριμένα,

(α) Στις 2 Αυγούστου 2018 το Ανώτατο Δικαστήριο (*Sąd Najwyższy*) της Πολωνίας κρίνοντας τη συνταγματικότητα του νόμου, που αφορούσε την υποχρεωτική πρόωρη συνταξιοδότηση των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου, αποφάσισε να αναστείλει την εφαρμογή του νόμου και να υποβάλλει σειρά σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Τα πέντε (5) προδικαστικά ερωτήματα, που εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου τη στιγμή που γράφονται αυτές της γραμμές, αφορούν αφενός την ερμηνεία του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης σχετικά με το σεβασμό του Κράτους Δικαίου και της αρχής της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης (άρθρα 2, 4 παρ. 3, 19 παρ.1 ΣΛΕΕ και 47 ΕΧΘΔΑ) και αφετέρου την ερμηνεία της Οδηγίας 2000/78 σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης με βάση την ηλικία⁶⁰.

⁶⁰ Βλ. Σχ. *Al. Sikora*, *The CJEU and the rule of law in Poland: Note on the Polish Supreme Court preliminary ruling request of 2 August 2018*, *EU Law Analysis Blogspot* 4/8/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/08/the-cjeu-and-rule-of-law-in-poland-note.html>

(β) Στις 2 Οκτωβρίου 2018 η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή για παράβαση κατά της Πολωνίας σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ⁶¹. Με την προσφυγή της η Επιτροπή ζητά από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας, μειώνοντας το όριο της ηλικίας συνταξιοδότησεως των δικαστών του Sąd Najwyższy και εφαρμόζοντας την τροποποίηση αυτή στους δικαστές που έχουν διορισθεί στο εν λόγω δικαστήριο πριν από τις 3 Απριλίου 2018, αφενός, και παρέχοντας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας της Πολωνίας τη διακριτική ευχέρεια να παρατείνει την ενεργό δικαστική υπηρεσία των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου, αφετέρου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 19, παρ. 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

(γ) Παράλληλα με την ανωτέρω προσφυγή και εν αναμονή της οριστικής αποφάσεως, η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο, στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, να υποχρεώσει την Πολωνία, που υποστηρίχτηκε από την Ουγγαρία, να λάβει τα εξής προσωρινά μέτρα: 1) να αναστείλει την εφαρμογή των εθνικών διατάξεων περί μειώσεως του ορίου ηλικίας συνταξιοδότησεως των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου, 2) να λάβει κάθε αναγκαίο μέτρο προκειμένου οι δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου τους οποίους αφορούν οι επίμαχες διατάξεις να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν τα καθήκοντά τους στην ίδια θέση, απολαύοντας ταυτόχρονα του ιδίου καθεστώτος και των ιδίων δικαιωμάτων και συνθηκών απασχολήσεως όπως και πριν από τη θέση σε ισχύ του νόμου περί του Ανωτάτου Δικαστηρίου, 3) να απέχει από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου που θα έχει ως σκοπό τον διορισμό δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο αντί των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου τους οποίους αφορούν οι διατάξεις αυτές, καθώς και οποιουδήποτε μέτρου που θα έχει ως σκοπό τον διορισμό του νέου πρώτου προέδρου του Ανωτάτου Δικαστηρίου ή τον καθορισμό του προσώπου το οποίο θα επιφορτισθεί με την ευθύνη να προϊσταται του Ανωτάτου Δικαστηρίου αντί του πρώτου προέδρου του έως τον διορισμό του νέου πρώτου προέδρου, 4) να

⁶¹ Υπόθεση C- 619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, που ακόμη δεν έχει εκδικασθεί. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου η υπόθεση έχει υπαχθεί στην ταχεία διαδικασία του άρθρου 23α του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του άρθρου 133 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

γνωστοποιήσει στην Επιτροπή, το αργότερο ένα μήνα μετά την κοινοποίηση της διατάξεως του Δικαστηρίου, εν συνεχεία δε καθ' έκαστο μήνα, όλα τα μέτρα τα οποία θα έχει λάβει προκειμένου να συμμορφωθεί πλήρως προς τη διάταξη αυτή.

Με διάταξη της 19ης Οκτωβρίου 2018, η Αντιπρόεδρος του Δικαστηρίου *Rosario Silva de Lapuerta* και πριν η Πολωνία υποβάλει τις παρατηρήσεις της στο πλαίσιο της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων⁶² δέχθηκε προσωρινά όλα τα ως άνω αιτήματα μέχρι να εκδοθεί η διάταξη με την οποία θα περατωθεί η διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων .

Στις 17 Δεκεμβρίου 2018 με Διάταξη του το Δικαστήριο δέχτηκε στο σύνολό της την αίτηση προσωρινών μέτρων που υπέβαλε η Επιτροπή. Ειδικότερα το ΔΕΕ έκρινε⁶³:

Πρώτον, ότι τα επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή δεν στερούνται εκ πρώτης όψεως σοβαρού ερείσματος και, επομένως, δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις αντιβαίνουν στις αρχές της ισοβιότητας των δικαστών και της δικαστικής ανεξαρτησίας και ότι, κατά συνέπεια, συνιστούν παράβαση της υποχρέωσης που υπέχει η Πολωνία να διασφαλίζει την παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης (προϋπόθεση περί της συνδρομής του *fumus boni juris*).

Δεύτερον, ότι ενδεχόμενη εφαρμογή των επίμαχων εθνικών διατάξεων μέχρι την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί της προσφυγής λόγω παραβάσεως που άσκησε η Επιτροπή μπορεί να προκαλέσει σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία ως προς την έννομη τάξη της Ένωσης. Κατά το Δικαστήριο, η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων είναι ουσιώδης για την εύρυθμη λειτουργία του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής. Έχει επίσης καθοριστική σημασία στο πλαίσιο των μέτρων της Ένωσης στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, τα οποία στηρίζονται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη των Κρατών-μελών

⁶² Το σχετικό αίτημα που έγινε δεκτό υποβλήθηκε από την Επιτροπή

⁶³ Βλ. ΔΕΕ, Ανακοινωθέν Τύπου, αριθ. 204/18 Λουξεμβούργο, 17 Δεκεμβρίου 2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204el.pdf>

όσον αφορά τα αντίστοιχα δικαστικά συστήματά τους. Κατά συνέπεια, το ενδεχόμενο, λόγω της εφαρμογής των επίμαχων εθνικών διατάξεων, να μη διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου έως την έκδοση της οριστικής αποφάσεως δύναται να προκαλέσει σοβαρή ζημία ως προς την έννομη τάξη της Ένωσης και, ως εκ τούτου, ως προς τα δικαιώματα που παρέχονται στους πολίτες βάσει του δικαίου της Ένωσης, καθώς και τις αξίες, κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ, στις οποίες βασίζεται η Ένωση, ιδίως δε εκείνη του Κράτους Δικαίου. Επιπλέον, λόγω του κύρους των αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου έναντι των κατώτερων εθνικών δικαστηρίων, το ενδεχόμενο, σε περίπτωση εφαρμογής των επίμαχων εθνικών διατάξεων, να μη διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του δικαστηρίου αυτού έως την έκδοση της οριστικής αποφάσεως δύναται να θέσει σε κίνδυνο την εμπιστοσύνη των Κρατών-μελών και των δικαστηρίων τους στο πολωνικό δικαστικό σύστημα και, κατά συνέπεια, στην εκ μέρους του εν λόγω Κράτους-μέλους τήρηση της αρχής του Κράτους Δικαίου. Πράγματι, το ενδεχόμενο, λόγω της εφαρμογής των επίμαχων εθνικών διατάξεων, να μη διασφαλίζεται η ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου έως την έκδοση της οριστικής αποφάσεως θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα τα Κράτη-μέλη να αρνούνται την αναγνώριση ή την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων που εκδίδουν τα πολωνικά δικαστήρια, κάτι που θα μπορούσε να προκαλέσει σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία όσον αφορά το δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή απέδειξε ότι, σε περίπτωση μη λήψεως των προσωρινών μέτρων που ζητεί, η εφαρμογή των επίμαχων εθνικών διατάξεων έως την έκδοση της οριστικής αποφάσεως δύναται να προκαλέσει σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία από απόψεως του δικαίου της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι αποδείχθηκε ο επείγων χαρακτήρας των προσωρινών μέτρων, που ζήτησε η Επιτροπή.

Τρίτον, ότι το γενικό συμφέρον της Ένωσης στην εύρυθμη λειτουργία της έννομης τάξεώς της διατρέχει τον κίνδυνο να θιγεί κατά τρόπο σοβαρό και ανεπανόρθωτο, εν αναμονή της οριστικής αποφάσεως, αν δεν διαταχθούν τα προσωρινά μέτρα που ζήτησε η Επιτροπή και εν συνεχεία η κύρια προσφυγή γίνει δεκτή. Αντιθέτως, το συμφέρον της Πολωνίας στην εύρυθμη λειτουργία του Ανωτάτου Δικαστηρίου δεν δύναται να θιγεί κατά τέτοιο τρόπο σε περίπτωση κατά την οποία ληφθούν τα

προσωρινά μέτρα, που ζήτησε η Επιτροπή, πλην όμως, εν συνεχεία, απορριφθεί η προσφυγή, δεδομένου ότι η λήψη αυτή προσωρινών μέτρων έχει αποκλειστικώς ως αποτέλεσμα τη διατήρηση, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, της εφαρμογής του νομικού καθεστώτος που ίσχυε πριν από την έκδοση του νόμου περί του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο έκρινε ότι η στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων συνηγορεί υπέρ της λήψεως των προσωρινών μέτρων που ζήτησε η Επιτροπή.

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

(α) Η «οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου» σε Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αποτελεί απλώς μια ακόμη κρίση του συστήματος της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης αλλά μία κατάσταση που τείνει να θέσει σε αμφιβολία την ίδια την ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ως μιας «διαρκώς στενότερης ένωσης των ευρωπαϊκών λαών» βασισμένης στις αξίες της φιλελεύθερης δημοκρατίας στο επίκεντρο των οποίων τοποθετείται η αρχή του Κράτους Δικαίου. Σήμερα η Ένωση βρίσκεται ενώπιον του υπαρκτού κινδύνου να έχει στους κόλπους της ένα ή περισσότερα αντιφιλελεύθερα (illiberal) Κράτη-μέλη. Ο κίνδυνος όμως αυτός δύσκολα αντιμετωπίζεται, αφού στο «ενωσιακό συνταγματικό σύστημα» χαρακτηρίζεται από μια «κανονιστική ασυμμετρία». Οι δηλώσεις και οι δεσμεύσεις πάνω στις αξίες που συγκροτούν κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης δεν συνοδεύονται από μια αποτελεσματική «εργαλειοθήκη» μηχανισμών συμμόρφωσης⁶⁴.

(β) Αναμφίβολα η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)* αποτελεί μια σημαντική συμβολή του δικαστικού οργάνου της Ένωσης στην αντιμετώπιση της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη της Ένωσης, ερχόμενη, μεταξύ άλλων, να ενισχύσει τους μηχανισμούς συμμόρφωσης εντός του δοσμένου νομικού πλαισίου των Συνθηκών. Αν δε ληφθούν υπόψη οι εξελίξεις που ακολούθησαν στην περίπτωση

⁶⁴ T. T. Koncewicz, *The Democratic Backsliding and the European constitutional design in error. When will HOW meet WHY?*, οπ. παρ.

της Πολωνίας φαίνεται να επιβεβαιώνεται η θέση που είχε διατυπωθεί εξ αρχής ότι η εν λόγω απόφαση είναι σε ότι αφορά το σεβασμό του Κράτους Δικαίου η σημαντικότερη απόφαση του Δικαστηρίου μετά την απόφαση των *Πρασίνων*⁶⁵. Με την απόφαση *ASJP* το Δικαστήριο φαίνεται να εγκαταλείπει τη διστακτική του στάση, όπως αυτή εκδηλώθηκε κυρίως με τις αποφάσεις στο τομέα της δικαστικής συνεργασίας στις ποινικές υποθέσεις (ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης) κατά τη στάθμιση μεταξύ του σεβασμού του Κράτους Δικαίου και της αμοιβαίας αναγνώρισης – αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των Κρατών-μελών⁶⁶. Αντιλαμβανόμενο το Δικαστήριο ότι η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, ως θεμέλιο του νομικού συστήματος του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, μπορεί να λειτουργήσει μόνο σε πλαίσιο απόλυτου σεβασμού του Κράτους Δικαίου και της δικαστικής ανεξαρτησίας, αναγορεύει, με αρκετή δόση ακτιβισμού ιδιαίτερα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 19 ΣΕΕ, τις εν λόγω αρχές σε ακρογωνιαίους λίθους της ενωσιακής έννομης τάξης, των οποίων η τήρηση τοποθετείται στο πυρήνα της ιδιότητας του Κράτους-μέλους, αφού αυτό δεσμεύεται για την τήρησή τους ακόμη και όταν ασκεί τις αποκλειστικές του αρμοδιότητες, όπως η οργάνωση του εθνικού συστήματος απονομής της δικαιοσύνης. Υπό την έννοια αυτή η απόφαση *ASJP* δεν ενισχύει μόνο τους ενωσιακούς μηχανισμούς συμμόρφωσης αλλά προωθεί και τα υπερεθνικά – ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της Ένωσης, που βασίζεται στην ιδέα της «*τάξης που καθορίζεται από την ύπαρξη κοινών αξιών και συμφερόντων*»⁶⁷.

(γ) Παρά την ομολογουμένως εξαιρετικά σημαντική συμβολή του Δικαστηρίου στη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου, κάτι που δεν προκαλεί έκπληξη αφού σε «*ατελή συνταγματικά συστήματα*», όπως αυτό της Ένωσης, ο ρόλος που καλούνται να

⁶⁵ L. Pech, S. Platon, Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses, οπ. παρ.

⁶⁶ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ, απόφαση της 5^{ης} Απριλίου 2016, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-404/15 και C-659/15 PPU, Aranyosi και Căldăraru, Ψηφιακή Συλλογή: ECLI:EU:C:2016:198. Βλ. σχ. W. van Ballegooij, P. Bárd, The CJEU in the Celmer case: One Step Forward, Two Steps Back for Upholding the Rule of Law Within the EU, *Verfassungsblog* 29/7/2018, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://verfassungsblog.de/the-cjeu-in-the-celmer-case-one-step-forward-two-steps-back-for-upholding-the-rule-of-law-within-the-eu/>

⁶⁷ P. Pescatore, The Law of Integration. Emergence of a new phenomenon in international relations based on the experience of the European Communities. Sijthoff, Leiden 1974

διαδραματίσουν τα δικαστήρια είναι κατά κανόνα τονισμένος, αυτό δεν μπορεί να απαντήσει, ως εκ της φύσεως του, στο θεμελιώδες πολιτικό ερώτημα: η αντιμετώπιση της οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου στην Ένωση απαιτεί μεταρρύθμιση των μηχανισμών συμμόρφωσης των Κρατών-μελών ή απαιτεί την μεταρρύθμιση της ίδιας της Ένωσης στο σύνολό της;