

**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΑΤΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΔΙΚΑΙΟΥ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΕΕ**

Κωνσταντίνος Λυκούργος
Δικαστής, ΔΕΕ

Κυρία Πρόεδρε της Βουλής των Αντιπροσώπων,

Κύριε Πρόεδρε του Ανωτάτου Δικαστηρίου,

Κύριε Γενικέ Εισαγγελέα της Δημοκρατίας,

Κυρία Υπουργέ,

Αγαπητοί συνάδελφοι,

Κυρίες και Κύριοι,

Θα ήθελα πρώτα απ' όλα να ευχαριστήσω θερμά το Ανώτατο Δικαστήριο για τη διοργάνωση αυτής της εκδήλωσης, με την ευκαιρία της συμπλήρωσης 70 χρόνων από την ίδρυση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο αποτελεί σήμερα ένα θεσμικό όργανο που περιλαμβάνει δύο δικαστήρια, το Δικαστήριο και το Γενικό Δικαστήριο. Τα δύο αυτά δικαστήρια είναι ταυτόχρονα ευρωπαϊκά και εθνικά, εφόσον ερμηνεύουν και εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου των Κρατών Μελών. Η σημερινή εκδήλωση, την οποία διοργανώνει το Ανώτατο Δικαστήριο της Κύπρου και την οποία χαιρέτισαν ο Γενικός Εισαγγελέας και η Υπουργός Δικαιοσύνης της Δημοκρατίας, τους οποίους επίσης θερμά ευχαριστώ, εκφράζει αυτόν ακριβώς το διττό χαρακτήρα, καθώς και τη στενή συνεργασία μεταξύ των κυπριακών δικαστηρίων και των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διεκπεραίωση της κοινής τους αποστολής για απονομή της δικαιοσύνης και προάσπιση του κράτους δικαίου.

Πριν 70 χρόνια, ιδρύθηκε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ανθρακα και Χάλυβα, το οποίο, με την ίδρυση πέντε χρόνια αργότερα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και

της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, έγινε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες αποσκοπούσαν στην οικοδόμηση της ειρήνης και της ευημερίας στην ήπειρό μας διασφαλίζοντας πως τα Κράτη Μέλη τους θα έχουν κοινά οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα. Η θέσπιση κοινών κανόνων δικαίου υπήρξε και εξακολουθεί να αποτελεί το κύριο εργαλείο για την επίτευξη των σκοπών αυτών. Από την πρώτη στιγμή, οι Κοινότητες διέθεταν δικαστήριο με υποχρεωτική δικαιοδοσία και αποστολή τη διασφάλιση της ενιαίας ερμηνείας και της εφαρμογής των κανόνων αυτών. Η θέση του Δικαστηρίου υπήρξε λοιπόν, εξ αρχής, στην καρδιά του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, κάτι το οποίο επιβεβαιώθηκε και ενισχύθηκε με την ανάπτυξη της νομολογίας του.

Όπως αναφέρεται στο άρθρο 19 παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (τη ΣΕΕ), αποστολή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι «να διασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών». Έτσι, ουσιαστικά, η αποστολή του Δικαστηρίου είναι να διασφαλίζει το κράτος δικαίου.

Στην απόφασή του, του 1983, *Les Verts κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* (C-294/83), το Δικαστήριο δήλωσε (παράγραφος 23) ότι «η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα Κράτη Μέλη της ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεων τους προς τον βασικό καταστατικό χάρτη που αποτελεί η Συνθήκη».

Με άλλα λόγια, η Κοινότητα (σήμερα θα λέγαμε η Ένωση) βασίζεται στο κράτος δικαίου και όλες οι πράξεις, τόσο αυτές των θεσμικών της οργάνων όσο και εκείνες των Κρατών Μελών όταν αυτά ενεργούν στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, μπορούν να εξεταστούν δικαστικώς ως προς τη νομιμότητά τους.

Αυτό το δικαίωμα σε αποτελεσματική προσφυγή, το οποίο κατοχυρώνεται τώρα στο άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, οδήγησε το Δικαστήριο, το 1983, να κρίνει ότι είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί της προσφυγής του γαλλικού πολιτικού κόμματος Les Verts κατά πράξης του Κοινοβουλίου, παρόλο που η προσφυγή αυτή δεν προβλεπόταν από τις συνθήκες. Έκτοτε, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ανελλιπώς ότι όλες οι πράξεις που εκδίδονται βάσει του δικαίου της ΕΕ πρέπει να υπόκεινται σε έλεγχο από ανεξάρτητο δικαστήριο, ακόμη και όταν αυτό δεν προβλέπεται κατά τρόπο συγκεκριμένο στις σχετικές ισχύουσες διατάξεις.

Η θεμελιώδης σημασία του κράτους δικαίου εκφράζεται τώρα ξεκάθαρα στο άρθρο 2 ΣΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι «η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες».

Το άρθρο 2 ΣΕΕ τοποθετεί λοιπόν το κράτος δικαίου στο ίδιο επίπεδο με την ελευθερία, τη δημοκρατία και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, για τον προφανή λόγο ότι η ελευθερία και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν μπορούν να υπάρχουν σε μια δημοκρατική κοινωνία που δεν αποτελεί κράτος δικαίου. Κανένα δικαίωμα δεν μπορεί να διασφαλιστεί όταν ο κάτοχος του δικαιώματος δεν μπορεί να έχει πρόσβαση σε ανεξάρτητο δικαστήριο ή αρχή για να ζητήσει την προστασία του, ιδίως έναντι εθνικών ή διεθνών πολιτικών αρχών.

Το κράτος δικαίου είναι επομένως υπαρκτικής σημασίας για κάθε δημοκρατικό πολίτευμα. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο για την ΕΕ, μια ένωση δημοκρατικών Κρατών, η οποία βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην αμοιβαία αναγνώριση και την αμοιβαία εμπιστοσύνη

μεταξύ των εθνικών αρχών για τους σκοπούς της εξάλειψης των εσωτερικών συνόρων και της δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Αυτή η εμπιστοσύνη μεταξύ των θεσμικών οργάνων, καθώς και η πεποίθηση ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα κατοχυρώνονται σε όλα τα Κράτη Μέλη μπορούν να υφίστανται μόνο όταν το κράτος δικαίου διασφαλίζεται τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στο κάθε ένα από τα Κράτη Μέλη της, κυρίως μέσω ανεξάρτητων δικαστηρίων που είναι σε θέση να ελέγχουν αποτελεσματικά τις αποφάσεις των πολιτικών οργάνων.

Έτσι, σε απόφαση που εξέδωσε στις 16 Φεβρουαρίου 2022 (υποθέσεις C-156/21 και C-157/21), η ολομέλεια του Δικαστηρίου απέρριψε τις ενώπιον του Δικαστηρίου ασκηθείσες προσφυγές της Ουγγαρίας και της Πολωνίας κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αναφορικά με τον λεγόμενο «μηχανισμό αιρεσιμότητας», δυνάμει του οποίου ο σεβασμός της αξίας και η τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου από τα Κράτη Μέλη συνιστούν προϋπόθεση για την χρηματοδότησή τους από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι οι αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του κράτους δικαίου, καθορίζουν την ίδια την ταυτότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως κοινής έννομης τάξης. Οι αξίες δε αυτές συγκεκριμενοποιούνται από αρχές, οι οποίες περιλαμβάνουν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα Κράτη Μέλη.

Όπως ανέφερα προηγουμένως, σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 1 ΣΕΕ, το ΔΕΕ είναι υπεύθυνο για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επανειλημμένα ότι ένα πλήρες σύστημα ένδικων μέσων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν παρέχεται μόνο μέσω του δικαιώματος άμεσης προσφυγής στα ίδια τα ευρωπαϊκά δικαστήρια, αλλά και μέσω των ενδίκων μέσων που εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο.

Επομένως, το δικαστικό σύστημα της ΕΕ και τα νομικά συστήματα των κρατών μελών δεν μπορούν να εξεταστούν ανεξάρτητα. Αυτό με φέρνει στην εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΕ, η οποία έλαβε χώρα τα τελευταία χρόνια και οδήγησε το Δικαστήριο, μέσω ενός ταχέως αυξανόμενου αριθμού αποφάσεων, να θέσει τις απαιτήσεις για τη συμμόρφωση των Κρατών Μελών με την υποχρέωση να τηρούν τους κανόνες δικαίου.

Τα θεμέλια αυτής της νομολογίας τέθηκαν, τον Φεβρουάριο του 2018, στην περίφημη πλέον απόφαση στην υπόθεση της Συνδικαλιστικής Ένωσης Πορτογάλων Δικαστών (C-64/16). Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το άρθρο 19 παράγραφος 1 της ΣΕΕ εκφράζει συγκεκριμένα την αξία του κράτους δικαίου και ότι το δεύτερο εδάφιο απαιτεί από τα Κράτη Μέλη να παρέχουν επαρκή ένδικα μέσα για να διασφαλίσουν αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που καλύπτονται από το δίκαιο της ΕΕ. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα Κράτη Μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι τα όργανα που είναι «δικαστήρια» κατά την έννοια του δικαίου της ΕΕ (επιτρέψτε μου να σημειώσω ότι υπάρχει εκτενής νομολογία σχετικά με το τι είναι «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ) και εμπίπτουν στο δικαστικό της σύστημα στους τομείς που καλύπτονται από το δίκαιο της ΕΕ (επισημαίνω ότι ουσιαστικά όλα τα εθνικά δικαστήρια εμπίπτουν σε αυτό το σύστημα), πληρούν τις απαιτήσεις αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, βασικό στοιχείο της οποίας είναι η ανεξαρτησία.

Στα λίγα χρόνια που πέρασαν από την απόφαση στην υπόθεση των Πορτογάλων δικαστών, το Δικαστήριο, υπό το βάρος αρνητικών εξελίξεων σε ορισμένα Κράτη Μέλη, ανέπτυξε μια εκτενή νομολογία σχετικά με την ανεξαρτησία των δικαστών, τόσο στο πλαίσιο προσφυγών επί παραβάσει όσο και ως αποτέλεσμα προδικαστικών παραπομπών. Ο χρόνος μου, ασφαλώς, δεν μου επιτρέπει να μπω με λεπτομέρεια στην παρουσίαση αυτής της νομολογίας. Θα περιοριστώ, λοιπόν, σε τρεις γενικές επισυμάνσεις.

Πρώτη επισήμανση: το κριτήριο για την ανεξαρτησία που εφαρμόζει το Δικαστήριο είναι το κατά πόσον οι κανόνες που εφαρμόζονται σε εθνικό δικαστήριο, οι οποίοι αφορούν, μεταξύ άλλων, τη σύνθεση του οργάνου, τον διορισμό των μελών του, τη διάρκεια της θητείας τους, καθώς και τους λόγους εξαίρεσης και παύσης των μελών του, άρα, τα πειθαρχικά μέτρα που μπορούν να ληφθούν εις βάρος τους, είναι τέτοιοι που να μην δημιουργείται στους «πολίτες καμία εύλογη αμφιβολία ως προς το ανεπηρέαστο του εν λόγω οργάνου από εξωγενή στοιχεία και ως προς την ουδετερότητά του έναντι των αντικρουόμενων συμφερόντων» (20 Απριλίου 2021, C-896/19, *Repubblica*, παράγραφος 53). Με άλλα λόγια, το ερώτημα που εγείρεται είναι, εάν αυτοί οι κανόνες καθιστούν ευάλωτους τους δικαστές σε πιθανή εξωτερική επιρροή, κυρίως από την εκτελεστική και την νομοθετική εξουσία, με τέτοιο τρόπο ώστε να δημιουργούνται εύλογες αμφιβολίες στους πολίτες για το κατά πόσον αυτοί οι δικαστές θα δικάζουν υποθέσεις που θα υποβάλλονται ενώπιόν τους με ανεξάρτητο και ουδέτερο τρόπο.

Δεύτερη επισήμανση: για να απαντηθεί αυτό το ερώτημα, το ΔΕΕ δεν εξετάζει ποτέ ένα στοιχείο μεμονωμένα, αλλά λαμβάνει υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία. Οι κανόνες και οι εγγυήσεις που ισχύουν για το δικαστικό σώμα σε κάθε κράτος μέλος πρέπει να αντιμετωπίζονται ως σύνολο. Έτσι, ένας κανόνας ή έλλειψη εγγυήσεων μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν δημιουργεί πρόβλημα σε ένα σύστημα που προσφέρει άλλες επαρκείς εγγυήσεις, αλλά, αντίθετα, να κριθεί πως αντίκειται στο άρθρο 19 παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της ΣΕΕ εάν ολόκληρο το σύστημα εγείρει εύλογες αμφιβολίες για την ανεξαρτησία και την αμεροληψία των δικαστών.

Παράδειγμα τέτοιων κανόνων είναι ο διορισμός δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στη βάση εισήγησης από τον Προθυπουργό, κάτι που, στην περίπτωση της Μάλτας, δεν θεωρήθηκε προβληματικό, διότι, μεταξύ άλλων, ο

Προθυπουργός ενεργεί στη βάση προτάσεων μιας ανεξάρτητης επιτροπής δικαστικών διορισμών και διότι οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν τουλάχιστον δωδεκαετή δικηγορική πείρα.

Ένα παράδειγμα έλλειψης κάποιας δικλείδας ασφαλείας είναι αυτό της απουσίας δικαιώματος προσφυγής κατά της απόφασης διορισμού δικαστών στην Πολωνία, η οποία δεν θεωρήθηκε προβληματική για την περίοδο κατά την οποία το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο ήταν ανεξάρτητο (29 Μαρτίου 2022, C-132/20, *Getin Noble Bank*), ενώ αντίθετα κρίθηκε ότι αντίκειται στο άρθρο, 19 παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, για την περίοδο όπου το εν λόγω Συμβούλιο έπαυσε να είναι ανεξάρτητο, ιδίως δε όταν το μέχρι τότε υφιστάμενο δικαίωμα προσφυγής καταργήθηκε αιφνιδίως (2 Μαρτίου 2021, C-824/18, *A.B.*).

Τρίτη επισήμανση: κατά τη συνολική εξέταση των κανόνων και των εγγυήσεων που ισχύουν για το δικαστικό σώμα, ένα στοιχείο στο οποίο το ΔΕΕ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία είναι εάν αυτοί οι κανόνες προσφέρουν μικρότερο επίπεδο προστασίας στην ανεξαρτησία των δικαστών σε σύγκριση με τους κανόνες που ίσχυαν προηγουμένως στο σχετικό Κράτος Μέλος. Στην απόφαση *Repubblika* (C-896/19), έχοντας επισημάνει ότι δυνάμει του άρθρου 49 ΣΕΕ η Ένωση αποτελείται από Κράτη που προσχώρησαν ελεύθερα και οικειοθελώς στις κοινές αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, τα οποία σέβονται τις αξίες αυτές και τα οποία αναλαμβάνουν να τις προωθήσουν (παρ. 61), το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα Κράτος Μέλος δεν μπορεί, χωρίς να παραβιάσει το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, να τροποποιήσει τη σχετική με τη διοργάνωση της δικαιοσύνης νομοθεσία του κατά τρόπο που να επιφέρει αποδυνάμωση της προστασίας της αξίας του κράτους δικαίου, ιδίως δε των εγγυήσεων ανεξερτησίας των δικαστών (παρ. 63). Στην απόφασή του σχετικά με τον μηχανισμό αιρεσιμότητας (υποθέσεις C-156/21 και 157/21), το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η συμμόρφωση με τις αξίες του άρθρου 2 της συνθήκης δεν είναι δυνατόν να περιοριστεί σε

υποχρέωση που πρέπει να εκπληρώσει ένα υποψήφιο Κράτος προκειμένου να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνέχεια, αφού πλέον γίνει μέλος, να μπορεί να την αγνοήσει.

Καταλήγοντας, θα ήθελα να επισημάνω ότι, παρά τα όσα αντίθετα υποστηρίζουν ορισμένα από τα άμεσα επηρεαζόμενα Κράτη Μέλη, η νομολογία του ΔΕΕ για την ανεξαρτησία των εθνικών δικαστών δεν υπερβαίνει τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν στερεί από τα Κράτη Μέλη την αρμοδιότητά τους να οργανώσουν το δικαστικό τους σύστημα όπως τα ίδια θέλουν. Απλώς, ενώ τα Κράτη Μέλη παραμένουν, ασφαλώς, αρμόδια για να καθορίζουν και να τροποποιούν τους σχετικούς τους κανόνες, οι τροποποιήσεις αυτές πρέπει πάντοτε είτε να βελτιώνουν, είτε τουλάχιστων να διατηρούν σε ίδια επίπεδα την προστασία της ανεξαρτησίας των δικαστών. Σε αντίθετη περίπτωση, το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπονομεύεται στο σύνολό του. Αυτό συμβαίνει, μεταξύ άλλων, μέσω της έλλειψης αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της αμφισβήτησης της αμοιβαίας αναγνώρισης, καθώς και μέσω της δυσκολίας που προκύπτει για να συντηρηθεί ο μηχανισμός της προδικαστικής παραπομπής. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, το ΔΕΕ θεωρεί την ανεξαρτησία ως ένα απαραίτητο χαρακτηριστικό ενός εθνικού οργάνου για να το θεωρήσει δικαστήριο και να δεχθεί από αυτό προδικαστικά ερωτήματα.

Τελειώνοντας, θα ήθελα να εκφράσω την πεποίθησή μου ότι, παρά τις διαφορές που υπάρχουν στα νομικά και πολιτικά συστήματα των Κρατών Μελών, η προάσπιση και ενίσχυση του κράτους δικαίου είναι στοιχείο που ενώνει όλους τους λειτουργούς της διακιοσύνης και, μπροστά στις σοβαρές προκλήσεις, είναι έργο και ευθύνη όλων μας.