



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 23ης Σεπτεμβρίου 2020¹

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-195/19

Asociația «Forumul Judecătorilor din România»

κατά

Inspectia Judiciară

[αίτηση του Tribunalul Mehedinți
(πρωτοδικείου Mehedinți, Ρουμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

και

**Asociația «Forumul Judecătorilor din România»,
Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor»**

κατά

Consiliul Superior al Magistraturii

[αίτηση του Curtea de Apel Alba Iulia
(εφετείου Alba Iulia, Ρουμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

και

PJ

κατά

QK

[αίτηση του Curtea de Apel București
(εφετείου Βουκουρεστίου, Ρουμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

Υπόθεση C-291/19

SO

κατά

TP κ.λπ.

[αίτηση του Curtea de Apel Brașov
(εφετείου Brașov, Ρουμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

Υπόθεση C-355/19

**Asociația «Forumul Judecătorilor din România»,
Asociația «Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor»,**

OL

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

κατά

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României

[αίτηση του Curtea de Apel Pitești
(εφετείου του Pitești, Ρουμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Συνθήκη για την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Απόφαση 2006/928/ΕΚ της Επιτροπής για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο (ΜΣΕ) – Φύση και έννομα αποτελέσματα του ΜΣΕ και των εκθέσεων που καταρτίζονται από την Επιτροπή στο πλαίσιο αυτό – Προσωρινός διορισμός της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης – Εθνικές ρυθμίσεις για την ίδρυση και την οργάνωση υπηρεσίας της εισαγγελικής αρχής με αντικείμενο τη διερεύνηση των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος – Άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ – Κράτος δικαίου – Ανεξαρτησία της δικαιοσύνης»

Περιεχόμενα

I.	Εισαγωγή	5
II.	Το νομικό πλαίσιο	6
A.	Το δίκαιο της Ένωσης	6
1.	Το πρωτογενές δίκαιο	6
2.	Η απόφαση ΜΣΕ	7
B.	Το ρουμανικό δίκαιο	8
1.	Το ρουμανικό Σύνταγμα	8
2.	Οι διατάξεις για τη Δικαστική Επιθεώρηση	8
α)	Ο νόμος 317/2004	8
β)	Το έκτακτο διάταγμα 77/2018	9
3.	Οι διατάξεις για την Υπηρεσία διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος	10
α)	Ο νόμος 207/2018	10
β)	Το έκτακτο διάταγμα 90/2018	12
γ)	Το έκτακτο διάταγμα 92/2018	13

δ) Το έκτακτο διάταγμα 7/2019	13
ε) Το έκτακτο διάταγμα 12/2019	14
III. Τα πραγματικά περιστατικά, οι διαδικασίες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και τα προδικαστικά ερωτήματα	14
Α. Η υπόθεση C-83/19.....	14
Β. Η υπόθεση C-127/19.....	16
Γ. Η υπόθεση C-195/19.....	18
Δ. Η υπόθεση C-291/19.....	19
Ε. Η υπόθεση C-355/19.....	21
ΣΤ. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου	22
IV. Ανάλυση	23
Α. Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων	23
1. Η υπόθεση C-83/19.....	25
2. Οι υποθέσεις C-127/19 και C-355/19	28
3. Οι υποθέσεις C-195/19 και C-291/19	29
4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα επί του παραδεκτού	31
Β. Οι κρίσιμες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και τα εφαρμοστέα κριτήρια	32
1. Ο ΜΣΕ	32
α) Αποτελούν η απόφαση ΜΣΕ και οι εκθέσεις ΜΣΕ πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης;	32
β) Αποτελεί η Συνθήκη Προσχώρησης την κατάλληλη νομική βάση;	33
1) Η τυπική νομική βάση	34
2) Το περιεχόμενο και οι σκοποί	34
3) Η διάρκεια του ΜΣΕ	36
4) Ενδιάμεσο συμπέρασμα	36
γ) Τα έννομα αποτελέσματα του ΜΣΕ	36
1) Τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης ΜΣΕ	37
2) Τα έννομα αποτελέσματα των εκθέσεων ΜΣΕ	40

δ) Εμπίπτουν τα επίμαχα εθνικά μέτρα στο πεδίο εφαρμογής του ΜΣΕ;	42
2. Η αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης: το άρθρο 47 του Χάρτη και/ή το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ	44
α) Το άρθρο 47 του Χάρτη	45
β) Το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ	49
γ) Το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ και οι κίνδυνοι υπέρμετρα διασταλτικής ερμηνείας	51
3. Τα εφαρμοστέα κριτήρια και η φύση της εκτίμησης	54
α) Τα κριτήρια: οι εξωτερικές πτυχές της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και η θεωρία των φαινομένων	54
β) Η φύση της εκτίμησης: τι πρέπει να εξακριβωθεί	56
Γ. Εκτίμηση των επίμαχων εθνικών διατάξεων	59
1. Το γενικό πλαίσιο	59
2. Ο προσωρινός διορισμός της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης	61
α) Η διάταξη περί παραπομπής και οι απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία	61
β) Ανάλυση	63
γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα	66
3. Η Υπηρεσία διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος	66
α) Οι διατάξεις περί παραπομπής και οι απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία	66
β) Ανάλυση	68
i) Δικαιολόγηση	68
– Μη διφορούμενη και προσβάσιμη δικαιολόγηση;	70
– Αληθής δικαιολόγηση;	70
ii) Εγγυήσεις	72
iii) Το πλαίσιο και η πρακτική λειτουργία	74
iv) Η εύλογη προθεσμία	75
γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα	77
V. Πρόταση	78

I. Εισαγωγή

1. Οι υπό κρίση υποθέσεις αφορούν δύο θεσμικές πτυχές του ρουμανικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, οι οποίες τροποποιήθηκαν πρόσφατα στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης που πραγματοποιήθηκε στο εν λόγω κράτος μέλος με αντικείμενο τους λεγόμενους «νόμους για τη δικαιοσύνη»². Κατ' ουσίαν, οι πέντε αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως, οι οποίες εξετάζονται από κοινού στις παρούσες προτάσεις, αφορούν, αφενός, τον προσωρινό διορισμό του επικεφαλής της *Inspekția Judiciară* (Δικαστικής Επιθεώρησης, Ρουμανία) και, αφετέρου, τη σύσταση μιας υπηρεσίας της εισαγγελικής αρχής, επιφορτισμένης με τη διερεύνηση των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος³.

2. Ωστόσο, υπάρχουν δύο προκαταρκτικά ζητήματα, κοινά σε όλες τις υποθέσεις αυτές, τα οποία πρέπει να εξεταστούν εκ προοιμίου. Πρώτον, ποια είναι η νομική φύση και τα έννομα αποτελέσματα του «μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο» (στο εξής: ΜΣΕ)⁴, που θεσπίστηκε με την απόφαση 2006/928/ΕΚ της Επιτροπής⁵;

3. Στο πλαίσιο του ΜΣΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταρτίζει περιοδικές εκθέσεις. Στην έκθεσή της που δημοσιεύθηκε το 2018⁶, η Επιτροπή επισήμανε διάφορες προβληματικές πτυχές σε σχέση με τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις του συστήματος απονομής δικαιοσύνης της Ρουμανίας, οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο των υπό κρίση αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως. Στο πλαίσιο αυτό, τα αιτούντα δικαστήρια ζητούν διευκρινίσεις σχετικά με το νομικό καθεστώς του ΜΣΕ και των εκθέσεων της Επιτροπής, προκειμένου ιδίως να εξακριβωθεί κατά πόσον οι περιλαμβανόμενες στις εκθέσεις της Επιτροπής συστάσεις έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα έναντι των ρουμανικών αρχών.

4. Επιπλέον, τα προδικαστικά ερωτήματα, με τα οποία ζητείται να διευκρινιστεί η συμβατότητα των εθνικών νομοθετικών τροποποιήσεων με τις αρχές του κράτους δικαίου, της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, μνημονεύουν διάφορες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, ιδίως το άρθρο 2 ΣΕΕ, το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, καθώς και το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης). Ως εκ τούτου, το δεύτερο

² Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (νόμος 303/2004 περί του καθεστώτος των δικαστών και των εισαγγελέων), που αναδημοσιεύθηκε στη *Monitorul Oficial al României*, αριθ. 826, της 13ης Σεπτεμβρίου 2005 (στο εξής: νόμος 303/2004)· Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (νόμος 304/2004 περί της οργάνωσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης), *Monitorul Oficial al României*, αριθ. 827, της 13ης Σεπτεμβρίου 2005 (στο εξής: νόμος 304/2004)· και Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (νόμος 317/2004 περί του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου), *Monitorul Oficial al României*, αριθ. 628, της 1ης Σεπτεμβρίου 2012 (στο εξής: νόμος 317/2004).

³ Υπάρχει μία περαιτέρω, παράλληλη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, στην υπόθεση C-397/19. Η εν λόγω αίτηση έχει ως αντικείμενο τροποποιήσεις του εθνικού καθεστώτος αστικής ευθύνης των δικαστών. Στην υπόθεση αυτή, υποβάλλω χωριστές προτάσεις την ίδια ημέρα με τις προτάσεις στις υπό κρίση υποθέσεις.

⁴ Λαμβανομένου υπόψη του μεγάλου αριθμού των ακρωνυμίων που χρησιμοποιούνται στο κείμενο των παρουσών προτάσεων, πέραν του «ΜΣΕ», κρίνω σκόπιμο να παραθέσω ήδη στο σημείο αυτό, χάριν ευκολίας, τα συνηθέστερα χρησιμοποιούμενα ακρωνύμια: τη *Direcția Națională Anticorupție* (Εθνική Διεύθυνση Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Ρουμανία, στο εξής: DNA)· το *Consiliul Superior al Magistraturii* (Ανώτατο Διοικητικό Συμβούλιο του δικαστικού σώματος, Ρουμανία, στο εξής: ΑΔΣ)· και τη *Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție* (Υπηρεσία διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος, Ρουμανία, στο εξής: ΥΔΑΔ).

⁵ Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2006 για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου στη Ρουμανία όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς (ΕΕ 2006, L 354, σ. 56) (στο εξής: απόφαση ΜΣΕ).

⁶ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας στο πλαίσιο του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου COM(2018) 851 τελικό της 13ης Νοεμβρίου 2018 (στο εξής: έκθεση ΜΣΕ του 2018), που συνοδεύεται από το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής – Ρουμανία: τεχνική έκθεση, SWD(2018) 551 τελικό (στο εξής: τεχνική έκθεση ΜΣΕ του 2018).

προκαταρκτικό ζήτημα που χρήζει διευκρίνισης είναι ποιες από τις διατάξεις αυτές έχουν εφαρμογή στις υπό κρίση υποθέσεις, στο ειδικότερο πλαίσιο της συνέχισης της εφαρμογής του ΜΣΕ μετά την προσχώρηση της Ρουμανίας.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Το πρωτογενές δίκαιο

5. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης για την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής: Συνθήκη Προσχώρησης)⁷, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να θεσπίσουν πριν από την προσχώρηση, μεταξύ άλλων, τα μέτρα που μνημονεύονται στα άρθρα 37 και 38 της Πράξης περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας (στο εξής: Πράξη Προσχώρησης)⁸.

6. Το άρθρο 2 της Πράξης Προσχώρησης ορίζει ότι, από την ημερομηνία προσχώρησης, οι διατάξεις των αρχικών Συνθηκών και οι πριν από την προσχώρηση θεσπισθείσες πράξεις των θεσμικών οργάνων δεσμεύουν τη Ρουμανία και εφαρμόζονται υπό τους όρους που προβλέπονται στις Συνθήκες και στην Πράξη Προσχώρησης.

7. Το άρθρο 37 της Πράξης Προσχώρησης ορίζει τα εξής: «Εάν η Βουλγαρία ή η Ρουμανία παραλείψουν να εκπληρώσουν δεσμεύσεις που ανέλαβαν στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων προσχώρησης, συμπεριλαμβανομένων των δεσμεύσεων για οποιαδήποτε τομεακή πολιτική που αφορά οικονομικές δραστηριότητες με διασυνοριακές επιπτώσεις, προξενώντας έτσι σοβαρή βλάβη ή άμεσο κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, η Επιτροπή δύναται, εντός τριών ετών από την προσχώρηση, κατόπιν αιτιολογημένης αιτήσεως κράτους μέλους ή εξ ιδίας πρωτοβουλίας, να λαμβάνει τα δέοντα μέτρα.

Τα μέτρα είναι αναλογικά, προτιμώνται δε τα μέτρα που διαταράσσουν το λιγότερο τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και, ενδεχομένως, η εφαρμογή των υφιστάμενων τομεακών μηχανισμών διασφάλισης. Τα εν λόγω μέτρα διασφάλισης δεν χρησιμοποιούνται ως μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένων περιορισμών στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Επίκληση της ρήτρας διασφάλισης χωρεί ακόμα και πριν από την προσχώρηση βάσει των ευρημάτων της παρακολούθησης, τα δε μέτρα που θεσπίζονται τίθενται σε ισχύ από την πρώτη ημέρα της προσχώρησης, εκτός αν προβλέπουν μεταγενέστερη ημερομηνία. Τα μέτρα παραμένουν σε ισχύ μόνον επί όσο διάστημα είναι απολύτως απαραίτητο και, εν πάση περιπτώσει, αίρονται μόλις εκπληρωθεί η οικεία δέσμευση. Μπορούν όμως να εφαρμόζονται και πέραν της περιόδου που ορίζεται στο πρώτο εδάφιο ενόσω δεν έχουν εκπληρωθεί οι οικείες δεσμεύσεις. Ως ανταπόκριση στην πρόοδο που σημειώνει το ενδιαφερόμενο νέο κράτος μέλος στην εκπλήρωση των δεσμεύσεών του, η Επιτροπή μπορεί να προσαρμόζει προσηκόντως τα μέτρα. Η Επιτροπή ενημερώνει εγκαίρως το Συμβούλιο προτού καταργήσει τα μέτρα διασφάλισης και λαμβάνει δεόντως υπόψη τις τυχόν παρατηρήσεις του Συμβουλίου επ' αυτού».

⁷ ΕΕ 2005, L 157, σ. 11.

⁸ ΕΕ 2005, L 157, σ. 203.

8. Το άρθρο 38 της Πράξης Προσχώρησης ορίζει τα εξής: «Εάν στη Βουλγαρία ή τη Ρουμανία ανακύψουν σοβαρές ελλείψεις ή διαφανεί άμεσος κίνδυνος σοβαρών ελλείψεων στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, την πορεία της υλοποίησης ή την εφαρμογή των αποφάσεων-πλαίσιο ή άλλων συναφών δεσμεύσεων, μέσω συνεννόησης και αποφάσεων περί αμοιβαίας αναγνώρισης στον χώρο του ποινικού δικαίου βάσει του Τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ και των οδηγιών και κανονισμών περί αμοιβαίας αναγνώρισης σε θέματα αστικού δικαίου βάσει του Τίτλου IV της Συνθήκης ΕΚ, η Επιτροπή δύναται, εντός τριετίας από την προσχώρηση, κατόπιν αιτιολογημένης αιτήσεως κράτους μέλους ή εξ ιδίας πρωτοβουλίας και κατόπιν διαβουλεύσεως με τα κράτη μέλη, να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα προσδιορίζοντας τους όρους και τον τρόπο εφαρμογής τους.

Τα μέτρα αυτά μπορούν να λαμβάνουν τη μορφή της προσωρινής αναστολής της εφαρμογής των οικείων διατάξεων και αποφάσεων στις σχέσεις μεταξύ της Βουλγαρίας ή της Ρουμανίας και οιαδήποτε άλλου κράτους μέλους ή κρατών μελών, χωρίς να επηρεάζεται η συνέχιση της στενής δικαστικής συνεργασίας. Επίκληση της ρήτρας διασφάλισης χωρεί ακόμα και πριν από την προσχώρηση βάσει των ευρημάτων της παρακολούθησης, τα δε μέτρα που θεσπίζονται τίθενται σε ισχύ από την πρώτη ημέρα της προσχώρησης, εκτός αν προβλέπουν μεταγενέστερη ημερομηνία. Τα μέτρα παραμένουν σε ισχύ μόνον επί όσο διάστημα είναι απολύτως απαραίτητα και, εν πάση περιπτώσει, αίρονται μόλις θεραπευθούν οι ελλείψεις. Μπορούν όμως να εφαρμόζονται και πέραν της περιόδου που ορίζεται στο πρώτο εδάφιο ενόσω οι ελλείψεις αυτές εξακολουθούν να υφίστανται. Ως ανταπόκριση στην πρόοδο που σημειώνει το ενδιαφερόμενο νέο κράτος μέλος στη θεραπεία των ελλείψεων, η Επιτροπή μπορεί να προσαρμόζει προσηκόντως τα μέτρα κατόπιν διαβουλεύσεως με τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή ενημερώνει εγκαίρως το Συμβούλιο προτού καταργήσει τα μέτρα διασφάλισης και λαμβάνει δεόντως υπόψη τις τυχόν παρατηρήσεις του Συμβουλίου επ' αυτού».

2. Η απόφαση ΜΣΕ

9. Κατά την αιτιολογική της σκέψη 5, η απόφαση ΜΣΕ εκδόθηκε βάσει των άρθρων 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης.

10. Κατά την αιτιολογική σκέψη 6 της απόφασης ΜΣΕ, «[τ]α εκκρεμούντα ζητήματα της ευθύνης και αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος και των φορέων επιβολής του νόμου απαιτούν τη δημιουργία ενός μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου της Ρουμανίας όσον αφορά την επίτευξη ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς».

11. Το άρθρο 1 της απόφασης ΜΣΕ ορίζει ότι η Ρουμανία οφείλει να υποβάλλει κάθε έτος έκθεση στην Επιτροπή για την πρόοδο που έχει σημειωθεί σε σχέση με την επίτευξη του κάθε στόχου αναφοράς που προβλέπεται στο παράρτημα της εν λόγω απόφασης. Κατά το άρθρο 2, η Επιτροπή θα διαβιβάσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο τις παρατηρήσεις και διαπιστώσεις της σχετικά με την έκθεση της Ρουμανίας για πρώτη φορά τον Ιούνιο του 2007 και, εν συνεχεία, θα τις διαβιβάζει όταν απαιτείται, τουλάχιστον κάθε έξι μήνες. Το άρθρο 3 προβλέπει ότι η απόφαση ΜΣΕ «τίθεται σε ισχύ μόνον υπό τους όρους και κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συνθήκης προσχώρησης». Κατά το άρθρο 4, η απόφαση ΜΣΕ απευθύνεται στα κράτη μέλη.

12. Το παράρτημα της απόφασης ΜΣΕ περιέχει τους «προς επίτευξη στόχ[ους] αναφοράς για τη Ρουμανία, οι οποίοι αναφέρονται στο άρθρο 1». Ο πρώτος, ο τρίτος και ο τέταρτος στόχος αναφοράς που προβλέπονται εκεί, έχουν, αντίστοιχα, ως εξής: να «διασφαλιστεί διαφανέστερη και αποτελεσματικότερη δικαστική διαδικασία ιδίως με την ενίσχυση της ικανότητας και της υποχρέωσης λογοδοσίας του Ανώτατου Διοικητικού Συμβουλίου του Δικαστικού Σώματος [...]».

να «ενισχυθεί η πραγματοποιηθείσα πρόοδος, να συνεχιστεί η διεξαγωγή επίσημων, αμερόληπτων ερευνών για καταγγελίες διαφθοράς υψηλού επιπέδου»· και να «λαμβάνονται περαιτέρω μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς, ιδίως στο πλαίσιο των τοπικών αρχών».

B. Το ρουμανικό δίκαιο

1. Το ρουμανικό Σύνταγμα

13. Το άρθρο 115, παράγραφος 4, του Constituția României (ρουμανικού Συντάγματος) προβλέπει ότι «η κυβέρνηση μπορεί να εκδίδει έκτακτα διατάγματα μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η ρύθμιση των οποίων δεν επιδέχεται αναβολή, και οφείλει να αιτιολογεί ρητώς στο κείμενό τους τον έκτακτο χαρακτήρα τους».

14. Κατά το άρθρο 133, παράγραφος 1, του ρουμανικού Συντάγματος, «το Ανώτατο Διοικητικό Συμβούλιο του Δικαστικού Σώματος είναι ο εγγυητής της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης».

15. Το άρθρο 132, παράγραφος 1, του ρουμανικού Συντάγματος ορίζει ότι «[ο]ι εισαγγελείς ασκούν τα καθήκοντά τους σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, της αμεροληψίας και του ιεραρχικού ελέγχου, υπό την εποπτεία του Υπουργού Δικαιοσύνης».

2. Οι διατάξεις για τη Δικαστική Επιθεώρηση

α) Ο νόμος 317/2004

16. Το άρθρο 65 του νόμου 317/2004 περί του ΑΔΣ ορίζει τα εξής:

«1. Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης του Δικαστικού Παρατηρητηρίου, ιδρύεται η Δικαστική Επιθεώρηση ως φορέας με νομική προσωπικότητα ο οποίος υπάγεται στο [ΑΔΣ], με έδρα το Βουκουρέστι.

2. Η Δικαστική Επιθεώρηση διοικείται από προϊστάμενο επιθεωρητή, ο οποίος επικουρείται από αναπληρωτή προϊστάμενο επιθεωρητή, αμφότεροι, δε, διορίζονται κατόπιν διαγωνισμού που διοργανώνεται από το [ΑΔΣ].

3. Η Δικαστική Επιθεώρηση ενεργεί συμφώνως προς την αρχή της λειτουργικής ανεξαρτησίας, ασκώντας, μέσω δικαστικών επιθεωρητών που διορίζονται υπό τις προβλεπόμενες στον νόμο προϋποθέσεις, καθήκοντα ανάλυσης, επαλήθευσης και ελέγχου σε συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας.»

17. Το άρθρο 67 του νόμου 317/2004 έχει ως εξής:

«1. Ο προϊστάμενος επιθεωρητής και ο αναπληρωτής προϊστάμενος επιθεωρητής διορίζονται από την ολομέλεια του [ΑΔΣ] μεταξύ των εν ενεργεία δικαστικών επιθεωρητών, κατόπιν διαγωνισμού ο οποίος συνίσταται στην υποβολή σχεδίου σχετικού με την άσκηση των ειδικών εξουσιών που συνδέονται με τη συγκεκριμένη διευθυντική θέση, σε γραπτή δοκιμασία για να ελεγχθούν οι γνώσεις του υποψηφίου στους τομείς της διοίκησης, της επικοινωνίας και των ανθρώπινων πόρων, η ικανότητά του να λαμβάνει αποφάσεις και να αναλαμβάνει ευθύνες, καθώς και η αντοχή του στην πίεση, και, τέλος, σε ψυχολογική δοκιμασία.

2. Ο διαγωνισμός διοργανώνεται από το [ΑΔΣ], σύμφωνα με τον κανονισμό που εγκρίνεται με απόφαση της ολομέλειας του [ΑΔΣ], η οποία δημοσιεύεται στη *Monitorul Oficial al României*, μέρος I.
3. Οι διαγωνισμοί για τις θέσεις του προϊστάμενου επιθεωρητή και του αναπληρωτή προϊστάμενου επιθεωρητή ανακοινώνονται τουλάχιστον τρεις μήνες πριν από τη διεξαγωγή τους.
4. Η θητεία του προϊστάμενου επιθεωρητή και του αναπληρωτή προϊστάμενου επιθεωρητή είναι τριετής και μπορεί να ανανεώνεται άπαξ, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 67, παράγραφος 1.
5. Ο προϊστάμενος επιθεωρητής και ο αναπληρωτής προϊστάμενος επιθεωρητής μπορούν να παύονται από τα καθήκοντά τους από την ολομέλεια του [ΑΔΣ], σε περίπτωση που δεν ασκούν τα διευθυντικά τους καθήκοντα ή που δεν τα ασκούν προσηκόντως. Η παύση θα αποφασίζεται με βάση τη μνημονευόμενη στο άρθρο 68 ετήσια έκθεση ελέγχου.
6. Κατά της απόφασης παύσης που λαμβάνεται από την ολομέλεια του [ΑΔΣ] μπορεί να ασκηθεί ένδικο μέσο, εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την επίδοση της απόφασης, ενώπιον του τμήματος διοικητικών και φορολογικών διαφορών του Înalta Curte de Casație și Justiție [(Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, Ρουμανία)]. Η άσκηση του ενδίκου μέσου αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης του [ΑΔΣ]. Η απόφαση επί του ενδίκου μέσου είναι αμετάκλητη.»

β) Το έκτακτο διάταγμα 77/2018

18. Με το άρθρο I του έκτακτου κυβερνητικού διατάγματος 77/2018 για τη συμπλήρωση του άρθρου 67 του νόμου 317/2004 περί του ΑΔΣ (στο εξής: έκτακτο διάταγμα 77/2018)⁹ προστέθηκαν δύο νέες παράγραφοι μετά το άρθρο 67, παράγραφος 6, του νόμου 317/2004, οι οποίες έχουν ως εξής:

«7. Όταν η θέση του προϊστάμενου επιθεωρητή ή, ανάλογα με την περίπτωση, του αναπληρωτή προϊστάμενου επιθεωρητή της Δικαστικής Επιθεώρησης μένει κενή μετά τη λήξη της θητείας, αναπληρώνεται από τον προϊστάμενο επιθεωρητή ή, ανάλογα με την περίπτωση, από τον αναπληρωτή προϊστάμενο επιθεωρητή, των οποίων η θητεία έχει λήξει, μέχρι την πλήρωση της θέσης υπό τους όρους που προβλέπει ο νόμος.

8. Σε περίπτωση τερματισμού της θητείας του προϊστάμενου επιθεωρητή για αιτία άλλη από τη λήξη της διάρκειας της θητείας, καθήκοντα αντικαταστάτη ασκεί ο αναπληρωτής προϊστάμενος επιθεωρητής μέχρι την ημερομηνία πλήρωσης της θέσης υπό τους όρους που προβλέπει ο νόμος. Σε περίπτωση τερματισμού της θητείας του αναπληρωτή προϊστάμενου επιθεωρητή για αιτία άλλη από τη λήξη της θητείας, καθήκοντα αντικαταστάτη ασκεί δικαστικός επιθεωρητής που διορίζεται από τον προϊστάμενο επιθεωρητή μέχρι την ημερομηνία πλήρωσης της θέσης υπό τους όρους που προβλέπει ο νόμος.»

⁹ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 767, της 5ης Σεπτεμβρίου 2018). Διάφορες διατάξεις του νόμου 317/2004, συμπεριλαμβανομένων των άρθρων 65 και 67, τροποποιήθηκαν περαιτέρω με τον Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (νόμο 234/2018 για την τροποποίηση και τη συμπλήρωση του νόμου 317/2004 περί του ΑΔΣ, *Monitorul Oficial al României*, αριθ. 850, της 8ης Οκτωβρίου 2018).

19. Κατά το άρθρο II του έκτακτου διατάγματος 77/2018, οι διατάξεις του άρθρου 67, παράγραφος 7, του νόμου 317/2004 «εφαρμόζονται και σε περίπτωση που η θέση του προϊστάμενου επιθεωρητή ή, ανάλογα με την περίπτωση, του αναπληρωτή προϊστάμενου επιθεωρητή της Δικαστικής Επιθεώρησης είναι κενή κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος έκτακτου διατάγματος».

3. Οι διατάξεις για την Υπηρεσία διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος

α) Ο νόμος 207/2018

20. Με το άρθρο I, παράγραφος 45, του νόμου 207/2018 για την τροποποίηση και τη συμπλήρωση του νόμου 304/2004 περί της οργάνωσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης (στο εξής: νόμος 207/2018)¹⁰, προστέθηκε, μετά το άρθρο 88 του νόμου 304/2004, ένα νέο τμήμα, το οποίο διέπει την Υπηρεσία διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος (στο εξής: ΥΔΑΔ) και περιλαμβάνει τα άρθρα 88¹ έως 88⁹.

21. Το άρθρο 88¹ του νόμου 304/2004, όπως έχει τροποποιηθεί, ορίζει τα εξής:

«1. Στην Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(εισαγγελία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου)] ιδρύεται η [ΥΔΑΔ], η οποία έχει αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα ποινικής δίωξης για τα αδικήματα που διαπράττονται από δικαστές και εισαγγελείς, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών δικαστών και εισαγγελέων και των μελών του [ΑΔΣ].

2. Η [ΥΔΑΔ] παραμένει αρμόδια για την ποινική δίωξη ακόμη και όταν διώκονται περαιτέρω πρόσωπα, επιπλέον των μνημονευομένων στην παράγραφο 1.

[...]

4. Η [ΥΔΑΔ] διοικείται από προϊστάμενο εισαγγελέα της υπηρεσίας, ο οποίος επικουρείται από αναπληρωτή προϊστάμενο εισαγγελέα, αμφότεροι, δε, διορίζονται από την ολομέλεια του [ΑΔΣ], υπό τους όρους που προβλέπει ο παρών νόμος.

5. Ο γενικός εισαγγελέας της Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(εισαγγελίας του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου)] επιλύει τις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ της [ΥΔΑΔ] και των λοιπών υπηρεσιών ή μονάδων της εισαγγελικής αρχής.

[...]»

22. Το άρθρο 88² του νόμου 304/2004, όπως έχει τροποποιηθεί, ορίζει τα εξής:

«1. Η [ΥΔΑΔ] ασκεί τα καθήκοντά της σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας, της αμεροληψίας και του ιεραρχικού ελέγχου.

2. Απαγορεύεται η κατ' ανάθεση ανάληψη καθηκόντων ή η απόσπαση εισαγγελέων στην [ΥΔΑΔ].

¹⁰ Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Monitorul Oficial al României, τμήμα I, αριθ. 636, της 20ής Ιουλίου 2018).

3. Η [ΥΔΑΔ] ασκεί τις δραστηριότητές της με μέγιστο δυναμικό δεκαπέντε εισαγγελέων.

4. Ο αριθμός των θέσεων στην [ΥΔΑΔ] μπορεί να τροποποιείται, ανάλογα με τον όγκο των δραστηριοτήτων, με διάταξη του γενικού εισαγγελέα της Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(εισαγγελίας του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου)], κατόπιν αίτησης του προϊστάμενου εισαγγελέα της υπηρεσίας και με τη σύμφωνη γνώμη της ολομέλειας του [ΑΔΣ].»

23. Τα άρθρα 88³ και 88⁴ του νόμου 304/2004, όπως έχει τροποποιηθεί, ρυθμίζουν, αντίστοιχα, τη διαδικασία διορισμού του προϊστάμενου εισαγγελέα και του αναπληρωτή προϊστάμενου εισαγγελέα της ΥΔΑΔ, καθώς επίσης τη σύνθεση της επιτροπής επιλογής του προϊστάμενου εισαγγελέα και τις προϋποθέσεις συμμετοχής στον διαγωνισμό. Ειδικότερα, το άρθρο 88³, παράγραφος 1, ορίζει ότι «[ο] προϊστάμενος εισαγγελέας της [ΥΔΑΔ] ορίζεται από την ολομέλεια του [ΑΔΣ], μετά από διαγωνισμό ο οποίος περιλαμβάνει την υποβολή σχεδίου σχετικού με την άσκηση των ειδικών καθηκόντων που συνδέονται με τη συγκεκριμένη διευθυντική θέση και ο οποίος αποσκοπεί στην αξιολόγηση του κάθε υποψηφίου σε θέματα γενικής διαχείρισης, αποτελεσματικής διαχείρισης των πόρων, ικανότητας λήψης αποφάσεων και ανάληψης ευθυνών, των δεξιοτήτων του σε θέματα επικοινωνίας, της αντοχής του στις πιέσεις καθώς και της ακεραιότητάς του, της δραστηριότητάς του ως εισαγγελέα και των αντιλήψεών του ως προς τις ιδιαίτερες αξίες που διέπουν το επάγγελμα αυτό, όπως η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών». Επιπλέον, κατά το άρθρο 88³, παράγραφος 7, «η παύση του προϊστάμενου εισαγγελέα της [ΥΔΑΔ] από τα καθήκοντά του αποφασίζεται από την ολομέλεια του [ΑΔΣ], σε περίπτωση μη εκπλήρωσης των καθηκόντων που προσιδιάζουν στον ρόλο του ή σε περίπτωση που του έχει επιβληθεί πειθαρχική ποινή κατά τα τρία τελευταία έτη, κατόπιν πρότασης της προβλεπόμενης στην παράγραφο 2 επιτροπής». Κατά το άρθρο 88³, παράγραφος 8, «ο προϊστάμενος εισαγγελέας της [ΥΔΑΔ] διορίζεται για τριετή χρονική περίοδο, η οποία μπορεί να ανανεωθεί άπαξ».

24. Το άρθρο 88⁵ του νόμου 304/2004, όπως έχει τροποποιηθεί, ρυθμίζει τη διαδικασία επιλογής των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ και τους κανόνες διεξαγωγής του διαγωνισμού, στους οποίους περιλαμβάνεται η πραγματοποίηση συνέντευξης ενώπιον της ολομέλειας του ΑΔΣ και η αξιολόγηση των δραστηριοτήτων των υποψηφίων. Κατά την παράγραφο 1, οι εισαγγελείς διορίζονται από την ολομέλεια του ΑΔΣ, κατόπιν διαγωνισμού, για τριετή χρονική περίοδο, με δυνατότητα ανανέωσης της θητείας για συνολικό χρονικό διάστημα εννέα ετών κατ' ανώτατο όριο. Κατά την παράγραφο 3, οι εισαγγελείς που επιθυμούν να μετάσχουν στον εν λόγω διαγωνισμό πρέπει να πληρούν σωρευτικά τις εξής προϋποθέσεις: α) να μην τους έχει επιβληθεί πειθαρχική ποινή κατά τα τρία τελευταία έτη· β) να έχουν, κατ' ελάχιστον, τον βαθμό που απαιτείται για την άσκηση καθηκόντων σε εισαγγελία εφετών· γ) να έχουν πραγματική προϋπηρεσία σε καθήκοντα εισαγγελέα τουλάχιστον δεκαοκτώ ετών· δ) να διαθέτουν την προσήκουσα επαγγελματική κατάρτιση· ε) να είναι αμέμπτου ηθικής.»

25. Το άρθρο 88⁸, παράγραφος 1, ορίζει ότι μεταξύ των εξουσιών της ΥΔΑΔ περιλαμβάνονται οι εξής: α) η άσκηση ποινικών διώξεων για τα αδικήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της· β) η προσφυγή στα δικαστήρια για τα αδικήματα που προβλέπονται υπό α· γ) η δημιουργία και επικαιροποίηση της βάσης δεδομένων για τα αδικήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της και δ) η άσκηση των λοιπών εξουσιών που της ανατίθενται με νόμο. Κατά το άρθρο 88⁸, παράγραφος 2, «[ε]ισαγγελείς της δικαστικής υπηρεσίας της Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție [(εισαγγελίας του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου)] ή εισαγγελείς της εισαγγελίας του δικαστηρίου που έχει επιληφθεί της υπόθεσης συμμετέχουν στις επ' ακροατηρίου συζητήσεις των υποθέσεων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της υπηρεσίας».

26. Το άρθρο III του νόμου 207/2018 προβλέπει τα εξής:

«1. Η [ΥΔΑΔ] θα αρχίσει τις εργασίες της εντός τριών μηνών από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου.

2. Οι εμπόλπουσεσ στην αρμοδιότητα της [ΥΔΑΔ] υποθέσεισ οι οποίεσ εκκρεμούν ενώπιον οποιουδήποτε τμήματοσ της εισαγγελίασ και δεν έχουν επιλυθεί μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία η υπηρεσία θα τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα παραπέμπονται στην εν λόγω υπηρεσία, προκειμένου να επιλυθούν μόλισ αυτή τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα.»

β) Το έκτακτο διάταγμα 90/2018

27. Το έκτακτο διάταγμα 90/2018 για τη λήψη μέτρων σχετικά με τουσ όρουσ λειτουργίασ της [ΥΔΑΔ] (στο εξής: έκτακτο διάταγμα 90/2018)¹¹ εκδόθηκε προκειμένου να τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα η ΥΔΑΔ μέχρι την προθεσμία που καθορίζεται στο άρθρο III, παράγραφο 1, του νόμου 207/2018. Κατά το προοίμιό του, δεδομένου ότι, μέχρι την ημερομηνία έκδοσήσ του, το ΑΔΣ δεν είχε ολοκληρώσει τη διαδικασία που απαιτείτο για να τεθεί η ΥΔΑΔ σε επιχειρησιακή ετοιμότητα, η κυβέρνηση έκρινε αναγκαία τη θέσπιση επειγόντων νομοθετικών μέτρων για την καθιέρωση απλοποιημένησ διαδικασίασ, κατά παρέκκλιση από τα άρθρα 88³ έως 88⁵ του νόμου 304/2004, προκειμένου να διοριστούν προσωρινά ο προϊστάμενοσ εισαγγελέασ, ο αναπληρωτήσ προϊστάμενοσ εισαγγελέασ και τουλάχιστον το ένα τρίτο των εισαγγελέων της υπηρεσίασ.

28. Το άρθρο I του έκτακτου διατάγματοσ 90/2018 τροποποιεί το άρθρο 88², παράγραφο 3, του νόμου 304/2004 περί της οργανώσεωσ του συστήματοσ απονομήσ δικαιοσύνησ ωσ εξής: «Η [ΥΔΑΔ] ασκεί τις δραστηριότητέσ της με δυναμικό δεκαπέντε εισαγγελέων».

29. Το άρθρο II του έκτακτου διατάγματοσ 90/2018 καθιερώνει διαδικασία παρεκκλίνουσα από τα άρθρα 88³ έως 88⁵ του νόμου 304/2004, με σκοπό των προσωρινό διορισμό του προϊστάμενου εισαγγελέα και τουλάχιστον του ενός τρίτου των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ. Ειδικότερα, κατά την παράγραφο 1 της διάταξησ αυτήσ, μέχρι την ολοκλήρωση των διαγωνισμών για την πλήρωση της θέσεσ του προϊστάμενου εισαγγελέα της ΥΔΑΔ και των εκτελεστικών θέσεων των εισαγγελέων της εν λόγω υπηρεσίασ, τα καθήκοντα του προϊστάμενου εισαγγελέα και τα εκτελεστικά καθήκοντα τουλάχιστον του ενός τρίτου των εισαγγελέων θα ασκούνται προσωρινά από εισαγγελείσ που πληρούν τις προϋποθέσεισ που προβλέπει ο νόμοσ για τον διορισμό στις θέσεισ αυτέσ, οι οποίοι επιλέγονται από την αρμόδια για τη διοργάνωση του διαγωνισμού επιτροπή, που συγκροτείται σύμφωνα με το άρθρο 88³, παράγραφο 2, του νόμου 304/2004. Κατά την παράγραφο 2, η επιλογή των υποψηφίων διενεργείται από την αρμόδια για τη διοργάνωση του εν λόγω διαγωνισμού επιτροπή, η οποία ασκεί τα καθήκοντά της εφόσον παρίστανται τουλάχιστον τρία μέλη, σύμφωνα με διαδικασία που διεξάγεται εντόσ πέντε ημερολογιακών ημερών από την ημερομηνία έναρξησ της με πρωτοβουλία του προέδρου του ΑΔΣ. Κατά την παράγραφο 11, «[α]πό την ημερομηνία που η [ΥΔΑΔ] θα τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα, θα αναλάβει τις εμπόλπουσεσ στην αρμοδιότητά της υποθέσεισ που εκκρεμούν ενώπιον της Direcția Națională Anticorupție [(Εθνικήσ διεύθυνσησ καταπολέμησησ της διαφθοράσ, Ρουμανία, στο εξής: DNA)] και ενώπιον άλλων τμημάτων της εισαγγελίασ, καθώς και τις δικογραφίεσ των υποθέσεων που αφορούν τα αδικήματα του άρθρου 88¹, παράγραφο 1, του νόμου 304/2004,

¹¹ Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 862, της 10ης Οκτωβρίου 2018).

όπως αναδημοσιεύτηκε μετά την τελευταία τροποποίηση και συμπλήρωσή του, οι οποίες έχουν περατωθεί πριν από την ημερομηνία κατά την οποία η εν λόγω υπηρεσία θα έχει τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα».

γ) Το έκτακτο διάταγμα 92/2018

30. Το έκτακτο κυβερνητικό διάταγμα 92, της 15ης Οκτωβρίου 2018, για την τροποποίηση και τη συμπλήρωση ορισμένων νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων στον τομέα της δικαιοσύνης (στο εξής: έκτακτο διάταγμα 92/2018)¹² τροποποίησε, μεταξύ άλλων, τον νόμο 304/2004, προσθέτοντας στο άρθρο 88² μια νέα παράγραφο 5, κατά την οποία οι εισαγγελείς της ΥΔΑΔ έχουν το καθεστώς αποσπασμένων εισαγγελέων κατά τη διάρκεια της απασχόλησής τους στην εν λόγω υπηρεσία. Το άρθρο 88⁵, παράγραφος 5, τροποποιείται, προβλέποντας ότι η συνέντευξη στο πλαίσιο της διαδικασίας επιλογής των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ πραγματοποιείται ενώπιον της επιτροπής επιλογής και όχι ενώπιον της ολομέλειας του ΑΔΣ.

δ) Το έκτακτο διάταγμα 7/2019

31. Το έκτακτο κυβερνητικό διάταγμα 7, της 20ής Φεβρουαρίου 2019, σχετικά με ορισμένα προσωρινά μέτρα που αφορούν τον διαγωνισμό για τη συμμετοχή στο Institutul Național al Magistraturii (Εθνικό Ινστιτούτο Δικαστών, Ρουμανία), την αρχική εκπαίδευση των δικαστών και των εισαγγελέων, τις εξετάσεις αποφοίτησης από το Εθνικό Ινστιτούτο Δικαστών, την πρακτική άσκηση και την εξέταση καταλληλότητας των ασκούμενων δικαστών και εισαγγελέων, καθώς και σχετικά με την τροποποίηση και τη συμπλήρωση του νόμου 303/2004, του νόμου 304/2004 και του νόμου 317/2004¹³, μεταξύ άλλων, τροποποιεί και συμπληρώνει τον νόμο 304/2004. Προσθέτει στο άρθρο 88¹ νέα παράγραφο 6, κατά την οποία όταν στον Codul de procedură penală (Κώδικα Ποινικής Δικονομίας) ή σε οποιονδήποτε άλλον ειδικό νόμο περιέχεται ο όρος «ιεραρχικά ανώτερος εισαγγελέας», επί υποθέσεων που αφορούν αδικήματα εμπίπτοντα στην αρμοδιότητα της ΥΔΑΔ, με τον όρο αυτό νοείται ο προϊστάμενος εισαγγελέας της ΥΔΑΔ, ακόμη και στις περιπτώσεις αποφάσεων οι οποίες εκδόθηκαν προτού η υπηρεσία αυτή τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα.

32. Επίσης, με το διάταγμα αυτό προστέθηκαν, μετά την παράγραφο 11 του άρθρου 88⁵, δύο νέες παράγραφοι 11¹ και 11², οι οποίες τροποποιούν τη διαδικασία διορισμού που προβλέπεται στη διάταξη αυτή. Κατά την παράγραφο 11¹, τα μέλη της επιτροπής επιλογής που μνημονεύεται στο άρθρο 88⁵ διατηρούν την ψήφο τους στην ολομέλεια του ΑΔΣ. Η παράγραφος 11² ορίζει ότι οι επιτροπές επιλογής που προβλέπονται στα άρθρα 88³ και 88⁵, αντίστοιχα, ασκούν τα καθήκοντά τους νομίμως εφόσον παρίστανται τουλάχιστον τρία από τα μέλη τους.

33. Το εν λόγω διάταγμα τροποποιεί επίσης το άρθρο 88⁸, προβλέποντας, στην παράγραφο 1, στοιχείο d, μια νέα εξουσία της ΥΔΑΔ, η οποία συνίσταται στην άσκηση μέσων έννομης προστασίας ή στην παραίτηση από αυτά σε υποθέσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένων των υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων ή που έχουν επιλυθεί οριστικά προτού η ΥΔΑΔ τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα.

¹² Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 874, της 16ης Οκτωβρίου 2018).

¹³ Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 137, της 20ής Φεβρουαρίου 2019).

ε) Το έκτακτο διάταγμα 12/2019

34. Το έκτακτο κυβερνητικό διάταγμα 12, της 5ης Μαρτίου 2019, για την τροποποίηση και τη συμπλήρωση ορισμένων νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων στον τομέα της δικαιοσύνης (στο εξής: έκτακτο διάταγμα 12/2019)¹⁴, τροποποίησε τον νόμο 303/2004 περί του καθεστώτος των δικαστών και των εισαγγελέων και πρόσθεσε τα άρθρα 88¹⁰ και 88¹¹ στον νόμο 304/2004. Το άρθρο 88¹⁰ προβλέπει την απόσπαση αξιωματικών της δικαστικής αστυνομίας στην ΥΔΑΔ, κατόπιν αίτησης του προϊστάμενου εισαγγελέα της εν λόγω υπηρεσίας, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Η διάρκεια των αποσπάσεων αυτών μπορεί να ανέρχεται μέχρι τα τρία έτη και μπορεί να ανανεώνεται για ίσης διάρκειας περίοδο.

III. Τα πραγματικά περιστατικά, οι διαδικασίες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και τα προδικαστικά ερωτήματα

A. Η υπόθεση C-83/19

35. Στις 27 Αυγούστου 2018, η Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Ένωση «Forum δικαστών της Ρουμανίας», στο εξής: ένωση «Forum δικαστών» ή προσφεύγουσα) υπέβαλε στη Δικαστική Επιθεώρηση (στο εξής: καθής) αίτηση κοινοποίησης πληροφοριών δημόσιου συμφέροντος. Οι ζητηθείσες πληροφορίες αφορούσαν τη δραστηριότητα της Δικαστικής Επιθεώρησης κατά το χρονικό διάστημα από το 2014 έως το 2018. Ειδικότερα, αφορούσαν στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις υποθέσεις των οποίων είχε επιληφθεί το όργανο αυτό, την κίνηση και την έκβαση πειθαρχικών διαδικασιών, καθώς και στοιχεία σχετικά με τη σύναψη πρωτοκόλλου συμφωνίας μεταξύ της Serviciul Român de Informații (Ρουμανικής υπηρεσίας πληροφοριών) και της Δικαστικής Επιθεώρησης και τη συμμετοχή της εν λόγω υπηρεσίας στις έρευνες.

36. Στις 24 Σεπτεμβρίου 2018, η προσφεύγουσα, θεωρώντας ότι η καθής ανταποκρίθηκε μόνον εν μέρει στην ανωτέρω αίτηση, άσκησε προσφυγή κατά της καθής ενώπιον του Tribunalul Olt (πρωτοδικείου Olt, Ρουμανία). Η προσφεύγουσα ζήτησε να υποχρεωθεί η καθής να κοινοποιήσει ορισμένες πληροφορίες που είχαν αποτελέσει αντικείμενο της από 27 Αυγούστου 2018 αίτησης.

37. Με το υπόμνημα αντικρούσεως που κατέθεσε στις 26 Οκτωβρίου 2018, η καθής υποστήριξε ότι δεν υπήρξε προσβολή των ατομικών δικαιωμάτων της προσφεύγουσας και ότι η προσφυγή έπρεπε να απορριφθεί ως αβάσιμη. Το εν λόγω υπόμνημα αντικρούσεως υπογραφόταν από τον δικαστή Lucian Netejoru.

38. Ο L. Netejoru είχε διοριστεί προϊστάμενος επιθεωρητής της Δικαστικής Επιθεώρησης με την απόφαση αριθ. 702/2015 της ολομέλειας του ΑΔΣ, της 30ής Ιουνίου 2015, για τριετή θητεία (από την 1η Σεπτεμβρίου 2015 έως την 1η Σεπτεμβρίου 2018). Κατά τον χρόνο κατάθεσης του υπομνήματος αντικρούσεως στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο L. Netejoru είχε την ιδιότητα του προσωρινού προϊστάμενου επιθεωρητή δυνάμει του έκτακτου διατάγματος 77/2018, που εκδόθηκε στις 5 Σεπτεμβρίου 2018.

¹⁴ Ordonanța de urgență nr.12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 185, της 7ης Μαρτίου 2019).

39. Στο υπόμνημα απαντήσεως που κατέθεσε η προσφεύγουσα, προέβαλε ένσταση, υποστηρίζοντας ότι ο υπογράφων το υπόμνημα αντικρούσεως, ήτοι ο L. Netejoru, δεν απέδειξε ότι είχε εξουσία να εκπροσωπεί την καθής, τούτο δε για δύο λόγους. Πρώτον, δεν έχει εκδοθεί από την αρχή, η οποία είναι αρμόδια για τον διορισμό του προϊστάμενου επιθεωρητή της Δικαστικής Επιθεώρησης (ήτοι από την ολομέλεια του ΑΔΣ), διοικητική πράξη που να διαπιστώνει τη συνδρομή των απαιτούμενων κατά νόμο προϋποθέσεων για την προσωρινή άσκηση των καθηκόντων αυτών.

40. Δεύτερον, οι διατάξεις του έκτακτου διατάγματος 77/2018 είναι αντισυνταγματικές. Η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι η παράταση από την κυβέρνηση της θητείας της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης, με το έκτακτο διάταγμα 77/2018, συνιστούσε νόσφιση των συνταγματικών εξουσιών του ΑΔΣ. Η προσφεύγουσα στήριξε την ένστασή της στα πορίσματα της έκθεσης ΜΣΕ της Επιτροπής του 2018, κατά την οποία «[τ]ο γεγονός ότι ο Υπουργός Δικαιοσύνης αποφάσισε να παρέμβει, παρατείνοντας τη θητεία των νυν προϊσταμένων, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως νόσφιση των εξουσιών του [ΑΔΣ]» και ισχυρίστηκε ότι το έκτακτο διάταγμα 77/2018 παραβιάζει την εγγύηση της ανεξαρτησίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ. Η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι, εφόσον κριθεί ότι ο ΜΣΕ και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ επιβάλλουν δεσμευτικές υποχρεώσεις στη Ρουμανία και ότι αυτή δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις αυτές, τούτο θα συνεπάγεται ότι ο L. Netejoru δεν έχει εξουσία νόμιμης εκπροσώπησης και ότι, ως εκ τούτου, είναι άκυρα τα δικόγραφα της αντίκρουσης που περιλήφθηκαν στη δικογραφία (συμπεριλαμβανομένου του υπομνήματος αντικρούσεως, των προσκομισθέντων αποδεικτικών στοιχείων και των προβληθεισών ενστάσεων).

41. Η καθής ισχυρίστηκε ότι η απόφαση αριθ. 702/2015 του ΑΔΣ, με την οποία ο L. Netejoru διορίστηκε προϊστάμενος επιθεωρητής, είναι διαθέσιμη στον επίσημο ιστότοπο της Δικαστικής Επιθεώρησης. Επιπλέον, η καθής επικαλέστηκε τις διατάξεις του έκτακτου διατάγματος 77/2018. Στη βάση αυτή, η καθής ζήτησε να απορριφθεί η ένσταση της προσφεύγουσας ως αβάσιμη.

42. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunalul Olt (πρωτοδικείο Olt) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Αποτελεί ο [ΜΣΕ] που συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], πράξη θεσμικού οργάνου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δυνάμενη να υποβληθεί στην ερμηνεία του [Δικαστηρίου];
- 2) Εμπίπτουν το περιεχόμενο, ο χαρακτήρας και η χρονική διάρκεια του [ΜΣΕ], που συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], στο πεδίο εφαρμογής της [Συνθήκης Προσχώρησης]; Είναι οι απαιτήσεις που διατυπώθηκαν στις υποβληθείσες στο πλαίσιο του εν λόγω μηχανισμού εκθέσεις δεσμευτικές για τη Ρουμανία;
- 3) Έχει το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, [ΣΕΕ], την έννοια ότι υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία για τη διασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας μέτρα στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, συγκεκριμένα δε εγγυήσεις ανεξάρτητης πειθαρχικής διαδικασίας έναντι των Ρουμάνων δικαστών, αποκλείοντας όλους τους κινδύνους που συνδέονται με την άσκηση πολιτικής επιρροής στη διεξαγωγή αυτών των διαδικασιών, όπως ο διορισμός απευθείας από την κυβέρνηση της διοικήσεως της *Inspectia Judiciară* (Δικαστικής Επιθεώρησης, Ρουμανία), ακόμη και της προσωρινής;

- 4) Έχει το άρθρο 2 [ΣΕΕ] την έννοια ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν τα κριτήρια της αρχής του κράτους δικαίου και στην περίπτωση διαδικασίας για τον διορισμό απευθείας από την κυβέρνηση διοικήσεως της *Inspectia Judiciară* (Δικαστικής Επιθεώρησης, Ρουμανία), ακόμη και της προσωρινής, όπως απαιτείται και από τις καταρτισθείσες εκθέσεις στο πλαίσιο του [ΜΣΕ], που συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ];»

B. Η υπόθεση C-127/19

43. Προσφεύγουσες στην υπόθεση αυτή είναι η ένωση «Forum δικαστών» και η *Asociația «Mîscarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor»* (Ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων»). Στις 13 Δεκεμβρίου 2018, οι προσφεύγουσες άσκησαν προσφυγή ενώπιον του *Curtea de Apel Pitești* (εφετείου του Pitești, Ρουμανία), με την οποία ζητούσαν την ακύρωση δύο αποφάσεων της ολομέλειας του ΑΔΣ: της απόφασης αριθ. 910/19.09.2018, με την οποία εγκρίθηκε ο κανονισμός για τον διορισμό και την παύση των εισαγγελέων που ασκούν διευθυντικά καθήκοντα στην ΥΔΑΔ¹⁵ και της απόφασης αριθ. 911/19.09.2018, με την οποία εγκρίθηκε ο κανονισμός για τον διορισμό, την άσκηση καθηκόντων και την παύση των εισαγγελέων που ασκούν εκτελεστικά καθήκοντα στην ΥΔΑΔ¹⁶.

44. Οι αποφάσεις αυτές εκδόθηκαν με βάση τον νόμο 207/2018. Με το άρθρο 1, παράγραφος 45, του νόμου αυτού, προστέθηκαν, μετά το άρθρο 88 του νόμου 304/2004, τα άρθρα 88¹ έως 88⁹, με αντικείμενο την ίδρυση και τον καθορισμό του τρόπου λειτουργίας της ΥΔΑΔ. Κατά το νέο άρθρο 88⁵, παράγραφος 12, «οι διαδικασίες διορισμού, άσκησης καθηκόντων και παύσης από διευθυντικά και εκτελεστικά καθήκοντα στην υπηρεσία θα προσδιορισθούν λεπτομερώς με κανονισμό που θα εγκριθεί από την ολομέλεια του [ΑΔΣ]». Οι δύο αποφάσεις των οποίων ζητείται η ακύρωση στην υπό κρίση υπόθεση εκδόθηκαν δυνάμει της διάταξης αυτής.

45. Οι προσφεύγουσες υποστήριξαν ότι οι δύο αυτές διοικητικές αποφάσεις είναι αντισυνταγματικές, επικαλούμενες τη διάταξη του Συντάγματος της Ρουμανίας, κατά την οποία το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις Συνθήκες στις οποίες είναι συμβαλλόμενο μέρος (άρθρο 11 και άρθρο 148, παράγραφος 2). Οι προσφεύγουσες υποστήριξαν επίσης ότι ορισμένες διατάξεις των επίμαχων πράξεων αντιβαίνουν σε πράξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος, συμπεριλαμβανομένου του νόμου, του Συντάγματος και της ΣΛΕΕ. Οι προσφεύγουσες επικαλέστηκαν επίσης τον ΜΣΕ. Υποστηρίζουν ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ θίγει άμεσα τις αρμοδιότητες της DNA, φορέα ο οποίος έχει επιτύχει σημαντικά αποτελέσματα στο πλαίσιο του ΜΣΕ, όπως προκύπτει από τις εκθέσεις της Επιτροπής. Λόγω της ίδρυσης της ΥΔΑΔ, δεκάδες υποθέσεις μείζονος διαφθοράς που εκκρεμούν ενώπιον της DNA μπορούν να παραπεμφθούν στην ΥΔΑΔ απλώς και μόνο με την υποβολή εικονικών καταγγελιών κατά δικαστικών λειτουργών, επιφέροντας την πλήρη κατάργηση σημαντικού μέρους της δραστηριότητας της DNA.

46. Με την απόφαση 33, της 23ης Ιανουαρίου 2018, το *Curtea Constituțională a României* (Συνταγματικό Δικαστήριο της Ρουμανίας) εξέτασε τις διατάξεις του νόμου 207/2018 στο πλαίσιο προκαταρκτικού ελέγχου συνταγματικότητας. Έκρινε ότι οι αιτιάσεις σχετικά με τον

¹⁵ Consiliul Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 812, της 21ης Σεπτεμβρίου 2018).

¹⁶ Consiliul Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 812, της 21ης Σεπτεμβρίου 2018).

αντίκτυπο της ίδρυσης της ΥΔΑΔ επί των αρμοδιοτήτων της DNA ήταν αβάσιμες και ότι δεν υπήρχαν δεσμευτικές πράξεις του δικαίου της Ένωσης στις οποίες θα μπορούσαν να στηριχθούν αιτιάσεις αντισυνταγματικότητας με βάση το άρθρο 148, παράγραφοι 2 και 4, του Συντάγματος.

47. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής σε εκθέσεις της ομάδας κρατών κατά της διαφθοράς (στο εξής: GRECO) και της ευρωπαϊκής επιτροπής για τη Δημοκρατία μέσω του δικαίου (στο εξής: επιτροπή της Βενετίας). Η Επιτροπή έχει επικαλεστεί τις εκθέσεις αυτές στο πλαίσιο των δικών της εκθέσεων ΜΣΕ. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, στο μέτρο που ο ΜΣΕ και οι καταρτισθείσες στο πλαίσιο του εν λόγω μηχανισμού εκθέσεις επιβάλλουν στο κράτος υποχρέωση συμμόρφωσης, η υποχρέωση αυτή δεν βαρύνει μόνον τη νομοθετική εξουσία, αλλά και τις διοικητικές αρχές, εν προκειμένω, το ΑΔΣ, το οποίο θεσπίζει την παράγωγη νομοθεσία, καθώς και τα δικαστήρια.

48. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το Curtea Constituțională (Συνταγματικό Δικαστήριο) έκρινε, στην απόφασή του αριθ. 104, της 6ης Μαρτίου 2018, ότι η απόφαση ΜΣΕ δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας από το Δικαστήριο «όσον αφορά το περιεχόμενο, τον χαρακτήρα και τη χρονική διάρκεια, καθώς και ως προς το εάν οι πτυχές αυτές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης Προσχώρησης». Ως εκ τούτου, εκτιμά ότι η επίλυση της διαφοράς προϋποθέτει την αποσαφήνιση του χαρακτήρα και της νομικής ισχύος των πράξεων αυτών.

49. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Curtea de Apel Pitești (εφετείο του Pitești) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Αποτελεί ο [ΜΣΕ] που συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], πράξη θεσμικού οργάνου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δυνάμενη να υποβληθεί στην ερμηνεία του [Δικαστηρίου];
- 2) Εμπίπτουν το περιεχόμενο, ο χαρακτήρας και η χρονική διάρκεια του [ΜΣΕ], που συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], στο πεδίο εφαρμογής της [Συνθήκης Προσχώρησης]; Είναι οι απαιτήσεις που διατυπώθηκαν στις καταρτισθείσες εκθέσεις στο πλαίσιο του εν λόγω μηχανισμού δεσμευτικές για τη Ρουμανία;
- 3) Έχει το άρθρο 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, την έννοια ότι η υποχρέωση τηρήσεως εκ μέρους της Ρουμανίας των απαιτήσεων που επιβάλλονται από τις καταρτισθείσες εκθέσεις στο πλαίσιο του [ΜΣΕ], ο οποίος συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], εμπίπτει στην υποχρέωση τηρήσεως εκ μέρους του κράτους μέλους των αρχών του κράτους δικαίου;
- 4) Αντιβαίνει στο άρθρο 2 ΣΕΕ, ιδίως δε στην υποχρέωση τηρήσεως των αρχών του κράτους δικαίου, η νομοθεσία με την οποία ιδρύεται και οργανώνεται, στην Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (εισαγγελία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου), η υπηρεσία διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος, λόγω της δυνατότητας ασκήσεως έμμεσων πιέσεων στους δικαστικούς λειτουργούς;
- 5) Αντιβαίνει στην αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ και στο άρθρο 47 του [Χάρτη], όπως έχει ερμηνευθεί με τη νομολογία του [Δικαστηρίου] (απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), η ίδρυση, στην Parchetul de pe lângă Înalta

Curte de Casație și Justiție (εισαγγελία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου), της Υπηρεσίας διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος, λόγω του τρόπου διορισμού/παύσεως των εισαγγελέων στην εν λόγω υπηρεσία, του τρόπου ασκήσεως των καθηκόντων στο πλαίσιο αυτής, καθώς και του τρόπου καθορισμού της αρμοδιότητας, σε συνδυασμό με τον περιορισμένο αριθμό θέσεων στο πλαίσιο της εν λόγω υπηρεσίας;»

Γ. Η υπόθεση C-195/19

50. Ο προσφεύγων PJ άσκησε προσφυγή για φορολογική διαφορά, την οποία ο καθού, που ήταν δικαστής στην εν λόγω υπόθεση, απέρριψε ως αβάσιμη. Ο προσφεύγων θεωρούσε ότι ο καθού δεν τήρησε την εκ του νόμου υποχρέωση αιτιολόγησης της απόφασής του εντός της νόμιμης προθεσμίας των τριάντα ημερών, παρακωλύοντας την εκ μέρους του θιγόμενου άσκηση ένδικων μέσων. Ως εκ τούτου, ο προσφεύγων υπέβαλε έγκληση στην Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (εισαγγελία του εφετείου Βουκουρεστίου, Ρουμανία), ζητώντας να αναγνωρισθεί η ποινική ευθύνη του καθού για το αδίκημα της κατάχρησης εξουσίας.

51. Ο αρμόδιος για την υπόθεση εισαγγελέας της Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (εισαγγελίας του εφετείου Βουκουρεστίου) αποφάσισε να ασκήσει ποινική δίωξη, η οποία, εν συνεχεία, έπαυσε, με το σκεπτικό ότι δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη της προσαπτόμενης στον δικαστή κατάχρησης. Ο προσφεύγων άσκησε ένσταση κατά της εν λόγω απόφασης παύσης της ποινικής δίωξης ενώπιον του ιεραρχικά ανώτερου εισαγγελέα.

52. Μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 207/2018, με βάση το άρθρο III του νόμου αυτού και σύμφωνα με το νέο άρθρο 88¹ του νόμου 304/2004, η Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (εισαγγελία του εφετείου Βουκουρεστίου) παρέπεμψε την ένσταση στην ΥΔΑΔ, επειδή αφορούσε δικαστικό λειτουργό. Ο αναπληρωτής προϊστάμενος εισαγγελέας της ΥΔΑΔ απέρριψε ομοίως την ένσταση ως αβάσιμη. Ο προσφεύγων άσκησε ένδικο μέσο ενώπιον του Curtea de Apel București (εφετείου Βουκουρεστίου) κατά της αρχικής διάταξης της εισαγγελίας του εν λόγω δικαστηρίου, η οποία επικυρώθηκε με τη διάταξη του αναπληρωτή προϊστάμενου εισαγγελέα της ΥΔΑΔ.

53. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι δύναται είτε να απορρίψει το ένδικο μέσο είτε να το δεχτεί. Στην τελευταία περίπτωση, η απόφασή του θα έχει ως αποτέλεσμα να ακυρωθούν οι διατάξεις που εκδόθηκαν από τους εισαγγελείς και να αναπεμφθεί η υπόθεση ενώπιον του εισαγγελέα. Σύμφωνα με το άρθρο 2¹ του νόμου 304/2004, ο ιεραρχικά ανώτερος εισαγγελέας που εξέτασε τη νομιμότητα και το βάσιμο της διάταξης του αρμόδιου για την υπόθεση εισαγγελέα ήταν μέλος της ΥΔΑΔ. Επομένως, σε περίπτωση που το ένδικο μέσο γίνει δεκτό, τόσο ο αρμόδιος για την υπόθεση εισαγγελέας όσο και ο ιεραρχικά ανώτερος εισαγγελέας θα αποτελούν μέλη της ίδιας ειδικής υπηρεσίας, ήτοι της ΥΔΑΔ.

54. Υπό τις συνθήκες αυτές, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι οφείλει να εξετάσει κατά πόσον αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η εθνική νομοθετική ρύθμιση για την ίδρυση της ΥΔΑΔ. Το εθνικό δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η έκθεση ΜΣΕ του 2018 της Επιτροπής πρότεινε την «[ά]μεση αναστολή της εφαρμογής των νόμων περί δικαιοσύνης και των επακόλουθων έκτακτων διαταγμάτων» και την «[α]ναθεώρηση των νόμων περί δικαιοσύνης λαμβανομένων πλήρως υπόψη των συστάσεων που έχουν διατυπωθεί στο πλαίσιο του ΜΣΕ και των συστάσεων που έχουν εκδοθεί από την επιτροπή της Βενετίας και τη GRECO».

55. Το εθνικό δικαστήριο επισημαίνει ότι, σε περίπτωση που κριθεί ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία αντιβαίνει στο άρθρο 67, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, στην πρώτη περίοδο του άρθρου 2 ΣΕΕ και στην πρώτη περίοδο του άρθρου 9 ΣΕΕ, θα πρέπει να κηρύξει άκυρες όλες τις διαδικαστικές πράξεις που διενήργησε η ΥΔΑΔ στην υπόθεση της κύριας δίκης. Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει επίσης να λάβει υπόψη την απάντηση του Δικαστηρίου και για τον καθορισμό του αρμόδιου τμήματος της εισαγγελίας, το οποίο θα επιληφθεί της υπόθεσης, σε περίπτωση που γίνει δεκτό το ένδικο μέσο.

56. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Curtea de Apel București (εφετείο Βουκουρεστίου) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Έχουν ο [ΜΣΕ], ο οποίος συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], και οι απαιτήσεις που διατυπώθηκαν στις καταρτισθείσες στο πλαίσιο του εν λόγω μηχανισμού εκθέσεις δεσμευτικό χαρακτήρα για τη Ρουμανία;
- 2) Αντιβαίνει στο άρθρο 67, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και στο άρθρο 2, πρώτη περίοδος, και στο άρθρο 9, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ, εθνική νομοθεσία με την οποία ιδρύεται υπηρεσία της εισαγγελίας αποκλειστικά αρμόδια για τη διερεύνηση οποιουδήποτε αδικήματος διαπράττεται από δικαστές και εισαγγελείς;
- 3) Αντιβαίνει στην αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου, όπως κατοχυρώθηκε με την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66), και στη μεταγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου, εθνική νομοθεσία η οποία παρέχει σε όργανο πολιτικού-δικαιοδοτικού χαρακτήρα, όπως το Curtea Constituțională a României (Συνταγματικό Δικαστήριο της Ρουμανίας), τη δυνατότητα να παραβιάζει την προμνησθείσα αρχή εκδίδοντας αποφάσεις που δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο;»

Δ. Η υπόθεση C-291/19

57. Με τέσσερις εγκλήσεις, τις οποίες υπέβαλε τον Δεκέμβριο του 2015 και τον Φεβρουάριο του 2016, ο SO, ήτοι ο προσφεύγων, κατήγγειλε τη διάπραξη από τέσσερις εισαγγελείς του αδικήματος της κατάχρησης εξουσίας, καθώς και τη διάπραξη από έναν δικηγόρο, μέλος του δικηγορικού συλλόγου του Brașov, του αδικήματος της αθέμιτης άσκησης επιρροής έναντι ανταλλάγματος. Εν συνεχεία, ο SO υπέβαλε έγκληση κατά δύο δικαστών του Judecătoria Brașov (ειρηνοδικείου Brașov, Ρουμανία) και του Tribunalul Brașov (πρωτοδικείου Brașov, Ρουμανία), υποστηρίζοντας ότι είναι μέλη εγκληματικής οργάνωσης και ότι εξέδωσαν δυσμενείς για τον ίδιο αποφάσεις σε διάφορες υποθέσεις.

58. Με διάταξη της 8ης Σεπτεμβρίου 2017, το τμήμα της DNA για την καταπολέμηση των αδικημάτων που χαρακτηρίζονται ως αδικήματα διαφθοράς αποφάσισε να θέσει την υπόθεση στο αρχείο.

59. Κατά της διάταξης της 8ης Σεπτεμβρίου 2017, ο προσφεύγων υπέβαλε ένσταση ενώπιον του ιεραρχικά ανώτερου εισαγγελέα, ήτοι του προϊστάμενου εισαγγελέα του τμήματος της DNA για την καταπολέμηση των αδικημάτων που χαρακτηρίζονται ως αδικήματα διαφθοράς. Με διάταξη της 20ής Οκτωβρίου 2017, ο εν λόγω εισαγγελέας απέρριψε την ένσταση ως αβάσιμη.

60. Στις 11 Σεπτεμβρίου 2018, ο προσφεύγων άσκησε ένδικο μέσο κατά της αρχικής διάταξης, η οποία επικυρώθηκε με τη διάταξη της 20ής Οκτωβρίου 2017, ενώπιον του Curtea de Apel Braşov (εφετείου Βραşον, Ρουμανία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

61. Δεδομένου ότι κατά τη διαδικασία ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου απαιτείται η συμμετοχή εισαγγελέα στις επ' ακροατηρίου συζητήσεις, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι στις επ' ακροατηρίου συζητήσεις όντως μετείχε αρχικά εισαγγελέας της DNA. Μετά την έναρξη ισχύος των τροποποιήσεων του νόμου 304/2004 και την έκδοση από το Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο) της απόφασης αριθ. 3 της 26ης Φεβρουαρίου 2019, ο εισαγγελέας της DNA αντικαταστάθηκε, στην επ' ακροατηρίου συζήτηση, από εισαγγελέα της Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Braşov (εισαγγελίας του εφετείου Βραşον).

62. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η συνέχιση της κύριας δίκης συνεπάγεται τη συμμετοχή των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ. Επίσης επισημαίνει ότι, σε περίπτωση που κριθεί ότι το ένδικο μέσο του προσφεύγοντος είναι βάσιμο, θα πρέπει να αναπέμψει την υπόθεση στην ΥΔΑΔ για την άσκηση ποινικής δίωξης. Υπό τις συνθήκες αυτές, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι είναι αναγκαίο να εξακριβωθεί κατά πόσον αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η εθνική ρύθμιση για την ίδρυση της ΥΔΑΔ, λαμβανομένης υπόψη της έκθεσης ΜΣΕ του 2018 της Επιτροπής. Ειδικότερα, σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι οι εκθέσεις ΜΣΕ είναι δεσμευτικές, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί ποιο είναι το πεδίο εφαρμογής της σχετικής υποχρέωσης και αν σε αυτήν εμπίπτουν μόνον τα συμπεράσματα των εν λόγω εκθέσεων ή αν το εθνικό δικαστήριο πρέπει επίσης να λάβει υπόψη τα ευρήματα της έκθεσης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προέρχονται από τα έγγραφα της επιτροπής της Βενετίας και της GRECO.

63. Για τους λόγους αυτούς, το Curtea de Apel Braşov (εφετείο Βραşον) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Αποτελεί ο [ΜΣΕ] που συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], πράξη θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δυνάμενη να υποβληθεί στην ερμηνεία του [Δικαστηρίου];
- 2) Είναι δεσμευτικές για τη Ρουμανία οι απαιτήσεις που διατυπώνονται στις εκθέσεις που καταρτίζονται στο πλαίσιο του εν λόγω μηχανισμού, ειδικότερα (ενδεικτικώς) όσον αφορά την αναγκαιότητα νομοθετικών τροποποιήσεων σύμφωνων με τα συμπεράσματα του ΜΣΕ και τις συστάσεις που διατύπωσαν η επιτροπή της Βενετίας και η [GRECO];
- 3) Έχει το άρθρο 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 3, [ΣΕΕ], την έννοια ότι στην υποχρέωση των κρατών μελών να σέβονται τις αρχές του κράτους δικαίου εμπίπτει και η υποχρέωση της Ρουμανίας να σέβεται τις απαιτήσεις που διατυπώνονται στις εκθέσεις οι οποίες καταρτίζονται στο πλαίσιο του [ΜΣΕ], ο οποίος θεσπίστηκε με την απόφαση [ΜΣΕ];
- 4) Αντιβαίνει στην αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ και στο άρθρο 47 του [Χάρτη], όπως έχει ερμηνευθεί με τη νομολογία του [Δικαστηρίου] (απόφαση του τμήματος μείζονος συνθέσεως της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), η ίδρυση, στην Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (εισαγγελία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου), της [ΥΔΑΔ], λαμβανομένων υπόψη

του τρόπου διορισμού/παύσης των εισαγγελέων στην εν λόγω υπηρεσία, του τρόπου άσκησης των καθηκόντων στο πλαίσιο αυτής, καθώς και του τρόπου καθορισμού της αρμοδιότητας, σε συνδυασμό με τον περιορισμένο αριθμό θέσεων στην εν λόγω υπηρεσία;

- 5) Αντιβαίνει στο άρθρο 47[, δεύτερο εδάφιο,] του [Χάρτη] σχετικά με το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, ειδικότερα δε όσον αφορά την εκδίκαση της υπόθεσης εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, η ίδρυση, στην Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (εισαγγελία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου), [της ΥΔΑΔ], λαμβανομένου υπόψη του τρόπου άσκησης των καθηκόντων στο πλαίσιο αυτής και του τρόπου καθορισμού της αρμοδιότητας, σε συνδυασμό με τον περιορισμένο αριθμό θέσεων στην εν λόγω υπηρεσία;»

E. Η υπόθεση C-355/19

64. Προσφεύγοντες στην υπόθεση αυτή είναι η ένωση «Forum δικαστών», η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων» και ένα φυσικό πρόσωπο, ο OL (στο εξής: προσφεύγοντες).

65. Στις 23 Ιανουαρίου 2019, οι προσφεύγοντες κατέθεσαν ενώπιον του Curtea de Apel Pitești (εφετείου του Pitești), προσφυγή ακυρώσεως της διάταξης αριθ. 252, της 23ης Οκτωβρίου 2018, την οποία εξέδωσε ο Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (γενικός εισαγγελέας της εισαγγελίας του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, στο εξής: καθού)¹⁷. Η διάταξη αυτή έχει ως αντικείμενο την οργάνωση και τη λειτουργία της ΥΔΑΔ. Εκδόθηκε βάσει του νόμου 207/2018, με τον οποίο ιδρύθηκε η ΥΔΑΔ, κατ' εφαρμογήν του άρθρου II, παράγραφοι 10 και 11 του έκτακτου διατάγματος 90/2018.

66. Οι προσφεύγοντες, πρώτον, υποστήριξαν ότι η ως άνω διάταξη είναι αντισυνταγματική, επικαλούμενοι συναφώς τη διάταξη του Συντάγματος της Ρουμανίας κατά την οποία το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις Συνθήκες στις οποίες είναι συμβαλλόμενο μέρος (άρθρο 11 και άρθρο 148, παράγραφος 2, του ρουμανικού Συντάγματος). Δεύτερον, έβαλαν κατά του περιεχομένου της διάταξης για τον λόγο ότι ορισμένα σημεία της αντιβαίνουν σε συγκεκριμένες πράξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος (τον νόμο, το Σύνταγμα, τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Ειδικότερα, οι προσφεύγοντες επισήμαναν ότι η ως άνω διάταξη δεν λαμβάνει υπόψη τις συστάσεις της Επιτροπής που περιέχονται στις εκθέσεις που καταρτίστηκαν στο πλαίσιο του ΜΣΕ.

67. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Curtea de Apel Pitești (εφετείο του Pitești), στηριζόμενο σε σκεπτικό παρεμφερές με το σκεπτικό στο οποίο στηρίχθηκε το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση C-127/19, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Αποτελεί ο [ΜΣΕ], ο οποίος συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], πράξη θεσμικού οργάνου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δυνάμενη να υποβληθεί στην ερμηνεία του [Δικαστηρίου];

¹⁷ Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

- 2) Εμπίπτουν το περιεχόμενο, ο χαρακτήρας και η χρονική διάρκεια του [ΜΣΕ], ο οποίος συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], στο πεδίο εφαρμογής της [Συνθήκης Προσχώρησης]; Είναι δεσμευτικές για τη Ρουμανία οι απαιτήσεις που διατυπώθηκαν στις καταρτισθείσες στο πλαίσιο του εν λόγω μηχανισμού εκθέσεις;
- 3) Έχει το άρθρο 2 [ΣΕΕ] την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν τα κριτήρια του κράτους δικαίου που επιβάλλονται από τις εκθέσεις που καταρτίστηκαν στο πλαίσιο του [ΜΣΕ], ο οποίος συστάθηκε με την [απόφαση ΜΣΕ], σε περίπτωση ιδρύσεως στο πλαίσιο της εισαγγελίας, με τη μορφή εκτάκτου μέτρου, υπηρεσίας επιφορτισμένης με την αποκλειστική διερεύνηση των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος, εξέλιξη η οποία εγείρει συγκεκριμένες ανησυχίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρόσθετο μέσο εκφοβισμού και άσκησης πιέσεων στους δικαστικούς λειτουργούς;
- 4) Έχει το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, [ΣΕΕ] την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που ρυθμίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, εξαλείφοντας κάθε κίνδυνο πολιτικής επιρροής στις ποινικές υποθέσεις που χειρίζονται δικαστικοί λειτουργοί, σε περίπτωση ιδρύσεως στο πλαίσιο της εισαγγελίας, με τη μορφή εκτάκτου μέτρου, υπηρεσίας επιφορτισμένης με την αποκλειστική διερεύνηση των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος, εξέλιξη η οποία εγείρει συγκεκριμένες ανησυχίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρόσθετο μέσο εκφοβισμού και άσκησης πιέσεων στους δικαστικούς λειτουργούς;»

ΣΤ. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

68. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 21ης Μαρτίου 2019 αποφασίσθηκε η συνεκδίκηση των υποθέσεων C-83/19, C-127/19 και C-195/19. Με την ίδια απόφαση απορρίφθηκε η αίτηση των αιτούντων δικαστηρίων στις εν λόγω υποθέσεις περί εξέτασής τους με την ταχεία διαδικασία του άρθρου 105, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, αλλά αποφασίστηκε η κατά προτεραιότητα εκδίκηση και των τριών υποθέσεων σύμφωνα με το άρθρο 53, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας.

69. Οι προσφεύγοντες των υποθέσεων C-83/19 και C-127/19 ζήτησαν, με έγγραφα της 11ης και της 20ής Φεβρουαρίου 2019, αντίστοιχα, τη λήψη προσωρινών μέτρων σύμφωνα με το άρθρο 279 ΣΛΕΕ και το άρθρο 160, παράγραφοι 2 και 7, του Κανονισμού Διαδικασίας. Το Δικαστήριο απάντησε ότι δεν έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει τέτοια μέτρα στο πλαίσιο διαδικασιών προδικαστικής παραπομπής.

70. Μετά την έκδοση της απόφασης της 8ης Φεβρουαρίου 2019 του Curtea de Apel Craiova (εφετείου Craiova, Ρουμανία), το Tribunalul Olt (πρωτοδικείο Olt), με διάταξη της 12ης Φεβρουαρίου 2019, παρέπεμψε τη διαφορά της κύριας δίκης στην υπόθεση C-83/19 στο Tribunalul Mehedinți (πρωτοδικείο Mehedinți, Ρουμανία). Ωστόσο, το Tribunalul Olt (πρωτοδικείο Olt) ενημέρωσε το Δικαστήριο ότι όλες οι διαδικαστικές πράξεις, συμπεριλαμβανομένης της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως, διατηρούνται σε ισχύ. Το Curtea de Apel Pitești (εφετείο του Pitești), μετά την έκδοση της απόφασης της 10ης Ιουνίου 2020 του Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου), παρέπεμψε τη διαφορά της κύριας δίκης στην υπόθεση C-127/19 στο Curtea de Apel Alba Iulia (εφετείο Alba Iulia, Ρουμανία). Το Curtea de Apel Pitești (εφετείο του Pitești) ενημέρωσε το Δικαστήριο ότι όλες οι διαδικαστικές πράξεις διατηρούνται σε ισχύ.

71. Η εφαρμογή της ταχείας διαδικασίας ζητήθηκε επίσης από το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση C-355/19. Η εν λόγω αίτηση απορρίφθηκε με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 27ης Ιουνίου 2019. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 18ης Σεπτεμβρίου 2019, αποφασίστηκε η κατά προτεραιότητα εκδίκαση της εν λόγω υπόθεσης καθώς και της υπόθεσης C-291/19.

72. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-195/19 η Δικαστική Επιθεώρηση, η Βελγική, η Ολλανδική, η Πολωνική και η Ρουμανική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Η Σουηδική Κυβέρνηση κατέθεσε γραπτές παρατηρήσεις στις υποθέσεις C-83/19 και C-127/19. Το ΑΔΣ και η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων» κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις στην υπόθεση C-127/19.

73. Στην υπόθεση C-291/19, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Ολλανδική, η Πολωνική, η Ρουμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

74. Στην υπόθεση C-355/19, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η ένωση «Forum δικαστών», ο γενικός εισαγγελέας της εισαγγελίας του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου (στο εξής: γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου), η Ολλανδική, η Πολωνική, η Ρουμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

75. Στις 20 και 21 Ιανουαρίου 2020 διεξήχθη κοινή επ' ακροατηρίου συζήτηση, κατά την οποία ανέπτυξαν προφορικά τις απόψεις τους οι ακόλουθοι μετέχοντες στη διαδικασία: η ένωση «Forum δικαστών», η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων», το Ανώτατο Διοικητικό Συμβούλιο του δικαστικού σώματος (ΑΔΣ), ο ΟΛ, ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου, η Βελγική, η Δανική, η Ολλανδική, η Ρουμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

IV. Ανάλυση

76. Οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως εξής. Αρχικά, θα εξετάσω τις ενστάσεις απαραδέκτου που έχουν προβληθεί στις διάφορες υποθέσεις ενώπιον του Δικαστηρίου (Α). Εν συνέχεια, θα εκθέσω το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο της Ένωσης, καθώς και τα κριτήρια βάσει των οποίων πρέπει να πραγματοποιηθεί η ανάλυση στις υπό κρίση υποθέσεις (Β). Τέλος, θα πραγματοποιήσω την εκτίμηση των επίμαχων εθνικών διατάξεων (Γ).

Α. Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων

77. Διάφοροι μετέχοντες στη διαδικασία, οι οποίοι κατέθεσαν παρατηρήσεις στις υπό κρίση υποθέσεις, υποστηρίζουν ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να απαντήσει σε ορισμένα ή και σε όλα τα προδικαστικά ερωτήματα που έχουν υποβληθεί στο πλαίσιο των εν λόγω υποθέσεων. Τα κυριότερα ζητήματα που τίθενται στο πλαίσιο των υποθέσεων αυτών μπορούν, κατ' ουσίαν, να «ομαδοποιηθούν», καθόσον αφορούν αντιρρήσεις σχετικές με την έλλειψη αρμοδιότητας της Ένωσης στους τομείς τους οποίους αφορούν οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως, ιδίως όσον αφορά i) την εσωτερική οργάνωση των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης· ii) την αναρμοδιότητα του Δικαστηρίου να ερμηνεύσει την απόφαση ΜΣΕ· iii) το αλυσιτελές των απαντήσεων που καλείται να δώσει το Δικαστήριο για την επίλυση των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον των αιτούντων δικαστηρίων· και iv) το γεγονός ότι ορισμένα από τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα έχουν καταστεί άνευ αντικειμένου.

78. Όλες οι αντιρρήσεις αυτές έχουν προβληθεί ως ενστάσεις απαραδέκτου των προδικαστικών ερωτημάτων. Ωστόσο, φρονώ ότι τα επιχειρήματα σχετικά με i) την αναρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της οργάνωσης των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης στα κράτη μέλη και ii) τη νομική φύση του ΜΣΕ αφορούν, στην πραγματικότητα, την εκτίμηση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου.

79. Επιπλέον, τα ανωτέρω στοιχεία που αφορούν την αρμοδιότητα αλληλεπικαλύπτονται σε μεγάλο βαθμό με την ουσιαστική ανάλυση των οικείων διατάξεων. Το ζήτημα κατά πόσον οι επίμαχες στις υπό κρίση υποθέσεις εθνικές διατάξεις, οι οποίες αφορούν την οργάνωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης συνδέεται αναπόσπαστα με τις απαντήσεις που πρέπει να δοθούν στα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία αφορούν, ειδικότερα, το πεδίο εφαρμογής, τις προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα του άρθρου 2 και του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, καθώς και του άρθρου 47 του Χάρτη¹⁸. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην υπόθεση Α.Κ. κ.λπ., σε σχέση με παρόμοια επιχειρήματα, τα ερωτήματα αυτά άπτονται της ερμηνείας των επίμαχων διατάξεων και, για τον λόγο αυτόν, εμπίπτουν προδήλως στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ¹⁹.

80. Για τους λόγους αυτούς, θα εξετάσω αμφότερες τις εν λόγω αντιρρήσεις ως προς την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στο τμήμα Β των παρουσών προτάσεων, στο οποίο θα εκθέσω τις διατάξεις που έχουν, στην πραγματικότητα, εφαρμογή στις υπό κρίση υποθέσεις και θα διευκρινίσω τι είδους εξέταση απαιτείται. Στο παρόν τμήμα Α των παρουσών προτάσεων, θα εξετάσω μόνον όσες αντιρρήσεις φαίνεται να αποτελούν πράγματι ενστάσεις απαραδέκτου, τις οποίες έχουν προβάλει διάφοροι μετέχοντες στη διαδικασία σε σχέση με τα επιμέρους προδικαστικά ερωτήματα που έχουν υποβληθεί σε κάθε υπόθεση.

81. Επισημαίνω ότι η Ρουμανική Κυβέρνηση, στις γραπτές παρατηρήσεις της, υποστήριξε ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι, ως επί το πλείστον, απαράδεκτα σε όλες τις υποθέσεις που έχουν υποβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου²⁰. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η άποψη της εν λόγω Κυβέρνησης μεταβλήθηκε σημαντικά, πράγμα που αντιλαμβάνομαι ότι οφειλόταν στο γεγονός ότι, μετά την κυβερνητική αλλαγή που ακολούθησε σε εθνικό επίπεδο, άλλαξε και η πολιτική του νέου κυβερνητικού σχήματος²¹.

82. Ωστόσο, η Ρουμανική Κυβέρνηση, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν παραιτήθηκε ρητώς από τις γραπτές παρατηρήσεις της και από τα εκεί προβαλλόμενα επιχειρήματα σε σχέση με το παραδεκτό. Ως εκ τούτου, εκτιμώ ότι το Δικαστήριο εξακολουθεί να οφείλει να απαντήσει στα επιχειρήματα που προέβαλε η Ρουμανική Κυβέρνηση στις γραπτές παρατηρήσεις της σχετικά με το παραδεκτό.

83. Ως κοινή εισαγωγή στις επιμέρους υποθέσεις, είναι χρήσιμο να υπομνησθεί, στην παρούσα ενότητα, ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μόνον το εθνικό δικαστήριο, το οποίο φέρει την ευθύνη της δικαστικής απόφασης που θα εκδοθεί στην κύρια δίκη, είναι αρμόδιο να εκτιμήσει τόσο αν τα υποβαλλόμενα στο Δικαστήριο ερωτήματα είναι αναγκαία όσο και αν είναι

¹⁸ Πρβλ. αποφάσεις της 7ης Μαρτίου 2017, Χ και Χ (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, σκέψη 37), και της 26ης Σεπτεμβρίου 2018, Belastingdienst κατά Toeslagen (Ανασταλτικό αποτέλεσμα της έφεσης) (C-175/17, EU:C:2018:776, σκέψη 24).

¹⁹ Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 74).

²⁰ Ειδικότερα, το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19· το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19· το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19· το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19· και το πρώτο, το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19.

²¹ Βλ., επίσης, σημεία 144, 263, 284 και 285 των παρουσών προτάσεων.

λυσιτελή. Το Δικαστήριο υποχρεούται, κατ' αρχήν, να αποφανθεί, εφόσον τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία διατάξεων του δικαίου της Ένωσης. Τα προδικαστικά ερωτήματα είναι κατά τεκμήριο λυσιτελή. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο δύναται να αρνηθεί να εκδώσει προδικαστική απόφαση σε περιορισμένες περιπτώσεις, όπως επί παραδείγματι όταν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου ή όταν είναι πρόδηλο ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με τα πραγματικά περιστατικά ή όταν τα ερωτήματα είναι υποθετικής φύσεως²². Υπό το πρίσμα ακριβώς των ανωτέρω αρχών θα εκτιμήσω τις ενστάσεις απαραδέκτου που έχουν προβληθεί στις υπό κρίση υποθέσεις.

1. Η υπόθεση C-83/19

84. Δύο δέσμες ενστάσεων έχουν προβληθεί κατά του παραδεκτού της εν λόγω υπόθεσης. Με την πρώτη δέσμη υποστηρίζεται ότι τα προδικαστικά ερωτήματα δεν είναι αναγκαία ούτε λυσιτελή για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Με τη δεύτερη δέσμη προβάλλεται ότι έχει εκλείψει το αντικείμενο της διαφοράς.

85. Πρώτον, η Δικαστική Επιθεώρηση φρονεί ότι τα προδικαστικά ερωτήματα που έχουν υποβληθεί στην υπόθεση C-83/19 δεν είναι λυσιτελή για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Το ίδιο επιχείρημα έχει επίσης προβληθεί, όσον αφορά το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, από τη Ρουμανική Κυβέρνηση, στις γραπτές παρατηρήσεις της, η οποία επισημαίνει επιπλέον ότι το αιτούν δικαστήριο δεν έχει διευκρινίσει τους λόγους για τους οποίους έκρινε αναγκαία την υποβολή αίτησης προδικαστικής αποφάσεως.

86. Δεύτερον, η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης έχει εκλείψει και ότι, ως εκ τούτου, τα προδικαστικά ερωτήματα δεν είναι πλέον λυσιτελή. Υποστηρίζει ότι, στις 15 Μαΐου 2019, ο L. Netejoru διορίστηκε, από την ολομέλεια του ΑΔΣ, ως προϊστάμενος επιθεωρητής της Δικαστικής Επιθεώρησης για νέα τριετή θητεία, με βάση τις διατάξεις του νόμου 317/2004. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή φρονεί ότι τα προδικαστικά ερωτήματα στερούνται πλέον λυσιτέλειας. Ο εκ των υστέρων διορισμός του ίδιου προσώπου, κατόπιν νομίμως διοργανωθέντος διαγωνισμού, σηματοδοτεί τον τερματισμό οποιασδήποτε παρέμβασης της εκτελεστικής εξουσίας στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης.

87. Όσον αφορά την έλλειψη εξουσίας του L. Netejoru προς εκπροσώπηση της Δικαστικής Επιθεώρησης πριν από τις 15 Μαΐου 2019, συμπεριλαμβανομένης της ημερομηνίας κατά την οποία αυτός κατέθεσε τα δικόγραφα για λογαριασμό της Δικαστικής Επιθεώρησης, η Επιτροπή εκτιμά ότι η κατάσταση αυτή μπορεί να θεραπευθεί βάσει του άρθρου 82, παράγραφος 1, του ρουμανικού Codul de procedură civilă al României (Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας). Η διάταξη αυτή ορίζει ότι, «όταν το δικαστήριο διαπιστώνει ότι δεν έχει αποδειχθεί ότι το πρόσωπο που ενήργησε για λογαριασμό διαδίκου έχει εξουσία εκπροσώπησης, το δικαστήριο τάσσει σύντομη προθεσμία θεραπείας [...]». Κατά συνέπεια, τα προδικαστικά ερωτήματα είναι υποθετικά και πρέπει να απορριφθούν ως απαράδεκτα.

88. Κατά την άποψή μου, καμία από τις ενστάσεις απαραδέκτου δεν είναι πειστική.

²² Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2018, Confédération paysanne κ.λπ. (C-528/16, EU:C:2018:583, σκέψεις 72 και 73 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 1ης Οκτωβρίου 2019, Blaise κ.λπ. (C-616/17, EU:C:2019:800, σκέψη 35).

89. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο παρέσχε διευκρινίσεις ως προς τη λυσιτέλεια των προδικαστικών ερωτημάτων για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι το εθνικό δικαστήριο οφείλει, σύμφωνα με την εθνική δικονομία, να διατυπώσει *προκαταρκτική κρίση* επί των δικονομικών ενστάσεων που μπορούν να καταστήσουν περιττή την εξέταση των αποδεικτικών στοιχείων ή την επί της ουσίας εξέταση²³. Στο παρόν στάδιο, η κύρια δίκη δεν συνεχίζεται, ακριβώς λόγω της δικονομικής ένστασης αυτής περί έλλειψης εξουσίας εκπροσώπησης που συνέτρεχε στο πρόσωπο του L. Netejoru, ο οποίος, υπό την ιδιότητα του προϊστάμενου επιθεωρητή, σύμφωνα με το έκτακτο διάταγμα 77/2018, ήταν το πρόσωπο που υπέγραψε το υπόμνημα αντικρούσεως ως εκπρόσωπος της Δικαστικής Επιθεώρησης.

90. Είναι μάλλον σαφές τι είδους «αλυσιδωτή αντίδραση» θα μπορούσε να προκαλέσει στην εθνική διαδικασία η απάντηση του Δικαστηρίου. Σε περίπτωση που η προκαταρκτικώς εξεταζόμενη δικονομική ένσταση γίνει δεκτή από το αιτούν δικαστήριο, τούτο θα έχει ως συνέπεια την απόρριψη του υπομνήματος αντικρούσεως και, συνεπακόλουθα, των εκεί προβαλλόμενων αποδεικτικών στοιχείων και αντιρρήσεων. Η απόφαση αυτή θα έχει προδήλως αντίκτυπο στην επί της ουσίας εξέταση του ένδικου βοηθήματος που έχει ασκηθεί στην υπόθεση της εθνικής δίκης, με αντικείμενο το αίτημα της ένωσης «Forum δικαστών» να υποχρεωθεί η Δικαστική Επιθεώρηση να κοινοποιήσει ορισμένες πληροφορίες.

91. Αληθεύει ότι το περιεχόμενο των προδικαστικών ερωτημάτων που έχουν υποβληθεί στην υπό κρίση υπόθεση είναι πράγματι κάπως αποκομμένο από το κύριο αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, που εξακολουθεί να είναι το ένδικο βοήθημα σε σχέση με το αίτημα παροχής πληροφοριών. Επιπλέον, το να εγείρεται, στο πλαίσιο του εν λόγω ένδικου βοηθήματος, ουσιαστικά το συνολικό ζήτημα του δυνητικώς προβληματικού διορισμού του προϊστάμενου επιθεωρητή μπορεί να δώσει την εντύπωση μεθόδευσης.

92. Ωστόσο, το επίδικο στοιχείο για το οποίο ζητείται η απάντηση του Δικαστηρίου έγκειται στο προκαταρκτικό ζήτημα του κύρους της εκπροσώπησης από τον L. Netejoru, το οποίο προβάλλεται ως παρεμπίπτον στη διαφορά της κύριας δίκης. Το γεγονός ότι η ένδικη διαδικασία αυτή αφορά ένα προκαταρκτικό ζήτημα δεν συνεπάγεται έλλειψη λυσιτέλειας και, ως εκ τούτου, το απαράδεκτο της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο, αναφορικά με την εκτίμηση του ζητήματος κατά πόσον ένα προδικαστικό ερώτημα είναι αναγκαίο για το αιτούν δικαστήριο «για την έκδοση της δικής του απόφασης» κατά την έννοια του άρθρου 267, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, έχει υιοθετήσει ευρεία ερμηνεία της φράσης αυτής. Ειδικότερα, η εν λόγω φράση αναφέρεται στο «σύνολο της διαδικασίας η οποία καταλήγει στην έκδοση αποφάσεως από το αιτούν δικαστήριο, προκειμένου το Δικαστήριο να είναι σε θέση να αποφανθεί επί της ερμηνείας του συνόλου των διαδικαστικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης τις οποίες υποχρεούται να εφαρμόσει το αιτούν δικαστήριο για την έκδοση της δικής του αποφάσεως»²⁴. Βάσει της ερμηνείας αυτής, έχουν κριθεί παραδεκτά δικονομικού χαρακτήρα προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με το σύνολο της διαδικασίας έκδοσης απόφασης, συμπεριλαμβανομένων όλων των ζητημάτων που αφορούν το ποιος φέρει τα δικαστικά έξοδα ή

²³ Άρθρο 248 του Lege nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (νόμου 134/2010 σχετικά με τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας), όπως αναδημοσιεύθηκε στη *Monitorul Oficial al României*, αριθ. 247, της 10ης Απριλίου 2015.

²⁴ Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, σκέψη 42).

το αν θα γίνουν δεκτά αποδεικτικά στοιχεία²⁵. Εξάλλου, κατά το παρελθόν, το Δικαστήριο έχει αποδειχτεί κατά παράδοση αρκετά γενναιόδωρο, μη εξετάζοντας με υπερβολική εμβριθεία την ουσιαστική εγγύτητα των τιθέμενων ζητημάτων σε σχέση με την υπόθεση της κύριας δίκης²⁶.

93. Δεύτερον, η ένσταση την οποία προέβαλε η Επιτροπή πρέπει, επίσης, να απορριφθεί. Αληθεύει μεν ότι, κατά πάγια νομολογία, η διαδικασία προδικαστικής παραπομπής προϋποθέτει ότι *εκκρεμεί* διαφορά ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου²⁷. Τούτο συνεπάγεται ότι, αν το αντικείμενο της διαφοράς έχει εκλείψει, καθιστώντας με τον τρόπο αυτό τα υποβαλλόμενα προδικαστικά ερωτήματα υποθετικά ή άσχετα με συγκεκριμένη διαφορά, το Δικαστήριο αποφασίζει ότι παρέλκει η έκδοση απόφασης επί της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως²⁸.

94. Ωστόσο, στην υπό κρίση υπόθεση, από κανένα στοιχείο της ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφίας δεν προκύπτει ότι έχει εκλείψει είτε το αντικείμενο της προκαταρκτικής ένστασης στην υπόθεση της κύριας δίκης είτε το αντικείμενο της ίδιας της κύριας δίκης. Δεν επιβεβαιώνεται ότι ο μεταγενέστερος νόμιμος διορισμός του L. Netejoru στη θέση του προϊστάμενου επιθεωρητή ασκεί επιρροή στο κύρος των πράξεων εκπροσώπησης που διενεργήθηκαν πριν από τον διορισμό αυτόν.

95. Μολονότι είναι εκτιμητέα η συνδρομή της Επιτροπής για τον προσδιορισμό του ενδεχομένως εφαρμοστέου εθνικού δικαίου στην υπό κρίση υπόθεση, η ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο. Επιπλέον, από τη διάταξη περί παραπομπής φαίνεται να προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το ίδιο υποχρεούται να αποφανθεί επί της δικονομικής ένστασης την οποία προέβαλε η προσφεύγουσα και ότι οφείλει να εκτιμήσει τη νομιμότητα της εκπροσώπησης της Δικαστικής Επιθεώρησης *κατά το χρονικό σημείο κατάθεσης του υπομνήματος αντικρούσεως*²⁹. Από την άποψη αυτή, την ορθότητα της οποίας μπορεί μόνον το αιτούν δικαστήριο να ελέγξει, το γεγονός ότι ορισμένο πρόσωπο διορίστηκε στην ίδια θέση *μετά το χρονικό αυτό σημείο* δεν μπορεί να επάγεται τη θεραπεία της προγενέστερης έλλειψης εξουσίας εκπροσώπησης.

96. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, έχω την άποψη ότι τα προδικαστικά ερωτήματα στην υπόθεση C-83/19 είναι παραδεκτά.

²⁵ Όπ.π., σκέψεις 35 έως 45. Βλ., επίσης, σχετικά με τις διάφορες περιπτώσεις στις οποίες μπορούν να είναι παραδεκτά προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν ζητήματα όπως τον επιμερισμό των εξόδων, προτάσεις μου στην υπόθεση Pegaso και Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, σημεία 58 επ.).

²⁶ Σε ένα πρόσφατο παράδειγμα, στην προμνησθείσα απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2019, Blaise κ.λπ. (C-616/17, EU:C:2019:800, σκέψεις 31 έως 39), η εθνική διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας υποβλήθηκαν τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούσε, επί της ουσίας, ποινική διαδικασία για δόλια φθορά ιδιοκτησίας. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο εξέτασε διάφορα αρκετά περίπλοκα ζητήματα σχετικά με το κύρος του κανονισμού (ΕΚ) 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου, και την έγκριση της glyphosate, τα οποία θα μπορούσαν επίσης να θεωρηθούν ως, τρόπον τινά, ιδιαιτέρως αποκομμένα από τα συγκεκριμένα ζητήματα που τέθηκαν στην κρίση του αιτούντος δικαστηρίου.

²⁷ Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, σκέψη 31).

²⁸ Βλ., επί παραδείγματι, διατάξεις της 10ης Ιανουαρίου 2019, Mahmood κ.λπ. (C-169/18, EU:C:2019:5, σκέψεις 25 και 26), της 2ας Μαΐου 2019, Faggiano (C-524/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:399, σκέψεις 23 και 24), και της 1ης Οκτωβρίου 2019, ΥΧ (Διαβίβαση καταδικαστικής αποφάσεως στο κράτος μέλος της ιθαγένειας του καταδίκου) (C-495/18, EU:C:2019:808, σκέψεις 23 έως 26).

²⁹ Το εθνικό δικαστήριο διευκρινίζει ότι, κατά το άρθρο 208, παράγραφος 2, του ρουμανικού Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, «η μη κατάθεση υπομνήματος αντικρούσεως εντός της προβλεπόμενης στον νόμο προθεσμίας επάγεται την απώλεια του δικαιώματος του εναγομένου να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία και να προβάλει ενστάσεις, πλην των ενστάσεων δημοσίας τάξεως, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά στον νόμο».

2. Οι υποθέσεις C-127/19 και C-355/19

97. Στην υπόθεση C-127/19, η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστήριξε, στις γραπτές παρατηρήσεις της, ότι το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, που αφορούν τη νομική φύση και τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης ΜΣΕ, δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης. Το ΑΔΣ υποστήριξε ομοίως, αλλά προβάλλοντας γενική ένσταση απαραδέκτου ως προς το σύνολο των προδικαστικών ερωτημάτων στην υπόθεση C-127/19, ότι τα ερωτήματα που έχει υποβάλει το αιτούν δικαστήριο δεν αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, αλλά, αντιθέτως, με αυτά ζητείται από το Δικαστήριο να εφαρμόσει το εν λόγω δίκαιο στην υπό κρίση υπόθεση και να γνωμοδοτήσει επί εθνικών διατάξεων. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το ΑΔΣ επισήμανε, περαιτέρω, ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι αλυσιτελή σε σχέση με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, το οποίο αφορά τη νομιμότητα των δύο διοικητικών πράξεων τις οποίες εξέδωσε το ΑΔΣ και όχι τον ιδρυτικό νόμο της ΥΔΑΔ. Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία να αναλύσει το εθνικό δίκαιο –ζήτημα το οποίο εκκρεμεί ενώπιον του Curtea Constituțională (Συνταγματικού Δικαστηρίου)–, τα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει, κατά την άποψη του ΑΔΣ, να κριθούν απαράδεκτα.

98. Στην υπόθεση C-355/19, η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστήριξε, στις γραπτές παρατηρήσεις της, ότι το αιτούν δικαστήριο δεν έχει αποδείξει τη λυσιτέλεια του πρώτου, του δεύτερου και του τέταρτου προδικαστικού ερωτήματος για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

99. Η υπόθεση C-127/19 σχετίζεται με την ακύρωση των αποφάσεων αριθ. 910 και αριθ. 911 της ολομέλειας του ΑΔΣ της 19ης Σεπτεμβρίου 2018. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι οι πράξεις αυτές εκδόθηκαν προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή οι τροποποιήσεις που επέφερε ο νόμος 207/2018 και ότι, επομένως, σκοπός των εν λόγω πράξεων ήταν να διευκολύνουν τη λειτουργία της ΥΔΑΔ. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να αποσαφηνιστεί η ερμηνεία του ΜΣΕ, του άρθρου 2, του άρθρου 4, παράγραφος 3, και του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, καθώς και του άρθρου 47 του Χάρτη, προκειμένου να κριθεί κατά πόσον συνάδει με τις διατάξεις αυτές η ίδρυση της ΥΔΑΔ δυνάμει του νόμου 207/2018. Ο εν λόγω νόμος αποτελεί τη νομική βάση των πράξεων των οποίων ζητείται η ακύρωση στην κύρια δίκη.

100. Από τις ανωτέρω διευκρινίσεις προκύπτει ότι υφίσταται σαφής λειτουργικός σύνδεσμος μεταξύ των επίδικων στη διαφορά της κύριας δίκης πράξεων και του νόμου 207/2018 για την ίδρυση της ΥΔΑΔ. Σε περίπτωση που κριθεί ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, τούτο θα έχει αναπόφευκτο αντίκτυπο στην εκτίμηση των επίδικων στη διαφορά της κύριας δίκης διοικητικών πράξεων. Για να το θέσω απλά, αν η νομική βάση κριθεί ασύμβατη, το ίδιο θα ισχύει και για τις μεταγενέστερες πράξεις εκτέλεσης της νομικής βάσης αυτής.

101. Τούτο καταδεικνύει σαφώς, κατά την άποψή μου, τη λυσιτέλεια των υποβληθέντων στην υπόθεση C-127/19 προδικαστικών ερωτημάτων για την εκδίκαση της προσφυγής ακυρώσεως της οποίας έχει επιληφθεί το αιτούν δικαστήριο στην κύρια δίκη. Επομένως, οι προβληθείσες στην υπόθεση αυτή ενστάσεις απαραδέκτου πρέπει να απορριφθούν.

102. Στο ίδιο πνεύμα, η υπόθεση C-355/19 αφορά την ακύρωση διοικητικής πράξης που εκδόθηκε προκειμένου να εφαρμοστούν οι τροποποιήσεις που επέφερε ο νόμος 207/2018 και να διευκολυνθεί η λειτουργία της ΥΔΑΔ. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να αποσαφηνιστεί η ερμηνεία του ΜΣΕ, του άρθρου 2, του άρθρου 4, παράγραφος 3, και του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, καθώς και του άρθρου 47 του Χάρτη, προκειμένου να κριθεί κατά πόσον συνάδει με τις διατάξεις αυτές η ίδρυση της ΥΔΑΔ δυνάμει του νόμου 207/2018, ο οποίος αποτελεί τη νομική βάση των πράξεων των οποίων ζητείται η ακύρωση στην κύρια δίκη.

103. Τα εν λόγω προδικαστικά ερωτήματα είναι παραδεκτά για τους ίδιους λόγους με εκείνους της υπόθεσης C-127/19: πρόκειται και εδώ για τη λογική των εκτελεστικών μέτρων. Σε περίπτωση που η νομική βάση, ήτοι η ίδρυση της ΥΔΑΔ δυνάμει του νόμου 207/2018, κριθεί, εν τέλει, ασύμβατη, το ίδιο αποτέλεσμα θα επέλθει και για την επίδικη στην υπόθεση της κύριας δίκης διοικητική πράξη που εκδόθηκε προς εκτέλεση του νόμου αυτού.

104. Κατά συνέπεια, το πρώτο, το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19 είναι επίσης παραδεκτά.

3. Οι υποθέσεις C-195/19 και C-291/19

105. Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Ρουμανική Κυβέρνηση αμφισβήτησε το παραδεκτό του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-195/19, καθώς και του πρώτου, του δεύτερου και του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-291/19. Κατά την άποψη της κυβέρνησης αυτής, τα εν λόγω προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία αφορούν τη νομική φύση της απόφασης ΜΣΕ και των εκθέσεων της Επιτροπής, δεν είναι λυσιτελή για την επίλυση των διαφορών των εν λόγω κύριων δικών.

106. Η υπόθεση C-195/19 αφορά μια εκκρεμή διαδικασία, η οποία έχει ως αντικείμενο την ποινική ευθύνη δικαστή. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση που γίνει δεκτό το ένδικο μέσο, τόσο ο εισαγγελέας στον οποίο έχει ανατεθεί η υπόθεση όσο και ο προϊστάμενός του εισαγγελέας, που τον εποπτεύει, θα καταστούν μέλη της ίδιας ειδικής ΥΔΑΔ. Στο πλαίσιο ακριβώς αυτό, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι οφείλει να εξετάσει το ζήτημα κατά πόσον αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η εθνική νομοθετική ρύθμιση για την ίδρυση της ΥΔΑΔ. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ζητεί να διευκρινιστεί η συμβατότητα της εν λόγω εθνικής νομοθετικής ρύθμισης με τον ΜΣΕ και, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, επίσης με το άρθρο 2 ΣΕΕ. Το εθνικό δικαστήριο επισημαίνει ότι, σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η εθνική νομοθετική ρύθμιση για την ίδρυση της ΥΔΑΔ αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, το συμπέρασμα αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την ακύρωση από το εν λόγω δικαστήριο όλων των διαδικαστικών πράξεων της ΥΔΑΔ στην υπόθεση της κύριας δίκης. Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει επίσης να λάβει υπόψη την απάντηση του Δικαστηρίου κατά τον καθορισμό του αρμόδιου τμήματος της εισαγγελίας, σε περίπτωση που το ένδικο μέσο γίνει δεκτό.

107. Οι ανωτέρω λόγοι καταδεικνύουν σαφώς τη λυσιτέλεια του πρώτου και του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος –στο μέτρο που το δεύτερο αυτό ερώτημα αφορά το άρθρο 2 ΣΕΕ– για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης στην υπόθεση C-195/19.

108. Όσον αφορά το παραδεκτό του πρώτου, του δεύτερου και του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-291/19, το αιτούν δικαστήριο δικαιολόγησε τη λυσιτέλεια των προδικαστικών ερωτημάτων στην υπόθεση αυτή με βάση το γεγονός ότι η συνέχιση της διαδικασίας της κύριας δίκης συνεπάγεται τη συμμετοχή των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ. Επομένως, είναι αναγκαίο να εξακριβωθεί κατά πόσον αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η εθνική νομοθετική ρύθμιση για την ίδρυση της ΥΔΑΔ. Σε περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι η αιτίαση την οποία προέβαλε ο προσφεύγων είναι βάσιμη, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να διαβιβάσει την υπόθεση στην ΥΔΑΔ για την άσκηση ποινικής δίωξης.

109. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω διευκρινίσεων, εκτιμώ ότι, για τους ίδιους λόγους που μόλις εκτέθηκαν σε σχέση με το πρώτο και, εν μέρει, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 είναι επίσης παραδεκτά.

110. Ωστόσο, συμφωνώ με τη Ρουμανική Κυβέρνηση ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, κατά το μέρος που αφορά το άρθρο 9 ΣΕΕ και το άρθρο 67, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση αυτή, πρέπει να κριθούν απαράδεκτα. Όσον αφορά το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι προδικαστικό ερώτημα το οποίο αφορά το ζήτημα αν αντιβαίνει στην αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία επιτρέπει στο Curtea Constituțională (Συνταγματικό Δικαστήριο) να μην εφαρμόζει την αρχή αυτή με αποφάσεις που δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα έχει «θεωρητικό και γενικό» χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, δεν έχει σχέση με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης.

111. Όσον αφορά το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, η διάταξη περί παραπομπής δεν περιέχει καμία εξήγηση από την οποία να προκύπτει με ποιον τρόπο το άρθρο 9 ΣΕΕ (το οποίο διακηρύσσει την αρχή της ισότητας των πολιτών της Ένωσης) και το άρθρο 67, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (το οποίο ορίζει ότι η Ένωση αποτελεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης) θα μπορούσαν να θεωρηθούν λυσιτελή εν προκειμένω. Το ερώτημα αυτό, καθόσον στηρίζεται στις εν λόγω διατάξεις, δεν συνάδει με τις απαιτήσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, είναι αναγκαίο να παρέχει το εθνικό δικαστήριο ορισμένες, τουλάχιστον, διευκρινίσεις σε σχέση με τους λόγους για τους οποίους επέλεξε τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης των οποίων την ερμηνεία ζητεί, καθώς και όσον αφορά τη σχέση της οποίας την ύπαρξη διαπιστώνει μεταξύ των διατάξεων αυτών και της εθνικής νομοθεσίας που έχει εφαρμογή στην υποβληθείσα στην κρίση του ένδικη διαφορά³⁰.

112. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19 βαρύνεται, κατά την άποψή μου, με το ίδιο ελάττωμα, καθώς επίσης και με ένα περαιτέρω. Πρώτον, το ερώτημα αυτό, όπως ορθώς επισήμανε η Ρουμανική Κυβέρνηση, επίσης πόρρω απέχει από το να πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας. Με το εν λόγω ερώτημα ζητείται, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν αντιτίθεται στην αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία επιτρέπει στο Curtea Constituțională (Συνταγματικό Δικαστήριο), ουσιαστικά, να παραβιάζει την εν λόγω αρχή με αποφάσεις που δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα. Ωστόσο, η διάταξη περί παραπομπής δεν μνημονεύει σε κανένα σημείο τις συγκεκριμένες διατάξεις ούτε τον λόγο για τον οποίο είναι προβληματικές. Το αιτούν δικαστήριο περιορίστηκε να παραθέσει ορισμένα αποσπάσματα αποφάσεων του Curtea Constituțională (Συνταγματικού Δικαστηρίου), στις οποίες το εν λόγω δικαστήριο διατυπώνει κρίσεις επί του ΜΣΕ σε διάφορες υποθέσεις, χωρίς όμως να παράσχει περαιτέρω στοιχεία ή διευκρινίσεις όσον αφορά το αν οι αποφάσεις αυτές αφορούν εθνικές διατάξεις που συνδέονται με την υπόθεση της κύριας δίκης.

113. Δεύτερον, το ερώτημα αυτό, όπως είναι διατυπωμένο, περιλαμβάνει επίσης έμμεση (και μάλιστα όχι ιδιαιτέρως κολακευτική) αξιολόγηση της νομολογίας του Curtea Constituțională (Συνταγματικού Δικαστηρίου), καλώντας το Δικαστήριο να συνταχθεί με συγκεκριμένη ερμηνεία της νομολογίας αυτής επί διαφόρων άσχετων μεταξύ τους διαδικασιών, σε σχέση με τις οποίες παρέχονται ελάχιστες πληροφορίες (επιλεκτικά), και, στο πλαίσιο αυτό, να αμφισβητήσει τη θεσμική αυθεντία ενός ανώτερου εθνικού δικαστηρίου. Ωστόσο, ο ρόλος του Δικαστηρίου στη διαδικασία προδικαστικής παραπομπής σαφώς και δεν είναι αυτός³¹.

³⁰ Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 10ης Μαρτίου 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, σκέψη 115), και διάταξη της 12ης Μαΐου 2016, Security Service κ.λπ. (C-692/15 έως C-694/15, EU:C:2016:344, σκέψη 20).

³¹ Βλ., στο ίδιο πνεύμα, σε σχέση με παρεμφερώς διατυπωμένα προδικαστικά ερωτήματα εθνικού δικαστηρίου, προτάσεις μου στην υπόθεση Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, σημεία 36 και 50).

114. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, κατά το μέρος που αφορά το άρθρο 9 ΣΕΕ και το άρθρο 67, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην ίδια υπόθεση, είναι απαράδεκτα.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα επί του παραδεκτού

115. Φρονώ ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, κατά το μέρος που αναφέρεται στο άρθρο 9 ΣΕΕ και στο άρθρο 67, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην ίδια υπόθεση, πρέπει να κριθούν απαράδεκτα. Τα λοιπά προδικαστικά ερωτήματα που έχουν υποβληθεί στις πέντε υπό κρίση υποθέσεις είναι, κατά την άποψή μου, παραδεκτά.

116. Ωστόσο, για λόγους σαφήνειας, κρίνω σκόπιμη την ομαδοποίηση όλων των προδικαστικών ερωτημάτων που έχουν υποβληθεί στις υπό κρίση υποθέσεις με γνώμονα τα εκεί τιθέμενα ζητήματα εφαρμοστέου δικαίου, τα οποία, μετά την επίλυσή τους, θα αποτελέσουν το πλαίσιο για την εξέταση των δύο ουσιαστικών στοιχείων που χρήζουν διευκρίνισης στις υπό κρίση υποθέσεις.

117. Πρώτον, τα αιτούντα δικαστήρια στις υπό κρίση υποθέσεις έχουν διατυπώσει τα προδικαστικά ερωτήματά τους μνημονεύοντας διάφορες πράξεις του δικαίου της Ένωσης. Αφενός, υπάρχουν προδικαστικά ερωτήματα τα οποία αφορούν τη φύση, τη νομική ισχύ και τα έννομα αποτελέσματα του ΜΣΕ³², καθώς και το αν οι επίμαχες εθνικές ρυθμίσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του μηχανισμού αυτού³³. Αφετέρου, τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν επίσης την ερμηνεία του άρθρου 47 του Χάρτη, καθώς και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, το άρθρο 2 και το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ³⁴.

118. Δεύτερον, τα εν λόγω προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο ανάλυσης υποβάλλονται προκειμένου να πραγματοποιηθεί ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, η οποία θα παράσχει στα εθνικά δικαστήρια τη δυνατότητα να εκτιμήσουν τη συμβατότητα των επίμαχων εθνικών διατάξεων, που αφορούν τον προσωρινό διορισμό της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης³⁵ και την ίδρυση της ΥΔΑΔ³⁶, με τους εν λόγω κανόνες δικαίου της Ένωσης.

119. Ως εκ τούτου, στο υπόλοιπο των παρούσων προτάσεων, θα εξετάσω, κατ' αρχάς, τις κρίσιμες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης (απόφαση ΜΣΕ, άρθρο 47 του Χάρτη, άρθρο 2 και άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ) και τα κριτήρια που αυτές θέτουν σε σχέση με τις υπό κρίση υποθέσεις (Β).

³² Πρώτο και δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19, C-291/19 και C-355/19, καθώς και πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19.

³³ Κατά την άποψή μου, αυτό ακριβώς ζητούν τα αιτούντα δικαστήρια να διευκρινιστεί με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19, καθώς και με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-127/19, C-291/19 και C-355/19. Τα αιτούντα δικαστήρια ζητούν, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν τα κριτήρια της αρχής του κράτους δικαίου κατ' άρθρον 2 ΣΕΕ και αν οι εν λόγω απαιτήσεις, οι οποίες επιβάλλονται επίσης από την απόφαση ΜΣΕ και από τις εκθέσεις ΜΣΕ, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται στα επίμαχα εθνικά μέτρα. Βλ. σημεία 121 και 173 των παρούσων προτάσεων.

³⁴ Τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19· τέταρτο και πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19· δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, καθώς και το άρθρο 2 ΣΕΕ· τέταρτο και πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19· και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19.

³⁵ Τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19.

³⁶ Τέταρτο και πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-127/19 και C-291/19· δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19· και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19.

Εν συνεχεία, θα εφαρμόσω τις απαιτήσεις που απορρέουν από τις διατάξεις αυτές, στο πλαίσιο των επίμαχων εθνικών διατάξεων, προκειμένου να παρασχεθεί συνδρομή στα αιτούντα δικαστήρια επί των ζητημάτων ουσίας που εκκρεμούν ενώπιόν τους (Γ).

B. Οι κρίσιμες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και τα εφαρμοστέα κριτήρια

1. Ο ΜΣΕ

120. Οι εκδοθείσες διατάξεις περί παραπομπής, σε όλες τις υποθέσεις που εξετάζονται στις παρούσες προτάσεις, θέτουν διάφορα ζητήματα σχετικά με τη φύση, τη νομική ισχύ και τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης ΜΣΕ, καθώς και των εκθέσεων που έχουν εκδοθεί βάσει της απόφασης αυτής.

121. Πρώτον, συνιστούν η απόφαση ΜΣΕ και οι εκθέσεις της Επιτροπής, που έχουν εκδοθεί βάσει της απόφασης αυτής, πράξεις θεσμικών οργάνων της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ και δύναται το Δικαστήριο να τις ερμηνεύσει³⁷; Δεύτερον, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης Προσχώρησης το περιεχόμενο, ο χαρακτήρας και η διάρκεια του ΜΣΕ³⁸; Τρίτον, τα αιτούντα δικαστήρια ζητούν να διευκρινιστεί αν έχουν δεσμευτική ισχύ οι απαιτήσεις που θέτουν ο ΜΣΕ³⁹ και οι εκθέσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο του ΜΣΕ⁴⁰. Τέταρτον, ζητείται επίσης να διευκρινιστεί αν το άρθρο 2 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, έχει την έννοια ότι η υποχρέωση της Ρουμανίας να τηρήσει τις απαιτήσεις που τίθενται με τις εκθέσεις ΜΣΕ εντάσσεται στην υποχρέωση τήρησης της αρχής του κράτους δικαίου⁴¹ και αν η υποχρέωση αυτή ισχύει και για τον προσωρινό διορισμό της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης⁴², καθώς και για την ίδρυση της ΥΔΑΔ⁴³.

122. Θα εξετάσω διαδοχικά το σύνολο των ανωτέρω ζητημάτων ως εξής. Πρώτον, θα επιβεβαιώσω, κατ' αρχάς, ότι η απόφαση ΜΣΕ και οι εκθέσεις τις οποίες έχει εκδώσει η Επιτροπή βάσει της απόφασης αυτής αποτελούν πράγματι πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (α). Δεύτερον, θα εξετάσω κατά πόσον η Συνθήκη Προσχώρησης συνιστά την ορθή νομική βάση της απόφασης ΜΣΕ (β). Τρίτον, εν συνεχεία, θα εξετάσω το ζήτημα της νομικής ισχύος και των έννομων αποτελεσμάτων του ΜΣΕ και των εκθέσεων της Επιτροπής που έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο του (γ). Τέταρτον, θα ολοκληρώσω το παρόν τμήμα εξετάζοντας κατά πόσον τα επίμαχα στις υπό κρίση υποθέσεις εθνικά μέτρα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ΜΣΕ (δ).

α) Αποτελούν η απόφαση ΜΣΕ και οι εκθέσεις ΜΣΕ πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

123. Όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία οι οποίοι έχουν υποβάλει παρατηρήσεις επί του ζητήματος αυτού⁴⁴, εξαιρουμένου του ΑΔΣ, συμφωνούν ότι στο σχετικό ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Το ΑΔΣ υποστήριξε, στις γραπτές παρατηρήσεις του, ότι η απόφαση

³⁷ Πρώτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19, C-291/19 και C-355/19.

³⁸ Πρώτο σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-355/19.

³⁹ Πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19.

⁴⁰ Δεύτερο σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19, C-355/19, καθώς και πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19 και δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19.

⁴¹ Τρίτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-127/19 και C-291/19.

⁴² Τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19.

⁴³ Τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19.

⁴⁴ Η Ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων», η ένωση «Forum δικαστών», ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου, η Επιτροπή, καθώς και η Βελγική, η Ολλανδική, η Ρουμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση.

ΜΣΕ αποτελούσε μέσο συνεργασίας της Επιτροπής και όχι νομοθετική πράξη δυνάμενη να εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το εν λόγω όργανο εξέθεσε ότι η απόφαση ΜΣΕ είναι δεσμευτική πράξη, μολονότι οι συστάσεις που περιέχει δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

124. Κατά την άποψή μου, δεν χωρεί αμφιβολία ότι, παρά το ζήτημα του ενδεχομένως δεσμευτικού χαρακτήρα της απόφασης ΜΣΕ και των εκθέσεων που έχουν εκδοθεί βάσει της απόφασης αυτής, όλες οι εν λόγω πράξεις συνιστούν πράξεις του δικαίου της Ένωσης και το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να τις ερμηνεύσει στο πλαίσιο της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

125. Πρώτον, η απόφαση ΜΣΕ συνιστά απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 288, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Εκδόθηκε από την Επιτροπή δυνάμει των άρθρων 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης. Ως εκ τούτου, δεν αντιλαμβάνομαι για ποιον λόγο δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά «πράξη θεσμικού οργάνου» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

126. Δεύτερον, το ίδιο ισχύει και για τις εκθέσεις που έχει εκδώσει η Επιτροπή βάσει της απόφασης ΜΣΕ. Επαναλαμβάνω ότι, ανεξαρτήτως του ζητήματος του (μη) δεσμευτικού χαρακτήρα τους, που αποτελεί διαφορετικό ζήτημα, το άρθρο 267 ΣΛΕΕ παρέχει στο Δικαστήριο την αρμοδιότητα να αποφαινεται, μέσω προδικαστικών αποφάσεων, επί του κύρους και της ερμηνείας όλων των πράξεων των οργάνων της Ένωσης χωρίς καμία εξαίρεση⁴⁵. Επομένως, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δεν περιορίζεται στις πράξεις που παράγουν δεσμευτικά αποτελέσματα⁴⁶, όπως έχει επιβεβαιωθεί στις διάφορες περιπτώσεις που το Δικαστήριο απεφάνθη, με προδικαστικές αποφάσεις, επί της ερμηνείας συστάσεων ή άλλων μη εντασσόμενων σε συγκεκριμένη κατηγορία πράξεων «ήπιου δικαίου» (soft law)⁴⁷.

127. Κατά συνέπεια, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19, C-291/19 και C-355/19 πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η απόφαση ΜΣΕ, καθώς και οι εκθέσεις τις οποίες καταρτίζει η Επιτροπή βάσει της απόφασης αυτής, συνιστούν πράξεις θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, οι οποίες, ως εκ τούτου, υπόκεινται σε ερμηνεία από το Δικαστήριο δυνάμει της διάταξης αυτής.

β) Αποτελεί η Συνθήκη Προσχώρησης την κατάλληλη νομική βάση;

128. Ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα θέτουν το ζήτημα αν «το περιεχόμενο, ο χαρακτήρας και η χρονική διάρκεια» του ΜΣΕ εμπίπτουν στο «πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης Προσχώρησης»⁴⁸. Κατά την άποψή μου, με τα ερωτήματα αυτά επιδιώκεται κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν η απόφαση ΜΣΕ, με τον νυν χαρακτήρα, το περιεχόμενο και τη μορφή της,

⁴⁵ Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, σκέψη 8), και της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψη 30).

⁴⁶ Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁴⁷ Επί παραδείγματι, απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, σκέψη 9 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), που επιβεβαιώθηκε προσφάτως με την απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2018, Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-16/16 P, EU:C:2018:79, σκέψη 44).

⁴⁸ Πρώτο σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-355/19.

μπορούσε εγκύρως να βασιστεί στη Συνθήκη Προσχώρησης. Διατυπούμενο κατ' αυτόν τον τρόπο, το ερμηνευτικό ζήτημα προσιδιάζει μάλλον σε ανομολόγητη αμφισβήτηση του κύρους πράξης του δικαίου της Ένωσης⁴⁹.

129. Βάσει των επιχειρημάτων που έχουν προβληθεί στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, δεν διακρίνω κανέναν λόγο για τον οποίο η νυν ισχύουσα απόφαση ΜΣΕ δεν θα μπορούσε να έχει εκδοθεί βάσει της Συνθήκης Προσχώρησης και της Πράξης Προσχώρησης της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας. Τούτο ισχύει όσον αφορά την τυπική νομική βάση της (1), το περιεχόμενο και τους σκοπούς της (2), καθώς και τη διάρκειά της (3).

1) Η τυπική νομική βάση

130. Όσον αφορά την *τυπική νομική βάση* της, η απόφαση ΜΣΕ εκδόθηκε ως μέτρο διασφάλισης βάσει των άρθρων 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης Προσχώρησης εξουσιοδοτεί τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να θεσπίζουν τα μέτρα που προβλέπονται, μεταξύ άλλων, στα άρθρα 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης, πριν από την προσχώρηση των ενδιαφερόμενων κρατών μελών. Κατά τις διατάξεις αυτές, οι οποίες καλούνται «ρήτρες διασφάλισης», τα εν λόγω μέτρα αρχίζουν να ισχύουν μόνον υπό τον όρο και από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος της Συνθήκης Προσχώρησης. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της Συνθήκης Προσχώρησης ορίζει ότι οι διατάξεις της πράξης αυτής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εν λόγω συνθήκης.

2) Το περιεχόμενο και οι σκοποί

131. Από απόψεως περιεχομένου των μέτρων που μπορούν να ληφθούν βάσει των άρθρων 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης, οι διατάξεις αυτές εξουσιοδοτούν, αμφότερες, την Επιτροπή να λαμβάνει, κατόπιν αίτησης κράτους μέλους ή εξ ιδίας πρωτοβουλίας, «δέοντα μέτρα» σε δύο περιπτώσεις.

132. Πρώτον, το άρθρο 37, ήτοι η «ρήτρα διασφάλισης της εσωτερικής αγοράς», μπορεί να τύχει εφαρμογής σε περίπτωση που η Ρουμανία παραλείψει να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις που ανέλαβε στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων προσχώρησης, προξενώντας κατ' αυτόν τον τρόπο σοβαρή βλάβη ή άμεσο κίνδυνο σοβαρής βλάβης στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Δεύτερον, το άρθρο 38 μπορεί να τύχει εφαρμογής σε περίπτωση που ανακύψουν σοβαρές ελλείψεις ή διαφανεί άμεσος κίνδυνος σοβαρών ελλείψεων στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, την πορεία της υλοποίησης ή την εφαρμογή των μέσων συνεργασίας και αποφάσεων περί αμοιβαίας αναγνώρισης όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης⁵⁰.

133. Από την εξέταση των σκοπών και του περιεχομένου της απόφασης ΜΣΕ προκύπτει ότι η εν λόγω απόφαση μπορεί ευχερώς να υπαχθεί στην κατηγορία των μέτρων που προβλέπονται στα άρθρα 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης.

⁴⁹ Η έτερη λύση, σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεν ενστερνιστεί την εν λόγω ερμηνεία της πρώτης περιόδου του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-355/19, θα ήταν να αναδιατυπωθεί το ερώτημα αυτό υπό την έννοια ότι ζητείται να διευκρινιστεί μόνον το αν οι απαιτήσεις που τίθενται στο πλαίσιο του ΜΣΕ και στις εκθέσεις που εκδίδονται βάσει του μηχανισμού αυτού είναι δεσμευτικές για τη Ρουμανία. Λαμβανομένου υπόψη του κύριου μέληματος των αιτούντων δικαστηρίων, τούτο φαίνεται, στην πραγματικότητα, να αποτελεί το κύριο μέλημα των αιτούντων δικαστηρίων.

⁵⁰ Οι δύο διατάξεις αυτές παρατίθενται στα σημεία 7 και 8 των παρούσων προτάσεων.

134. Όσον αφορά τους σκοπούς της απόφασης ΜΣΕ, η αιτιολογική της σκέψη 4 μνημονεύει τις ελλείψεις που δικαιολογούν την προσφυγή στα μέτρα διασφάλισης που προβλέπονται στα άρθρα 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης. Επισημαίνοντας μεν τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί για την ολοκλήρωση της προετοιμασίας της Ρουμανίας ενόψει της ένταξής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η εν λόγω αιτιολογική σκέψη επισημαίνει ότι η Επιτροπή διαπίστωσε, στην από 26 Σεπτεμβρίου 2006 έκθεσή της⁵¹, «εκκρεμότητες» όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την ευθύνη και την αποτελεσματικότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και των οργάνων επιβολής του νόμου. Κρίθηκε αναγκαία η περαιτέρω πρόοδος για τη διασφάλιση της δυνατότητας των δύο χωρών «να θέσουν σε εφαρμογή και να υλοποιήσουν τα μέτρα που έχουν ληφθεί για τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς και του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Η Επιτροπή, αφού υπενθύμισε, στην αιτιολογική σκέψη 5, ότι τα μέτρα των άρθρων 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης μπορούν να ληφθούν σε περίπτωση «άμεσων κινδύνων», έκρινε ότι συνέτρεχαν τέτοιοι κίνδυνοι. Συγκεκριμένα, στην αιτιολογική σκέψη 6 διευκρινίζεται ότι οι «εκκρεμότητες» όσον αφορά την ευθύνη και την αποτελεσματικότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και επιβολής του νόμου δικαιολογούν τη θέσπιση του ΜΣΕ, προκειμένου να αξιολογηθεί η πρόοδος της Ρουμανίας σε σχέση με την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς.

135. Επομένως, ο λόγος για τη δημιουργία του ΜΣΕ έγκειται στην ύπαρξη άμεσων κινδύνων για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, λόγω των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν σε σχέση με το σύστημα απονομής δικαιοσύνης και την καταπολέμηση της διαφθοράς στη Ρουμανία. Ο σκοπός αυτός προφανώς συνάδει πλήρως με τα άρθρα 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης.

136. Δεύτερον, από απόψεως περιεχομένου των μέτρων που μπορούν να ληφθούν βάσει των διατάξεων αυτών, από το γράμμα τόσο του άρθρου 37 όσο και του άρθρου 38 της Πράξης Προσχώρησης προκύπτει ότι ο όρος «μέτρα» είναι αρκούντως ευρύς, ώστε να καταλαμβάνει πράξεις όπως η απόφαση ΜΣΕ. Καμία από αυτές τις διατάξεις δεν περιέχει εξαντλητική απαρίθμηση των μέτρων που μπορούν να ληφθούν επί τη βάσει τους. Το μόνο μέτρο που μνημονεύεται ρητώς είναι η αναστολή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 38 της Πράξης Προσχώρησης. Συγκεκριμένα, τα άρθρα 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης απλώς καθορίζουν αρνητικά όρια που δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα μέτρα –τα μέτρα πρέπει να συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας και να μην εισάγουν διακρίσεις.

137. Εφόσον τόσο το άρθρο 37 όσο και το άρθρο 38 της Πράξης Προσχώρησης μπορούν νομίμως να χρησιμοποιηθούν για την αναστολή (εν τέλει) της αμοιβαίας αναγνώρισης ή ορισμένων στοιχείων της εσωτερικής αγοράς και κανένα εξ αυτών δεν περιέχει εξαντλητική απαρίθμηση των ειδών μέτρων που μπορούν να ληφθούν επί τη βάσει τους, τότε δεν υπάρχει μόνον ένα δυνατό μέτρο, αλλά, αντιθέτως, μια κλίμακα μέτρων. Για να το θέσω διαφορετικά, αν είναι δυνατή η αναστολή, πρέπει, κατά μείζονα λόγο, να είναι επίσης δυνατή, κατ' επίκληση της αναλογικότητας που μνημονεύεται ρητώς στη διάταξη αυτή, η απλή θέσπιση ενός πολύ ηπιότερου και, υπό την έννοια αυτή, πολύ αναλογικότερου μέτρου συνεργασίας και ελέγχου. Το γεγονός ότι είναι δυνατή η λήψη πρόσθετων και αυστηρότερων μέτρων για την εφαρμογή των άρθρων 37 και 38 δεν αναιρεί το γεγονός ότι μέτρα λιγότερο αυστηρά, όπως ο ΜΣΕ, μπορούν να ληφθούν βάσει των διατάξεων αυτών και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

⁵¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής: Έκθεση παρακολούθησης σχετικά με το βαθμό προετοιμασίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της ένταξής τους στην ΕΕ [COM(2006) 549 τελικό]. Η έκθεση αυτή προέβλεπε ήδη τη δημιουργία του ΜΣΕ.

3) Η διάρκεια του ΜΣΕ

138. Τα άρθρα 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης περιέχουν τους ίδιους χρονικούς περιορισμούς. Πρώτον, οι δύο διατάξεις προβλέπουν ότι τα μέτρα μπορούν να θεσπίζονται, κατ' αρχήν, εντός τριών ετών από την προσχώρηση. Ωστόσο, οι δύο αυτές διατάξεις προβλέπουν επίσης i) ότι επίκληση των ρητρών διασφάλισης χωρεί *ακόμη και πριν από την προσχώρηση*, βάσει των ευρημάτων της παρακολούθησης, και ότι τα μέτρα που θεσπίζονται τίθενται σε ισχύ από την πρώτη ημέρα της προσχώρησης, εκτός αν προβλέπουν μεταγενέστερη ημερομηνία, καθώς και ii) ότι τα μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται και πέραν της τριετούς περιόδου, ενόσω εξακολουθούν να υφίστανται οι εν λόγω ελλείψεις. Παρά τη δυνατότητα διατήρησης των μέτρων επ' αόριστον, τόσο το άρθρο 37 όσο και το άρθρο 38 της Πράξης Προσχώρησης αναφέρουν ρητώς (iii) ότι τα μέτρα παραμένουν σε ισχύ *μόνον* καθ' όσο χρόνο είναι απολύτως απαραίτητο και, εν πάση περιπτώσει, αίρονται μόλις εκπληρωθεί η οικεία δέσμευση.

139. Εξάλλου, κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας, ουδείς υποστήριξε ότι η απόφαση ΜΣΕ δεν πληροί τις απαιτήσεις αυτές. Πρώτον, η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε αρκετές ημέρες πριν από την προσχώρηση, στις 13 Δεκεμβρίου 2006, βάσει των ευρημάτων της έκθεσης της 26ης Σεπτεμβρίου 2006, όπως επισημαίνεται στο σημείο 4 της απόφασης ΜΣΕ (i). Δεύτερον, τα μέτρα διατηρήθηκαν σε ισχύ για περίοδο μεγαλύτερη των τριών ετών από την προσχώρηση, λόγω της διαπίστωσης ότι οι ελλείψεις που προκάλεσαν την έκδοση της απόφασης ΜΣΕ εξακολουθούσαν να υφίστανται (ii). Τρίτον, η αιτιολογική σκέψη 9 επισημαίνει ότι η απόφαση θα πρέπει να καταργηθεί μετά την ικανοποιητική επίτευξη όλων των στόχων αναφοράς. Συναφώς, επισημαίνεται ότι η κατάργηση του ΜΣΕ προβλεπόταν στην έκθεση του 2017 και αναβλήθηκε μόνο μετά τα αρνητικά ευρήματα της έκθεσης της 13ης Νοεμβρίου 2018, τα οποία αφορούν οι υπό κρίση υποθέσεις (iii).

140. Φρονώ ότι η παρατιθέμενη στην παρούσα ενότητα ανάλυση πρέπει να ολοκληρωθεί εδώ. Υφίσταται βεβαίως το υπολανθάνον, βαθύτερο ζήτημα της αναλογικότητας, το οποίο εγείρεται ενίοτε στο πλαίσιο επιχειρημάτων σχετικά με το κατά πόσον είναι πρόσφορο και/ή αναγκαίο να διατηρείται μέτρο, το οποίο προοριζόταν να αποτελέσει προσωρινό μεταενταξιακό καθεστώς, δεκατρία και πλέον έτη μετά την προσχώρηση. Ωστόσο, το κουτί της Πανδώρας αυτό μπορεί ασφαλώς να μην ανοιχθεί στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, στην οποία ουδείς από τους μετέχοντες στη διαδικασία υποστήριξε ότι δεν πληρούνται πλέον οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη συνέχιση της εφαρμογής της απόφασης ΜΣΕ, οι οποίες παρατέθηκαν στα δύο προηγούμενα σημεία.

4) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

141. Από την εξέταση του πρώτου σκέλους του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-355/19 δεν προέκυψε κανένα στοιχείο δυνάμενο να κλονίσει το γεγονός ότι η απόφαση ΜΣΕ, στην παρούσα μορφή της, εκδόθηκε εγκύρως και μπορεί να διατηρηθεί σε ισχύ βάσει της Συνθήκης Προσχώρησης.

γ) Τα έννομα αποτελέσματα του ΜΣΕ

142. Ένα περαιτέρω ζήτημα που τίθεται από τα αιτούντα δικαστήρια, στις υπό κρίση υποθέσεις, είναι αν η απόφαση ΜΣΕ (1) και οι εκθέσεις της Επιτροπής που έχουν εκδοθεί επί τη βάσει της (2) είναι δεσμευτικές για τη Ρουμανία.

1) Τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης ΜΣΕ

143. Η Βελγική και η Ολλανδική Κυβέρνηση φρονούν ότι η απόφαση ΜΣΕ έχει, στο σύνολό της, δεσμευτικό χαρακτήρα. Ομοίως, η Σουηδική Κυβέρνηση, στις γραπτές παρατηρήσεις της, καθώς και η ένωση «Forum δικαστών» και ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υποστήριξαν ότι η απόφαση ΜΣΕ και οι περιλαμβανόμενοι στο παράρτημα στόχοι αναφοράς της είναι νομικώς δεσμευτικοί για τη Ρουμανία.

144. Η Ρουμανική Κυβέρνηση, στις γραπτές παρατηρήσεις της, υποστήριξε ότι η μόνη υποχρέωση που επιβλήθηκε στη Ρουμανία με την απόφαση ΜΣΕ ήταν να υποβάλλει περιοδικές εκθέσεις στην Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο της επίτευξης των στόχων αναφοράς που μνημονεύονται στο παράρτημα της απόφασής αυτής. Η εν λόγω Κυβέρνηση μετέβαλε την άποψή της κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και υποστήριξε ότι οι στόχοι αναφοράς του παραρτήματος της απόφασης ΜΣΕ συγκεκριμενοποιούν τους όρους της Συνθήκης Προσχώρησης, σύμφωνα με τις αξίες και τις αρχές των άρθρων 2 και 19 ΣΕΕ.

145. Η απόφαση ΜΣΕ αποτελεί απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 288, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Όπως προβλέπει η διάταξη αυτή, οι αποφάσεις έχουν *στο σύνολό τους δεσμευτικό χαρακτήρα για τους αποδέκτες τους*. Κατά το άρθρο 4 της απόφασης ΜΣΕ, αποδέκτες της είναι τα κράτη μέλη. Κατά τον χρόνο έκδοσής της, η Ρουμανία δεν ήταν μεν ακόμη μέλος, πλην όμως στο συγκεκριμένο αυτό πλαίσιο, ο δεσμευτικός χαρακτήρας των πράξεων της Ένωσης που είχαν εκδοθεί πριν από την προσχώρηση συνάγεται (επίσης) από το άρθρο 2 της Πράξης Προσχώρησης: «Από την ημερομηνία προσχώρησης, οι διατάξεις των αρχικών Συνθηκών και οι πράξεις που θεσπίστηκαν πριν από την προσχώρηση από τα θεσμικά όργανα και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δεσμεύουν τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία και εφαρμόζονται στα εν λόγω κράτη υπό τους όρους που προβλέπονται στις Συνθήκες αυτές και στην παρούσα Πράξη».

146. Επομένως, η απόφαση ΜΣΕ έχει σαφώς δεσμευτικό χαρακτήρα. Αντιθέτως, το πραγματικό ζήτημα είναι *ποιες* ακριβώς υποχρεώσεις έχουν επιβληθεί στη Ρουμανία με την απόφαση ΜΣΕ.

147. Η διατυπωμένη κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση νομική υποχρέωση που έχει επιβληθεί στη Ρουμανία περιλαμβάνεται στο άρθρο 1 της απόφασης ΜΣΕ: «Η Ρουμανία θα υποβάλλει, έως τις 31 Μαρτίου κάθε έτους, [...] έκθεση στην Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο που έχει επιτευχθεί σε σχέση με την εκπλήρωση του κάθε στόχου αναφοράς που προβλέπεται στο παράρτημα». Επομένως, υφίσταται *υποχρέωση υποβολής εκθέσεων*.

148. Ωστόσο, οι υποχρεώσεις που επιβλήθηκαν στη Ρουμανία βάσει του άρθρου 1 της απόφασης ΜΣΕ σαφώς και δεν περιορίζονται στην αποστολή ετήσιων εκθέσεων εντός ορισμένης προθεσμίας. Συγκεκριμένα, η υποχρέωση την οποία επιβάλλει το άρθρο 1 δεν περιορίζεται απλώς σε μια οποιαδήποτε υποβολή εκθέσεων, αλλά συνίσταται στην *υποβολή εκθέσεων σχετικά με την πρόοδο της επίτευξης κάθε επιμέρους στόχου αναφοράς* που απαριθμείται στο παράρτημα της απόφασης ΜΣΕ. Επομένως, το άρθρο 1 της απόφασης ΜΣΕ καθιερώνει επίσης την *υποχρέωση επίτευξης* των σκοπών που καθορίζονται με τους στόχους αναφοράς που περιέχονται στο παράρτημα της απόφασης αυτής. Επιπλέον, το άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, το οποίο εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να παρέχει τεχνική βοήθεια μέσω διαφόρων δραστηριοτήτων ή να συλλέγει και να ανταλλάσσει πληροφορίες σχετικά με τους στόχους αναφοράς και να οργανώνει προς τούτο αποστολές εμπειρογνομόνων στη Ρουμανία, αναφέρει επίσης ότι οι ρουμανικές αρχές παρέχουν την αναγκαία υποστήριξη στο πλαίσιο αυτό.

149. Επομένως, η *υποβολή εκθέσεων για την επιτευχθείσα πρόοδο* απαιτεί την καταβολή προσπαθειών προς ορισμένη κατεύθυνση. Ο σκοπός της διάταξης αυτής ουδόλως εκπληρώνεται με τη μηχανική αποστολή ετήσιων εκθέσεων οι οποίες ενημερώνουν ότι η κατάσταση έχει κατά το μάλλον ή ήττον παραμείνει αμετάβλητη. Στο πλαίσιο αυτό, δεν θα έδινε ιδιαίτερη σημασία στο επιχείρημα που στηρίζεται στη γραμματική ερμηνεία του παραρτήματος της απόφασης ΜΣΕ. Συγκεκριμένα, σε ορισμένες γλωσσικές αποδόσεις, το παράρτημα αναφέρεται, κατά τρόπο κάπως αόριστο, στους «στόχους αναφοράς τους οποίους πρέπει να *λαμβάνει υπόψη* η Ρουμανία»⁵². Αφετέρου όμως, πολλές άλλες γλωσσικές αποδόσεις περιέχουν διατύπωση η οποία είναι σαφώς ενδεικτική της ύπαρξης υποχρέωσης προς *επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος*⁵³.

150. Επιπλέον, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της υποχρέωσης βαθμιαίας επίτευξης των στόχων αναφοράς που απαριθμούνται στο παράρτημα της απόφασης ΜΣΕ καθίσταται ιδιαιτέρως εμφανής από τη θέση που κατέχει η απόφαση ΜΣΕ εντός του *πλαίσιου* των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη Προσχώρησης. Η απόφαση ΜΣΕ κατέστησε δυνατή την προσχώρηση παρά τις συνεχιζόμενες σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τις βασικές ελλείψεις όσον αφορά τη δικαστική μεταρρύθμιση και την καταπολέμηση της διαφθοράς στη Ρουμανία. Επομένως, δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι η απόφαση ΜΣΕ επιβάλλει ειδική υποχρέωση στη Ρουμανία να επιτύχει τους σκοπούς που καθορίζονται με τους στόχους αναφοράς που περιέχονται στο παράρτημα. Η απόφαση ΜΣΕ, η οποία προφανώς δεν καταρτίστηκε για να αποτελέσει απλή σύσταση, εκδόθηκε βάσει των άρθρων 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης ως μέτρο διασφάλισης, το οποίο ήταν απαραίτητο για να καταστεί δυνατή η προσχώρηση μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2007.

151. Γενικότερα, οι στόχοι αναφοράς του ΜΣΕ συνδέονται με –και συγκεκριμενοποιούν– τις απαιτήσεις της αρχής του κράτους δικαίου κατ’ άρθρον 2 ΣΕΕ, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 49 ΣΕΕ ως προϋπόθεση για την προσχώρηση. Κατά το άρθρο 49 ΣΕΕ, μόνον τα κράτη που σέβονται τις αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ και δεσμεύονται να τις προάγουν μπορούν να ζητήσουν να γίνουν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το προοίμιο της απόφασης ΜΣΕ υπογραμμίζει την κεντρική σημασία της αρχής του κράτους δικαίου για την Ένωση και, ειδικότερα, για τους τομείς της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς και τη σιωπηρή απαίτηση να διαθέτουν όλα τα κράτη μέλη αμερόληπτο και ανεξάρτητο σύστημα απονομής δικαιοσύνης και διοίκησης, κατάλληλα εξοπλισμένο για την καταπολέμηση της διαφθοράς⁵⁴.

152. Ο ρόλος του ΜΣΕ κατά τη διαδικασία προσχώρησης υπήρξε καίριος στο πλαίσιο αυτό. Οι ανησυχίες σχετικά με το σύστημα απονομής δικαιοσύνης και την καταπολέμηση της διαφθοράς συνέχισαν να υφίστανται κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων που προηγήθηκαν της προσχώρησης και μνημονεύθηκαν ρητώς στο παράρτημα ΙΧ της Πράξης Προσχώρησης, στο πλαίσιο της απαρίθμησης των συγκεκριμένων δεσμεύσεων που ανέλαβε –και των απαιτήσεων που έκανε δεκτές– η Ρουμανία κατά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης στις 14 Δεκεμβρίου 2004⁵⁵. Κατά το άρθρο 39, παράγραφος 2, της Πράξης Προσχώρησης, η μη τήρηση των δεσμεύσεων αυτών θα μπορούσε να οδηγήσει το Συμβούλιο να αναβάλει την ημερομηνία

⁵² Όπως συμβαίνει, επί παραδείγματι, στην περίπτωση της απόδοσης στην αγγλική γλώσσα, καθώς και στις αποδόσεις στην τσεχική, τη λεττονική, τη λιθουανική, τη μαλτέζικη, την ολλανδική και τη σλοβακική γλώσσα.

⁵³ Επί παραδείγματι, η βουλγαρική, η ισπανική, η δανική, η γερμανική, η εσθονική, η γαλλική, η ιταλική, η ουγγρική, η πολωνική, η πορτογαλική, η ρουμανική, η σλοβενική, η φινλανδική και η σουηδική.

⁵⁴ Αιτιολογικές σκέψεις 1, 2 και 3 της απόφασης ΜΣΕ.

⁵⁵ Βλ., ειδικότερα, σημεία 3 και 4 του παραρτήματος ΙΧ της Πράξης Προσχώρησης. Το σημείο 3 αφορά την κατάρτιση και εφαρμογή σχεδίου δράσης και οικείας στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση του δικαστικού κλάδου, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων για την εφαρμογή των νόμων για τη δικαιοσύνη. Το σημείο 4 αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία πρέπει να επιτευχθεί ιδίως «εξασφαλίζοντας αυστηρή εφαρμογή της νομοθεσίας κατά της δωροδοκίας καθώς και την ουσιαστική ανεξαρτησία της Εθνικής Εισαγγελίας για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας [...]».

προσχώρησης κατά ένα έτος. Όπως επισήμανε η Βελγική Κυβέρνηση, οι στόχοι αναφοράς αποτυπώνουν τις δεσμεύσεις που ανέλαβε η Ρουμανία στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων προσχώρησης, όπως αυτές εκτίθενται στο παράρτημα ΙΧ της Πράξης Προσχώρησης. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι, όπως υποστήριξε η Δανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο ΜΣΕ αποτελούσε ουσιώδη προϋπόθεση στο πλαίσιο της υπογραφής της Συνθήκης Προσχώρησης από όλα τα κράτη μέλη, λαμβανομένων υπόψη των σοβαρών ελλείψεων που εξακολουθούσαν να υπάρχουν. Οι ελλείψεις αυτές, όπως προσδιορίστηκαν στην τελευταία προενταξιακή έκθεση της Επιτροπής για τη Ρουμανία, αποτελούν τον βασικό λόγο έκδοσης της απόφασης ΜΣΕ.

153. Σε ένα τέτοιο ιστορικό και νομοθετικό πλαίσιο, τυχόν ερμηνεία της απόφασης ΜΣΕ υπό την έννοια ότι οι στόχοι αναφοράς που περιλαμβάνονται στο παράρτημά της δεν δεσμεύουν τη Ρουμανία θα σήμαινε ότι ο μηχανισμός ΜΣΕ, στο σύνολό του, παρέχει στη Ρουμανία εν λευκώ τη δυνατότητα να μην τηρεί τις βασικές απαιτήσεις της προσχώρησης.

154. Ένα περαιτέρω στοιχείο που τονίζει τον δεσμευτικό χαρακτήρα της υποχρέωσης επίτευξης των καθοριζόμενων με τους στόχους αναφοράς του ΜΣΕ σκοπών έγκειται, όπως επισημαίνει η Σουηδική Κυβέρνηση, στις σημαντικές έννομες συνέπειες τις οποίες επάγεται η μη συμμόρφωση. Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 7 της απόφασης ΜΣΕ, σε περίπτωση μη επίτευξης των στόχων αναφοράς, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι μπορεί να εφαρμόσει περαιτέρω μέτρα διασφάλισης βάσει των άρθρων 37 και 38 της Πράξης Προσχώρησης, συμπεριλαμβανομένης της αναστολής της αμοιβαίας αναγνώρισης. Επιπλέον, οι συγκεκριμένες έννομες συνέπειες μιας υποθετικής παράβασης, οι οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν από το ειδικό καθεστώς του ΜΣΕ, δεν εμποδίζουν, αυτές καθεαυτές, τη χρήση των συνήθων μέσων επιβολής, ήτοι την κίνηση διαδικασίας λόγω παραβάσεως, σε περίπτωση μη εκπλήρωσης από τη Ρουμανία των υποχρεώσεων που υπέχει βάσει της απόφασης ΜΣΕ⁵⁶.

155. Εν ολίγοις, φρονώ ότι η απόφαση ΜΣΕ, μολονότι κάνει λόγο για στόχους αναφοράς, συνιστά, από απόψεως ουσίας και περιεχομένου, δεσμευτική νομική ρύθμιση της Ένωσης. Σε προενταξιακό πλαίσιο, ο καθορισμός στόχων αναφοράς μπορεί να εντάσσεται στα πολιτικά προαπαιτούμενα που συνδέονται με την αξιολόγηση της προόδου ενόψει της προσχώρησης. Σε μεταενταξιακό πλαίσιο, καθίσταται κανόνας δικαίου, ο οποίος έχει θεσπιστεί με δεσμευτική νομική πράξη, ήτοι μια απόφαση που επιβάλλει συγκεκριμένες υποχρεώσεις, η παράβαση των οποίων μπορεί να έχει έννομες συνέπειες. Οι συνέπειες της μη συμμόρφωσης, πέραν της δυνατότητας διαπίστωσης ενδεχόμενης παράβασης και επιβολής κυρώσεων μέσω των συνήθων μηχανισμών του δικαίου της Ένωσης, μπορούν επίσης να έχουν σοβαρό αντίκτυπο στη συμμετοχή της Ρουμανίας στην εσωτερική αγορά και στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

156. Όσον αφορά το περιεχόμενο αυτών των υποχρεώσεων, υφίσταται επίσης, πλέον της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων, σαφώς η υποχρέωση καταβολής κάθε δυνατής προσπάθειας για την επίτευξη των στόχων αναφοράς που παρατίθενται στο παράρτημα της απόφασης ΜΣΕ.

⁵⁶ Η δυνατότητα διασφάλισης της συμμόρφωσης προς ορισμένη ρύθμιση σημαίνει ότι η ρύθμιση αυτή πρέπει να είναι υποχρεωτική – βλ., περαιτέρω, προτάσεις μου στην υπόθεση Βέλγιο κατά Επιτροπής (C-16/16 P, EU:C:2017:959, σημεία 120 έως 122).

2) Τα έννομα αποτελέσματα των εκθέσεων ΜΣΕ

157. Τα αιτούντα δικαστήρια ζητούν επίσης διευκρινίσεις σχετικά με τη νομικώς δεσμευτική ισχύ των εκθέσεων που έχει εκδώσει η Επιτροπή βάσει της απόφασης ΜΣΕ, καθώς και των συστάσεων της επιτροπής της Βενετίας και της GRECO.

158. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η ένωση «Forum δικαστών» και ο ΟΛ υποστήριξαν ότι οι συστάσεις που περιέχονται στις εκθέσεις της Επιτροπής, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με την απόφαση ΜΣΕ, έχουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Στο ίδιο πνεύμα, η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι, παρά τον *sui generis* και μη δεσμευτικό χαρακτήρα τους, οι συστάσεις που περιέχονται στις εκθέσεις δεν μπορούν να αγνοηθούν, αλλά, λαμβανομένης υπόψη της υποχρέωσης ειλικρινούς συνεργασίας κατ' άρθρον 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, πρέπει να τηρούνται και μάλιστα καθίστανται δεσμευτικές οσάκις η Ρουμανία θεσπίζει νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα στους τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των στόχων αναφοράς του παραρτήματος της απόφασης ΜΣΕ.

159. Αντιθέτως, η Επιτροπή και ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου υποστήριξαν ότι οι εκθέσεις της Επιτροπής που εκδίδονται στο πλαίσιο του ΜΣΕ δεν έχουν τη νομική φύση σύστασης κατά την έννοια του άρθρου 288, παράγραφος 5, και του άρθρου 292 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι πρόκειται για *sui generis* νομικές πράξεις οι οποίες εκδίδονται βάσει της απόφασης ΜΣΕ.

160. Από τις ανωτέρω απόψεις προκύπτει ότι οι συστάσεις που περιέχονται στην έκθεση ΜΣΕ, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου ρόλου τον οποίο διαδραματίζουν εντός του συστήματος που έχει καθιερώσει η απόφαση ΜΣΕ, δεν αποτελούν απλώς μια «παραδοσιακή» σύσταση. Όπως επισημαίνουν η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, οι εκθέσεις ΜΣΕ είναι μέσα αξιολόγησης. Οι εκθέσεις καταρτίζονται βάσει του άρθρου 2 της απόφασης ΜΣΕ και, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, απευθύνονται στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Κατά τη διάταξη αυτή, η Επιτροπή «θα διαβιβάσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο τις παρατηρήσεις και διαπιστώσεις της σχετικά με την έκθεση της Ρουμανίας». Επομένως, οι εκθέσεις οριοθετούν το μεθοδολογικό πλαίσιο για την εκτίμηση της εν λόγω προόδου. Τα μέτρα που περιλαμβάνονται στις συστάσεις οι οποίες διατυπώνονται στις εκθέσεις συγκεκριμενοποιούν τους στόχους αναφοράς κατά τρόπο που καθιστά δυνατή την εκτίμηση της προόδου που έχει πραγματοποιήσει η Ρουμανία, πράγμα που θα έχει ως τελικό αποτέλεσμα την κατάργηση του ΜΣΕ.

161. Ως εκ τούτου, τα έννομα αποτελέσματα των σχετικών με τη Ρουμανία εκθέσεων εκπορεύονται από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται με το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Συγκεκριμένα, οι εκθέσεις αποτελούν τη βάση για να εκτιμηθεί κατά πόσον η Ρουμανία εκπληρώνει τις υποχρεώσεις της σε σχέση με τους στόχους αναφοράς του ΜΣΕ. Οι εκθέσεις αυτές περιέχουν συγκεκριμένες συστάσεις με σκοπό την καθοδήγηση των προσπαθειών της Ρουμανίας. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, οι συστάσεις αποσκοπούν στην παροχή υποστήριξης στη Ρουμανία κατά την προσπάθεια επίτευξης των σκοπών της απόφασης ΜΣΕ. Δεδομένου ότι οι στόχοι αναφοράς συγκεκριμενοποιούν τους όρους της Συνθήκης Προσχώρησης και επειδή η απόφαση ΜΣΕ εκδόθηκε βάσει της πράξης αυτής, η Ρουμανία υπέχει *επαυξημένη υποχρέωση συνεργασίας* βάσει του ΜΣΕ. Επομένως, η ειλικρινής συνεργασία δεν περιορίζεται απλώς στην υποβολή εκθέσεων σχετικά με την πρόοδο, αλλά περιλαμβάνει επίσης την υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη οι συστάσεις οσάκις θεσπίζονται νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα στους τομείς επί των οποίων έχουν εφαρμογή οι στόχοι αναφοράς της απόφασης ΜΣΕ.

162. Κατά συνέπεια, όπως υποστηρίζει η Βελγική Κυβέρνηση, η Ρουμανία, προκειμένου να επιτύχει τους στόχους αναφοράς της απόφασης ΜΣΕ, μπορεί να θεσπίζει είτε τα προτεινόμενα μέτρα είτε άλλα κατάλληλα μέτρα για την επίτευξη των σκοπών αυτών. Σε κάθε περίπτωση, το εν λόγω κράτος μέλος *υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη τις εκθέσεις της Επιτροπής*, υπό το πρίσμα του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Η υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας συνεπάγεται επίσης την υποχρέωση συνεργασίας με την Επιτροπή στο πλαίσιο του ΜΣΕ και παράλειψης κάθε μέτρου που θα μπορούσε να διακυβεύσει την επίτευξη των σκοπών που παρατίθενται στους στόχους αναφοράς.

163. Κατά την άποψή μου, η σύγκριση μεταξύ των έννομων αποτελεσμάτων των εκθέσεων ΜΣΕ και εκείνων των συστάσεων κατ' άρθρον 288 ΣΛΕΕ, με σκοπό να αναδειχθεί ο μεγαλύτερος βαθμός ιδιαιτερότητας των μεν ή των δε, μάλλον δεν είναι ιδιαίτερα χρήσιμος⁵⁷. Ως εκ τούτου, στην ανάλυση που ακολουθεί, κρίνω σκοπιμότερο να περιγράψω ποιος πρέπει, κατά την άποψή μου, να θεωρηθεί ότι είναι καθ'αυτός ο ρόλος των εκθέσεων ΜΣΕ.

164. Πρώτον, συμμερίζομαι την εν γένει προσέγγιση της Βελγικής, της Δανικής και της Σουηδικής Κυβέρνησης. Έχω ομοίως την άποψη ότι οι εκθέσεις της Επιτροπής, όσον αφορά το συγκεκριμένο περιεχόμενό τους, *στερούνται δεσμευτικής ισχύος*. Πρέπει να μελετώνται και να αναλύονται και, υπό την έννοια αυτή, *να λαμβάνονται υπόψη* από τη Ρουμανία στο πλαίσιο της επιδιωκόμενης επίτευξης των σκοπών που καθορίζονται με τους στόχους αναφοράς ΜΣΕ. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι πρέπει να ακολουθούνται όλες ή οποιαδήποτε από τις συγκεκριμένες συστάσεις που περιέχονται εκεί. Υφίσταται υποχρέωση συνεργασίας, αλλά όχι υποχρέωση αντιγραφής κατά γράμμα.

165. Δεύτερον, τα ανωτέρω περιλαμβάνουν βεβαίως και τη *δυνατότητα του οικείου κράτους μέλους να μην ακολουθήσει ορισμένη σύσταση*. Η Ρουμανία, όπως κάθε άλλο κράτος μέλος, διατηρεί την ευχέρεια να καθορίζει τη μορφή των εθνικών θεσμικών οργάνων και των εθνικών διαδικασιών κατά το δοκούν. Ωστόσο, στο πλαίσιο του σχεδιασμού των άλλων αυτών προτύπων και διαδικασιών, η Ρουμανία πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει πώς τα άλλα αυτά πρότυπα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων αναφοράς που περιλαμβάνονται στο παράρτημα της απόφασης ΜΣΕ ή τουλάχιστον να προβάλλει μια εύλογη πιθανολόγηση συναφώς.

166. Τρίτον, σε αντίθεση προς τις προεκτεθείσες επισημάνσεις σχετικά με την απόφαση ΜΣΕ⁵⁸, δεν είναι δυνατή η επίκληση, με σκοπό τη διασφάλιση της εφαρμογής τους, των ειδικών συστάσεων που περιλαμβάνονται στις εκθέσεις, όπως συμβαίνει στην περίπτωση μιας αυτοτελούς νομικής υποχρέωσης. Όπως είναι λογικό, δεδομένου ότι οι εκθέσεις ΜΣΕ δεν περιέχουν νομικές υποχρεώσεις, δεν μπορεί να γίνεται επίκλησή τους, αυτών καθεαυτές, ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης ή των εθνικών δικαστηρίων.

167. Ωστόσο, τούτο δεν αποκλείει την περίπτωση να μπορούν οι εν λόγω εκθέσεις, όπως και άλλα είδη πηγών, να λαμβάνονται υπόψη και να γίνεται μνεία τους, όταν υπάρχει η πεποίθηση ότι αποσαφηνίζουν την ερμηνεία μέτρων της Ένωσης ή εθνικών μέτρων. Η δυνατότητα αυτή είναι φυσιολογική, όπως φυσιολογικό είναι να μπορεί να λαμβάνεται υπόψη οποιαδήποτε αμιγώς ερμηνευτική και *στηριζόμενη στη δύναμη της πειθούς* (σε αντιδιαστολή προς την έχουσα δεσμευτική ισχύ) πηγή, για παράδειγμα, τα πρακτικά συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού

⁵⁷ Ιδίως, δεδομένου ότι το ακριβές περιεχόμενο της υποχρέωσης που υπέχουν οι εθνικές αρχές, ιδίως τα εθνικά δικαστήρια, κατά τη συνεκτίμηση των συστάσεων για την επίλυση των διαφορών που υποβάλλονται στην κρίση τους (απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, σκέψη 18) δεν είναι, ούτε το ίδιο, απολύτως σαφές (βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Βέλγιο κατά Επιτροπής, (C-16/16 P, EU:C:2017:959, σημεία 97 έως 101).

⁵⁸ Σημείο 155 των παρουσών προτάσεων.

Συμβουλίου, τα έργα του Immanuel Kant, καθώς και, στις πιο διαλογικές, αν όχι συζητητικές, νομικές παραδόσεις, οι αξιομνημόνευτες ρήσεις από τον Terry Pratchett ή την Αλίκη στη χώρα των θαυμάτων.

168. Ωστόσο, αξίζει να επισημανθεί, στο πλαίσιο των υπό εξέταση προδικαστικών ερωτημάτων, ότι, λόγω του μη νομικά δεσμευτικού χαρακτήρα των εκθέσεων ΜΣΕ, τα εθνικά δικαστήρια δεν μπορούν, από απόψεως δικαίου της Ένωσης, να στηρίζονται στις συστάσεις που περιέχονται στις εκθέσεις αυτές, προκειμένου να μην εφαρμόσουν διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, τις οποίες θεωρούν αντίθετες προς τις συστάσεις αυτές.

169. Τέλος, όσον αφορά ένα παραπλήσιο ζήτημα, με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 ζητούνται διευκρινίσεις σχετικά με την υποχρέωση της Ρουμανίας να πραγματοποιήσει νομοθετικές τροποποιήσεις οι οποίες θα συνάδουν με τις συστάσεις της επιτροπής της Βενετίας και της GRECO.

170. Οι εκθέσεις της επιτροπής της Βενετίας και της GRECO μνημονεύονται συχνά στις εκθέσεις ΜΣΕ της Επιτροπής. Από απόψεως δικαίου της Ένωσης, οι εκθέσεις αυτές αποτελούν, στο συγκεκριμένο πλαίσιο, χρήσιμη πηγή πληροφοριών και κατευθυντήριες ερμηνευτικές γραμμές όσον αφορά τα εφαρμοστέα κριτήρια για την αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων αναφοράς του ΜΣΕ. Αμφότεροι οι διεθνείς οργανισμοί καταρτίζουν εκθέσεις εγνωσμένου κύρους σε τομείς που συνδέονται στενά με τους στόχους αναφοράς, σε σχέση με την αποτελεσματικότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

171. Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων όσον αφορά την έλλειψη δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων των εκθέσεων ΜΣΕ, αυτών καθεαυτές, οι εκθέσεις ΜΣΕ δεν μπορούν, παραπέμποντας στις εκθέσεις των οργανισμών αυτών, να καταστήσουν υποχρεωτικές τις εκθέσεις που καταρτίζουν αυτοί οι άλλοι διεθνείς οργανισμοί. Τα πορίσματα των τελευταίων, *στο μέτρο που μνημονεύονται ρητώς στις εκθέσεις* της Επιτροπής, μπορούν μόνο να δημιουργήσουν ίδιου είδους υποχρεώσεις συνδεδεμένες με την ειλικρινή συνεργασία όπως οι συστάσεις που περιέχονται στις εκθέσεις ΜΣΕ⁵⁹.

172. Ωστόσο, οι προεκτεθείσες εκτιμήσεις αποτελούν την απάντηση που πρέπει να δοθεί υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης. Τούτο δεν εμποδίζει ούτε επηρεάζει το ενδεχόμενο να αναγνωριστεί στις εκθέσεις αυτές διαφορετικό καθεστώς από απόψεως εθνικού (συνταγματικού) δικαίου, στο πλαίσιο της εκπλήρωσης *υποχρεώσεων διεθνούς δικαίου*, τις οποίες αναλαμβάνουν αυτοτελώς τα κράτη μέλη.

δ) Εμπίπτουν τα επίμαχα εθνικά μέτρα στο πεδίο εφαρμογής του ΜΣΕ;

173. Τέλος, όπως επισήμανα στο σημείο 117 των παρουσών προτάσεων, υπάρχει ένα τελευταίο ζήτημα σε σχέση με τον ρόλο της απόφασης ΜΣΕ στις υπό κρίση υποθέσεις, το οποίο χρήζει διευκρίνισης: εμπίπτουν τα επίμαχα στις υπό κρίση υποθέσεις εθνικά μέτρα στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω πράξης του δικαίου της Ένωσης;

⁵⁹ Με τα επιχειρήματα που περιέχονται στις εκθέσεις αυτές να έχουν την ίδια πειστικότητα κατά την εκτίμηση της τήρησης των απαιτήσεων του άρθρου 19 ΣΕΕ και του άρθρου 47 του Χάρτη. Πρβλ. απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 82).

174. Ερωτηθείσα επί του ζητήματος αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι, κατά την άποψή της, οι επίμαχες στις υπό κρίση υποθέσεις τροποποιήσεις των νόμων για τη δικαιοσύνη εμπίπτουν άπασες στο πεδίο εφαρμογής της απόφασης ΜΣΕ.

175. Συμφωνώ.

176. Προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον ο ΜΣΕ έχει εφαρμογή στα επίμαχα στις υπό κρίση υποθέσεις εθνικά μέτρα, κρίσιμοι είναι ο πρώτος, ο τρίτος και ο τέταρτος στόχος αναφοράς του παραρτήματος της απόφασης ΜΣΕ, οι οποίοι έχουν ως εξής: 1) «[ν]α διασφαλιστεί διαφανέστερη και αποτελεσματικότερη δικαστική διαδικασία ιδίως με την ενίσχυση της ικανότητας και της υποχρέωσης λογοδοσίας του Ανώτατου Διοικητικού Συμβουλίου του Δικαστικού Σώματος. [...]»· 3) «[ν]α ενισχυθεί η πραγματοποιηθείσα πρόοδος, να συνεχιστεί η διεξαγωγή επίσημων, αμερόληπτων ερευνών για καταγγελίες διαφθοράς υψηλού επιπέδου» και 4) «[ν]α λαμβάνονται περαιτέρω μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς, ιδίως στο πλαίσιο των τοπικών αρχών».

177. Η διατύπωση του πρώτου στόχου αναφοράς είναι ιδιαίτερος ευρεία. Πρακτικά, κάθε ζήτημα που αφορά τον θεσμικό σχεδιασμό του συστήματος απονομής δικαιοσύνης μπορεί να εμπίπτει στην έννοια της διασφάλισης «διαφανέστερη[ς] και αποτελεσματικότερη[ς] δικαστική[ς] διαδικασία[ς]». Ωστόσο, το εξαιρετικά ευρύ πεδίο εφαρμογής του εν λόγω στόχου αναφοράς ουδεμία έκπληξη προκαλεί, λαμβανομένης υπόψη της ιδιαίτερης κατάστασης των κρατών μελών στα οποία εφαρμόζεται ο ΜΣΕ⁶⁰.

178. Στο πλαίσιο αυτό και, ειδικότερα, υπό το πρίσμα του πρώτου στόχου αναφοράς, δεν χωρεί αμφιβολία ότι οι επίμαχες στις υπό κρίση υποθέσεις διατάξεις, σχετικά με τον διορισμό σε διευθυντικές θέσεις εντός της Δικαστικής Επιθεώρησης, καθώς και οι διατάξεις που αφορούν την ίδρυση και τη λειτουργία της ΥΔΑΔ, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της απόφασης ΜΣΕ. Οι διατάξεις αυτές θεσπίστηκαν στο πλαίσιο της τροποποίησης ορισμένων κεντρικής σημασίας θεσμικών πτυχών των «νόμων για τη δικαιοσύνη», οι οποίοι συγκροτούν το βασικό νομοθετικό πλαίσιο για την οργάνωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης στη Ρουμανία.

179. Πρώτον, η Δικαστική Επιθεώρηση είναι φορέας με νομική προσωπικότητα που υπάγεται στο ΑΔΣ, του οποίου η υποχρέωση λογοδοσίας και η διαφάνεια ορίζονται ρητώς ως σκοπός με τον πρώτο στόχο αναφοράς. Δεύτερον, η Δικαστική Επιθεώρηση διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στις πειθαρχικές διαδικασίες κατά δικαστικών λειτουργών, ο οποίος συνδέεται άμεσα με τον σκοπό της ενίσχυσης της υποχρέωσης λογοδοσίας και, ως εκ τούτου, της εδραίωσης της αποτελεσματικότητας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης. Τρίτον, το νυν θεσμικό καθεστώς της Δικαστικής Επιθεώρησης συνδέεται στενά με τις συστάσεις του ΜΣΕ. Όπως προκύπτει από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία, τα στοιχεία των εκθέσεων ΜΣΕ του 2010 και του 2011⁶¹ αποτέλεσαν ακριβώς το έναυσμα για την αναδιοργάνωση της Δικαστικής Επιθεώρησης το 2012 και την ίδρυσή της ως διακριτό φορέα με νομική προσωπικότητα και λειτουργική ανεξαρτησία, που υπάγεται στο ΑΔΣ, διοικούμενο από προϊστάμενο ελεγκτή και αναπληρωτή προϊστάμενο ελεγκτή, οι οποίοι διορίζονται κατόπιν διαγωνισμού⁶².

⁶⁰ Όπως εκτέθηκε στα σημεία 134, 135 και 152 των παρούσων προτάσεων.

⁶¹ Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας στο πλαίσιο του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου [COM(2010) 401 τελικό], και έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας στο πλαίσιο του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου [COM(2011) 460 τελικό].

⁶² Άρθρο 65 του νόμου 317/2004, όπως τροποποιήθηκε στις 26 Ιανουαρίου 2012.

180. Για παρεμφερείς λόγους, φρονώ ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ εμπίπτει επίσης στον πρώτο στόχο αναφοράς του παραρτήματος της απόφασης ΜΣΕ. Η ίδρυση της ΥΔΑΔ επηρεάζει το καθεστώς ποινικής ευθύνης των δικαστών το οποίο, από κοινού με τις πειθαρχικές διαδικασίες για τους δικαστές, όχι μόνο συνδέεται άρρηκτα με την υποχρέωση λογοδοσίας των δικαστικών λειτουργιών, αλλά μπορεί επίσης να συνδέεται με την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας απονομής δικαιοσύνης.

181. Επιπλέον, η ίδρυση της ΥΔΑΔ συνδέεται επίσης με τον τρίτο και τον τέταρτο στόχο αναφοράς του παραρτήματος της απόφασης ΜΣΕ, κατά τους οποίους η Ρουμανία συμφωνεί να συνεχίσει τη διεξαγωγή ερευνών σχετικά με καταγγελίες περί διαφθοράς υψηλού επιπέδου, στηριζόμενη στην ήδη επιτευχθείσα πρόοδο, και να λάβει περαιτέρω μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, ένας από τους βασικούς προβληματισμούς που εκφράζονται με τις διατάξεις περί παραπομπής στις υποθέσεις C-127/19, C-195/19, C-291/19 και C-355/09 είναι ακριβώς ότι, από διαρθρωτικής απόψεως, η ίδρυση της ΥΔΑΔ έχει σοβαρό αντίκτυπο στις εξουσίες της υπηρεσίας καταπολέμησης της διαφθοράς που λειτουργεί εντός της εισαγγελικής αρχής, ήτοι της DNA. Συναφώς, όπως επιβεβαίωσε η Ρουμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η θωράκιση της DNA αποτελούσε απαίτηση του ΜΣΕ και του τρίτου στόχου του αναφοράς.

182. Εν κατακλείδι, δεν χωρεί αμφιβολία ότι αμφότερα τα ζητήματα ουσίας που αποτελούν το αντικείμενο των υπό κρίση αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως εμπίπτουν στην απόφαση ΜΣΕ. Κατά συνέπεια, το δίκαιο της Ένωσης καθίσταται εφαρμοστέο στις υπό κρίση υποθέσεις και το Δικαστήριο είναι αρμόδιο. Ωστόσο, τα αιτούντα δικαστήρια έχουν επικαλεστεί επίσης πολλές άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ως δυνητικά εφαρμοστέες στις υπό κρίση υποθέσεις, ζήτημα το οποίο θα εξετάσω ακολούθως.

2. Η αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης: το άρθρο 47 του Χάρτη και/ή το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ

183. Τα προδικαστικά ερωτήματα που τίθενται με τις πέντε αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως, οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο των παρούσων προτάσεων, έχουν την ίδια δομή: αφού πρώτα ζητούνται διευκρινίσεις σχετικά με τη φύση και τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης ΜΣΕ, καθώς και των εκθέσεων που έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο της, εγείρεται το ζήτημα της συμβατότητας των εθνικών διατάξεων με διάφορες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης. Στην πλειονότητα των προδικαστικών ερωτημάτων μνημονεύονται το άρθρο 2, το άρθρο 4, παράγραφος 3, και το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ ως οι κρίσιμες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης⁶³, ενώ μόνον ορισμένα από τα προδικαστικά ερωτήματα μνημονεύουν το άρθρο 47 του Χάρτη⁶⁴. Τα ερωτήματα αυτά απηχούν την αβεβαιότητα σε σχέση με τα διαφορετικά πεδία εφαρμογής και την αλληλεπίδραση μεταξύ του άρθρου 2 και του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, αφενός, και του άρθρου 47 του Χάρτη, αφετέρου.

⁶³ Τρίτο και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19· τρίτο, τέταρτο και πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19· δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19· τρίτο και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19· και τρίτο και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19.

⁶⁴ Πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19 και τέταρτο και πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-291/19.

184. Οι μετέχοντες στη διαδικασία που κατέθεσαν παρατηρήσεις εξέφρασαν δισταύουσες απόψεις ως προς το ποιες είναι οι κρίσιμες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που πρέπει να χρησιμοποιηθούν ως σημείο αναφοράς. Η διάσταση απόψεων αφορά κυρίως τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 47 του Χάρτη. Όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία πλην της Πολωνίας συμφωνούν ότι το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ έχει εφαρμογή.

185. Στην ανάλυση που ακολουθεί, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι η απόφαση ΜΣΕ είχε ως αποτέλεσμα την εφαρμογή του Χάρτη, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 47, καθιστώντας, ως εκ τούτου, δυνατή τη χρήση του άρθρου 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη ως κύριου σημείου αναφοράς (α). Πάντως, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι ο τρόπος με τον οποίο το Δικαστήριο έχει, μέχρι τούδε, ερμηνεύσει και εφαρμόσει το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ συνεπάγεται ότι η διάταξη αυτή θα έχει εφαρμογή και στις υπό κρίση υποθέσεις (β). Ωστόσο, ολοκληρώνω την ανάλυση με ορισμένες προσεκτικά διατυπωμένες σκέψεις όσον αφορά τον λόγο για τον οποίο η στήριξη της συνολικής εκτίμησης των υποθέσεων αυτών αποκλειστικά στο άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ μπορεί να μην αποτελεί κατ' ανάγκην τη βέλτιστη προσέγγιση (γ).

α) Το άρθρο 47 του Χάρτη

186. Οι μετέχοντες στη διαδικασία έχουν εκφράσει δισταύουσες απόψεις όσον αφορά την ενδεχόμενη δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη και του άρθρου 47. Η Πολωνική Κυβέρνηση και το ΑΔΣ υποστήριξαν, κατ' ουσίαν, ότι οι υπό κρίση υποθέσεις αφορούν ζητήματα σχετικά με την εσωτερική οργάνωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, τα οποία εμπίπτουν αποκλειστικώς στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και επί των οποίων η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα⁶⁵. Ως εκ τούτου, το άρθρο 47 του Χάρτη δεν έχει εφαρμογή, λαμβανομένων δεόντως υπόψη του άρθρου 51, παράγραφοι 1 και 2, του Χάρτη και του άρθρου 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

187. Όσον αφορά το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19, η Επιτροπή επισήμανε, χωρίς πάντως να προβάλλει ρητώς ένσταση αναρμοδιότητας του Δικαστηρίου, ότι το άρθρο 47 του Χάρτη θα είχε εφαρμογή μόνο στην περίπτωση που η υπόθεση της κύριας δίκης αφορούσε εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Τέτοια περίπτωση θα συνέτρεχε, επί παραδείγματι, αν η υπόθεση αυτή αφορούσε εναρμονισμένα εγκλήματα κατ' εφαρμογήν μέτρων θεσπισθέντων δυνάμει του άρθρου 83, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ ή αν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 325 ΣΛΕΕ.

188. Αντιθέτως, η ένωση «Forum δικαστών», καθώς και η Βελγική και η Σουηδική Κυβέρνηση, υποστηρίζουν την άποψη ότι η απόφαση ΜΣΕ καθιστά τον Χάρτη εφαρμοστέο.

189. Συμμερίζομαι τη δεύτερη αυτή άποψη.

⁶⁵ Η Πολωνική Κυβέρνηση περιέλαβε στις γραπτές της παρατηρήσεις μόνον το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19, το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19. Η Ρουμανική Κυβέρνηση συντάχθηκε, κατ' ουσίαν, με τα επιχειρήματα αυτά, στις γραπτές παρατηρήσεις της, όσον αφορά το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19, το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19 και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19. Ωστόσο, και στην περίπτωση αυτή, η Ρουμανική Κυβέρνηση μετέβαλε την άποψή της κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υποβάλλοντας παρατηρήσεις επί της ουσίας των εν λόγω υποθέσεων, προδήλως χωρίς να εμμένει στους λόγους που αφορούν την αναρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

190. Κατά τη γνώμη μου, ο Χάρτης κατέστη εφαρμοστέος αφ' ης στιγμής τα επίμαχα στις υποθέσεις των κύριων δικών εθνικά μέτρα υπήχθησαν στο πεδίο εφαρμογής της απόφασης ΜΣΕ και της Πράξης Προσχώρησης. Επομένως, η θέσπιση τέτοιων εθνικών μέτρων, τα οποία, όπως επισημάνθηκε στο σημείο 178 των παρούσων προτάσεων, αφορούν ορισμένες κεντρικής σημασίας θεσμικές πτυχές του βασικού νομοθετικού πλαισίου για την οργάνωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης στη Ρουμανία, συνιστά περίπτωση «εφαρμογής» του δικαίου της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη.

191. Όπως επισήμανε η Βελγική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, παρά το γεγονός ότι η Ρουμανία διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια σε σχέση με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχει βάσει του ΜΣΕ, τούτο δεν αναιρεί τη δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη. Κατά πάγια νομολογία, στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο του 51, παράγραφος 1, εμπίπτουν επίσης οι περιπτώσεις στις οποίες το δίκαιο της Ένωσης καταλείπει στα κράτη μέλη περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του συστήματος που θεσπίζεται με την εν λόγω πράξη της Ένωσης⁶⁶. Η φύση του ΜΣΕ, το οποίο στηρίζεται στην παρακολούθηση της επίτευξης στόχων αναφοράς που είναι δεσμευτικοί, αποτελεί παράδειγμα τέτοιας «οριοθετημένης διακριτικής ευχέρειας». Στην πρόσφατη νομολογία έχει, ειδικότερα, υπογραμμιστεί ότι η επιβολή συγκεκριμένης υποχρέωσης απορρέουσας από το δίκαιο της Ένωσης αποτελεί ένα από τα πλέον κρίσιμα στοιχεία που συνεπάγονται την εφαρμογή του Χάρτη⁶⁷. Εντούτοις, οι υποχρεώσεις αυτές καθορίζονται συχνά με γενικούς και αρκετά αόριστους όρους⁶⁸.

192. Ωστόσο, οι υπό κρίση υποθέσεις και η δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη επί των υποθέσεων αυτών εντάσσονται σε μία κάπως διαφορετική λογική. Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Florescu είναι μάλλον ενδεικτική συναφώς. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι η θέσπιση εθνικών κανόνων στο πλαίσιο της υλοποίησης προϋποθέσεων, οι οποίες ορίζονταν κατά γενικό τρόπο σε μνημόνιο συμφωνίας σχετικά με την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής από την Ευρωπαϊκή Ένωση σε κράτος μέλος, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης για τους σκοπούς εφαρμογής του Χάρτη⁶⁹.

193. Όσον αφορά τα ειδικά χαρακτηριστικά των αναληφθεισών δεσμεύσεων (όπως η προβλεφθείσα μείωση του μισθολογικού κόστους στον δημόσιο τομέα ή η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος με σκοπό τη βελτίωση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας, που υπήρξαν καθοριστικά στοιχεία για την κρίση περί δυνατότητας εφαρμογής του Χάρτη στην υπόθεση Florescu)⁷⁰, πράγματι δεν υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ του μνημονίου συμφωνίας στην υπόθεση Florescu και των στόχων αναφοράς που περιέχονται στην απόφαση ΜΣΕ.

194. Επομένως, οσάκις κράτος μέλος θεσπίζει μέτρα που συνδέονται στενά με την επίτευξη των στόχων αναφοράς του παραρτήματος της απόφασης ΜΣΕ, «εφαρμόζει» το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη. Το γεγονός ότι οι επιβαλλόμενες

⁶⁶ Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2011, N.S. κ.λπ. (C-411/10 και C-493/10, EU:C:2011:865, σκέψεις 65 έως 68), της 9ης Μαρτίου 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, σκέψεις 51 έως 52), και της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψη 48).

⁶⁷ Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, TSN και AKT (C-609/17 και C-610/17, EU:C:2019:981, σκέψη 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), καθώς και διάταξη της 24ης Σεπτεμβρίου 2019, QR (Τεκμήριο αθωότητας) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, σκέψεις 34 έως 37).

⁶⁸ Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψεις 25 και 26), και της 9ης Νοεμβρίου 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, σκέψη 27).

⁶⁹ Απόφαση της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψεις 44 έως 49).

⁷⁰ Βλ. επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Η. Saugmandsgaard Øe στην υπόθεση Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, σημεία 52 και 53).

από την απόφαση ΜΣΕ υποχρεώσεις έχουν ευρύ περιεχόμενο αποτελεί τη λογική συνέπεια της φύσης, των σκοπών και του περιεχομένου αυτής της ίδιας της νομικής πράξης. Συγκεκριμένα, εφόσον ο Χάρτης θεωρείται ότι είναι η «σκιά» του δικαίου της Ένωσης⁷¹, η σκιά αυτή είναι κατ' ανάγκην αντίστοιχη, ως προς το μέγεθος και τη μορφή, προς το αντικείμενο του οποίου αποτελεί τη σκιά.

195. Εντούτοις, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι ο Χάρτης είναι *en g n i εφαρμοστέος* βάσει των κριτηρίων του άρθρου του 51, παράγραφος 1, ωστόσο το άρθρο 47 του Χάρτη δεν έχει εφαρμογή, επειδή η διάταξη αυτή θέτει ως προϋπόθεση για την εφαρμογή της την ύπαρξη ουσιαστικού δικαιώματος το οποίο αποτελεί αντικείμενο ένδικης διαδικασίας. Η εν λόγω προϋπόθεση δεν συντρέχει στις υπό κρίση υποθέσεις.

196. Κατά την αντίληψή μου, το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στο γεγονός ότι το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη ορίζει ότι «δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου» έχει «[κ]άθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης». Συγκεκριμένα, όπως εξέθεσα στις προτάσεις μου στην υπόθεση El Hassani, για να τύχει εφαρμογής το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη σε συγκεκριμένο αιτούντα έννομη προστασία, πρέπει να πληρούνται σωρευτικώς δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, προκειμένου να τύχει εφαρμογής ο Χάρτης συνολικά, η υπό εξέταση κατάσταση πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, και, δεύτερον, ο αιτών έννομη προστασία πρέπει να έχει συγκεκριμένο «δικαίωμα ή ελευθερία» διασφαλιζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης, το οποίο μπορεί να ενεργοποιήσει τη συγκεκριμένη διάταξη του άρθρου 47, παράγραφος 1⁷².

197. Επομένως, δεν μπορώ παρά να συμφωνήσω με την Ολλανδική Κυβέρνηση ότι, αν ένα συγκεκριμένο πρόσωπο επιθυμεί να επικαλεστεί το άρθρο 47 του Χάρτη προκειμένου να προβάλει και να ασκήσει δικονομικό δικαίωμα διασφαλιζόμενο από τη διάταξη αυτή, πρέπει να διαθέτει συγκεκριμένο «δικαίωμα ή ελευθερία», που κατοχυρώνεται από το δίκαιο της Ένωσης και του οποίου την προστασία επιδιώκει να εξασφαλίσει ενώπιον δικαστηρίου. Δυσκολεύομαι να αντιληφθώ πώς θα μπορούσε να γίνει επίκληση του άρθρου 47 του Χάρτη, προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία ενός ανύπαρκτου δικαιώματος.

198. Ωστόσο, σε δομικό επίπεδο, οι υπό κρίση υποθέσεις διαφέρουν αρκετά από τα ανωτέρω. Ο Χάρτης δεν προβάλλεται ως πηγή ατομικών δικαιωμάτων συγκεκριμένων διαδίκων. Προβάλλεται ως αντικειμενικό κριτήριο ελέγχου συνταγματικότητας όσον αφορά το επιτρεπτό φάσμα νομικών λύσεων που εφαρμόζονται από κράτος μέλος στο πλαίσιο της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα από την απόφαση ΜΣΕ και την Πράξη Προσχώρησης.

⁷¹ Lenaerts, K., και Guti  rez-Fons, J., A., «The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice», σε Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., και Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Οξφόρδη, 2014, σ. 1560 έως 1593, ιδίως σ. 1568. Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, σημεία 58 έως 65).

⁷² Βλ., επί του ζητήματος αυτού, προτάσεις μου (C-403/16, EU:C:2017:659, σημεία 74 έως 83). Για μια διαφορετική άποψη, βλ. Prechal, S., «The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?», σε Paulussen, C., κ.λπ. (επιμ.), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, Χάγη, 2016, σ. 143 έως 157, και Peers, S., κ.λπ., *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Οξφόρδη, 2014, σ. 1199. Βλ., επίσης, απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, σκέψη 51), κατά την οποία το «δικαίωμα» που διασφαλίζεται από το δίκαιο της Ένωσης συνίσταται στην «προστασία έναντι επεμβάσεων της δημόσιας εξουσίας στη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής ενός προσώπου, φυσικού ή νομικού, που είναι αυθαίρετες ή δυσανάλογα επαχθείς».

199. Οι επίμαχες εθνικές διατάξεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης για τον λόγο ότι αποτελούν τα εθνικά μέτρα για την εκτέλεση, πρωτίστως, της απόφασης ΜΣΕ και, δευτερευόντως, επίσης της Πράξης Προσχώρησης⁷³. Επομένως, ο Χάρτης έχει εφαρμογή, πλαισιώνοντας και εποπτεύοντας την εθνική δημόσια εξουσία, η οποία ασκείται με σκοπό την εκπλήρωση των υποχρεώσεων τις οποίες υπέχει το οικείο κράτος μέλος από το δίκαιο της Ένωσης. Τούτο δεν σημαίνει βεβαίως ότι η απόφαση ΜΣΕ ή η Πράξη Προσχώρησης, έστω και αν σε αυτές οφείλεται η δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη σύμφωνα με το άρθρο του 51, παράγραφος 1, αποτελούν τη νομική βάση συγκεκριμένου «δικαιώματος ή ελευθερίας» ιδιωτών.

200. Εντός όμως του χώρου που δημιουργήθηκε με την απόφαση ΜΣΕ και την Πράξη Προσχώρησης, ο Χάρτης, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 47, μπορεί ασφαλώς να χρησιμεύσει ως *αντικειμενικό και γενικό μέτρο εκτίμησης* της συνταγματικότητας σε επίπεδο δικαίου της Ένωσης. Ο ρόλος των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως αντικειμενικών παραμέτρων ελέγχου, οι οποίες εφαρμόζονται στο πλαίσιο *αφηρημένου ελέγχου* συνταγματικότητας, όπως αυτός ασκείται σε διάφορες εθνικές έννομες τάξεις, απαντά επίσης στο δίκαιο της Ένωσης. Όχι μόνο μπορεί να γίνει επίκληση του δικαίου της Ένωσης ως κριτηρίου σε εθνική διαδικασία που αφορά τον αφηρημένο έλεγχο διατάξεων του εθνικού δικαίου⁷⁴, αλλά, επίσης, τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη, τα οποία έχουν το ίδιο κύρος με τις Συνθήκες βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ, εφαρμόζονται ως παράμετροι ελέγχου των πράξεων και των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης⁷⁵, ακόμη και όταν πρόκειται για την εκτίμηση των ενεργειών των κρατών μελών στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης⁷⁶.

201. Εν κατακλείδι, υπάρχουν τουλάχιστον δύο είδη περιπτώσεων στις οποίες είναι δυνατή η επίκληση διατάξεων του Χάρτη. Πρώτον, υπάρχει η κλασική –από κάτω προς τα πάνω– επιβολή του σεβασμού συγκεκριμένου θεμελιώδους δικαιώματος που απονέμεται σε συγκεκριμένο άτομο, η οποία αντιστοιχεί, τρόπον τινά, σε αυτό που κατά παράδοση καλείται *συγκεκριμένος έλεγχος* συνταγματικότητας. Υπήρξε προσβολή του δικαιώματος του Χ ατόμου υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περίπτωσης; Δεύτερον, υπάρχει η –από πάνω προς τα κάτω– αφηρημένη εκτίμηση, στο πλαίσιο της οποίας αναλύεται η συμβατότητα ορισμένων νομοθετικών λύσεων, ανεξάρτητα, κατά βάση, από μια συγκεκριμένη διαφορά. Συνάδει ορισμένη νομοθετική λύση με το τάδε ή το δείνα θεμελιώδες δικαίωμα; Τούτο συνιστά *αφηρημένο έλεγχο* συνταγματικότητας.

202. Ζητούμενο, στις υπό κρίση υποθέσεις, είναι κατ' ουσίαν να διενεργηθεί αφηρημένος έλεγχος συνταγματικότητας σε επίπεδο δικαίου της Ένωσης όσον αφορά τη συμβατότητα δύο εθνικών νομοθετικών λύσεων με τις αρχές της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, όπως αυτές απορρέουν ιδίως από το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη. Δεδομένου ότι το δίκαιο της Ένωσης έχει εφαρμογή και ο Χάρτης καθίσταται εφαρμοστέος, βάσει του άρθρου του 51, παράγραφος 1, μέσω της απόφασης ΜΣΕ και της Πράξης Προσχώρησης, λόγω του ότι όλες οι εν λόγω εθνικές λύσεις εμπίπτουν σαφώς στο πεδίο εφαρμογής των τελευταίων αυτών πράξεων, ο Χάρτης λειτουργεί ως κριτήριο για την εκτίμηση

⁷³ Σημεία 173 έως 182 των παρουσών προτάσεων.

⁷⁴ Επί παραδείγματι, αποφάσεις της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψη 50), και της 13ης Νοεμβρίου 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, σκέψεις 70 και 82).

⁷⁵ Για να αναφέρω ορισμένα μόνον παραδείγματα, βλ. αποφάσεις της 27ης Ιουνίου 2006, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-540/03, EU:C:2006:429, σκέψεις 76, 90 και 108), της 9ης Νοεμβρίου 2010, Volker und Markus Schecke και Eifert (C-92/09 και C-93/09, EU:C:2010:662, σκέψεις 86 έως 89), της 1ης Μαρτίου 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats κ.λπ. (C-236/09, EU:C:2011:100, σκέψεις 30 έως 33), ή της 8ης Απριλίου 2014, Digital Rights Ireland κ.λπ. (C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψεις 37 και 48 έως 71).

⁷⁶ Βλ., ειδικότερα, στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως, απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών) (C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψεις 89 και 129).

αυτή. Τούτο δεν απορρέει κατ' ανάγκην από ατομικά δικαιώματα συγκεκριμένων προσώπων, αλλά, αντιθέτως, οφείλεται στο γεγονός ότι ο Χάρτης «σκιάζει» τις εθνικές νομοθετικές επιλογές που υιοθετούνται στο πλαίσιο της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

203. Σε κάθε περίπτωση, αν το Δικαστήριο δεν συνταχθεί με τη λύση που προτείνω και αποφανθεί ότι το άρθρο 47 του Χάρτη δεν έχει εφαρμογή στις υπό κρίση υποθέσεις, θα έχει εφαρμογή το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, υπό το πρίσμα της πρόσφατης νομολογίας, ζήτημα το οποίο θα αναλύσω ακολούθως.

β) Το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ

204. Όσον αφορά το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, η Πολωνική Κυβέρνηση ενέμεινε στο ότι, σε αντίθεση με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁷⁷, στην οποία το εθνικό δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας από ιδιώτες, οι οποίοι προέβαλαν παραβίαση, από ορισμένες εθνικές διατάξεις, της αρχής της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, οι υπό κρίση υποθέσεις έχουν αμιγώς εθνικό χαρακτήρα. Παρεμφερές επιχείρημα διατυπώνεται σε σχέση με το άρθρο 2 ΣΕΕ, με την επισήμανση ότι οι γενικές αρχές που απορρέουν από τη διάταξη αυτή έχουν εφαρμογή μόνο σε περίπτωση εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

205. Τα επιχειρήματα της Πολωνικής Κυβέρνησης δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

206. Το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η εν λόγω διάταξη έχει εφαρμογή ανεξαρτήτως του αν τα κράτη μέλη θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο αυτό, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη⁷⁸. Κατά συνέπεια, το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ έχει εφαρμογή όταν ένα εθνικό όργανο *θα μπορούσε να κληθεί να αποφανθεί, ως δικαιοδοτικό όργανο, επί ζητημάτων απόμεινων της εφαρμογής ή της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης και υπαγόμενων, επομένως, σε τομείς που διέπονται από το δίκαιο αυτό*⁷⁹.

207. Δεδομένου ότι θα ήταν μάλλον δύσκολο να βρεθεί εθνικό δικαιοδοτικό όργανο το οποίο, εξ ορισμού, δεν θα μπορούσε ποτέ να κληθεί να αποφανθεί επί ζητημάτων του δικαίου της Ένωσης⁸⁰, φαίνεται ότι το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ είναι απεριόριστης εμβέλειας, τόσο από *θεσμικής απόψεως* (όσον αφορά το σύνολο των δικαστηρίων, ή ακόμη και οργάνων, που δυνητικά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης) όσο και από *ουσιαστικής απόψεως*.

⁷⁷ Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

⁷⁸ Αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 29), της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 50), της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 82), ή της 26ης Μαρτίου 2020, *Miasto Łowicz και Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών) (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψη 33).

⁷⁹ Αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 51), της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 83), και της 26ης Μαρτίου 2020, *Miasto Łowicz και Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών) (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψη 34). Η υπογράμμιση δική μου.

⁸⁰ Δεδομένου ότι η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε εθνικό επίπεδο δεν περιορίζεται βεβαίως στην άμεση εφαρμογή πηγών του δικαίου της Ένωσης, όπως των κανονισμών, αλλά εκτείνεται και στην εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας, η οποία μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το δίκαιο της Ένωσης, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την οδηγία, ήτοι στην έμμεση εφαρμογή προερχόμενων από το δίκαιο της Ένωσης κανόνων, οι οποίοι λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας.

208. Όσον αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, τουλάχιστον στο παρόν στάδιο εξέλιξης της νομολογίας, αυτό καταλαμβάνει κάθε εθνικό κανόνα και πρακτική που μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίζουν αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα και μέσα, συμπεριλαμβανομένης της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των εν λόγω συστημάτων απονομής δικαιοσύνης. Επιπλέον, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ δεν φαίνεται να έχει εσωτερικά ποσοτικά όρια. Δεν υφίστανται κανόνες *de minimis*. Επομένως, δεν υφίσταται εξαίρεση ούτε για λόγους εδαφικούς ούτε για λόγους σοβαρότητας. Οποιοδήποτε ζήτημα, όσο ήσσονος σημασίας και αν είναι, είτε αφορά την οργάνωση είτε τη διαδικασία είτε τη λειτουργία στην πράξη του εθνικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, εμπίπτει δυνητικά στο άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ⁸¹.

209. Επί του παρόντος, η μόνη περιοριστική προϋπόθεση έγκειται στο παραδεκτό: πρέπει να υφίσταται λειτουργικός σύνδεσμος. Η ζητούμενη απόφαση επί των προδικαστικών ερωτημάτων πρέπει να είναι αναγκαία για να καταστεί δυνατή η εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου έκδοση της δικής του απόφασης στην υπόθεση της οποίας έχει επιληφθεί⁸². Επομένως, πρέπει να υφίσταται «μεταξύ της εν λόγω διαφοράς και των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σύνδεσμος τέτοιος ώστε η ερμηνεία αυτή να ανταποκρίνεται σε αντικειμενική ανάγκη για την απόφαση την οποία πρέπει να εκδώσει το αιτούν δικαστήριο»⁸³.

210. Όπως προεκτέθηκε στις παρούσες προτάσεις σε σχέση με το παραδεκτό⁸⁴, η επίλυση των διαφορών των κύριων δικών στις υπό κρίση υποθέσεις συνδέεται ουσιωδώς με το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, το οποίο μνημονεύουν τα προδικαστικά ερωτήματα⁸⁵.

211. Επομένως, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, είμαι της άποψης ότι οι υπό κρίση υποθέσεις πληρούν αμφότερα τα ακόλουθα κριτήρια: τόσο το παραδεκτό όσο και το (ανύπαρκτο) κριτήριο αρμοδιότητας του Δικαστηρίου βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ. Άπασες έχουν ως αντικείμενο στοιχεία του ρουμανικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης τα οποία είναι γενικής εφαρμογής και ενέχουν αναμφίβολα κινδύνους για την ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας στο σύνολό της, και ως εκ τούτου αφορούν δικαστήρια που είναι πιθανόν να αποφανθούν επί τομέων που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Οι εν λόγω αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως έχουν υποβληθεί στο πλαίσιο ένδικων διαδικασιών στις οποίες η απάντηση του Δικαστηρίου, με βάση το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, είναι πράγματι αντικειμενικώς αναγκαία, προκειμένου το εθνικό δικαστήριο να μπορέσει να εκδώσει απόφαση.

⁸¹ Βλ., όμως, όσον αφορά ίσως το πνεύμα της, και όχι κατ' ανάγκην τη διατύπωσή της, την πρόσφατη διάταξη της 2ας Ιουλίου 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

⁸² Απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, Miasto Łowicz και Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών) (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψη 45), και διάταξη της 2ας Ιουλίου 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, σκέψη 43).

⁸³ Απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, Miasto Łowicz και Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών) (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψη 48), και διάταξη της 2ας Ιουλίου 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, σκέψη 45).

⁸⁴ Σημεία 89 έως 92, 99 έως 104 και 106 έως 109.

⁸⁵ Εξ αντιδιαστολής, απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, Miasto Łowicz και Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών) (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψη 49).

γ) Το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ και οι κίνδυνοι υπέρμετρα διασταλτικής ερμηνείας

212. Τούτου λεχθέντος, υπό τις περιστάσεις των υπό κρίση υποθέσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να μη στηριχθεί αποκλειστικά στο άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Στην πραγματικότητα, υπάρχουν, κατά την άποψή μου, ισχυρά επιχειρήματα υπέρ του να εξεταστούν οι υποθέσεις αυτές, αντιθέτως, με βάση την απόφαση ΜΣΕ, από κοινού με την Πράξη Προσχώρησης και σε συνδυασμό με τον Χάρτη, το δε άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ να παραμένει, ούτως ειπείν, απλώς στο περιθώριο, αν όχι να μην είναι διόλου αναγκαίο.

213. Όσον αφορά τις εφαρμοστέες παραμέτρους, το ζήτημα αυτό μπορεί να φαίνεται μάλλον θεωρητικό σε υποθέσεις σχετικές με «δομικές» πτυχές που επηρεάζουν την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Τέτοιες δομικού χαρακτήρα υποθέσεις, στο μέτρο που πληρούν την προϋπόθεση του παραδεκτού και της ύπαρξης συνδετικού στοιχείου, εμπίπτουν, σε κάθε περίπτωση, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, όπως μόλις επισήμανα. Η απαίτηση ανεξαρτησίας των δικαστηρίων και αμεροληψίας των δικαστών αποτελεί, εξάλλου, ουσιώδες στοιχείο της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η οποία κατοχυρώνεται τόσο στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ όσο και στο άρθρο 47 του Χάρτη. Επιπλέον, από πρόσφατη νομολογία προκύπτει ότι το περιεχόμενο του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ συμπίπτει με τις εγγυήσεις που απαιτεί το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, τουλάχιστον ρητώς όσον αφορά τα στοιχεία της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των δικαστικών λειτουργών⁸⁶. Η δε αρχή αυτή είναι καθοριστικής σημασίας για την προστασία όλων των δικαιωμάτων τα οποία παρέχονται από το δίκαιο της Ένωσης, καθώς και για τη διαφύλαξη των αξιών οι οποίες μνημονεύονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, ιδίως της αρχής του κράτους δικαίου⁸⁷.

214. Ωστόσο, ορισμένα στοιχεία που αφορούν το πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων, καθώς και οι πρακτικές συνέπειες της αποκλειστικής στήριξης της ανάλυσης στο άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, αξίζει να υπογραμμιστούν.

215. Πρώτον και κύριον, τα κράτη μέλη τα οποία αφορά ο ΜΣΕ τελούν σε ειδικό καθεστώς, που χαρακτηρίζεται από την υπαγωγή τους σε ένα αρκετά ευρείας εφαρμογής και λεπτομερές νομικό πλαίσιο, ιδίως όσον αφορά τις δεσμεύσεις τους σε σχέση με την αποτελεσματική οργάνωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Το ειδικό αυτό καθεστώς συνεπάγεται ότι υφίστανται άφθονες νομικές βάσεις, τόσο του πρωτογενούς, όσο και του παραγώγου δικαίου, για την εξέταση κάθε πτυχής της διάρθρωσης των εν λόγω συστημάτων απονομής δικαιοσύνης, εφόσον μπορεί να υποστηριχθεί ότι η συγκεκριμένη πτυχή έχει άμεση σχέση με τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στην απόφαση ΜΣΕ και στην Πράξη Προσχώρησης.

216. Δεύτερον, στο ίδιο πνεύμα, ο Χάρτης αποτελεί ένα πολύ πιο εκτεταμένο και λεπτομερές νομοθέτημα σε σχέση με το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη έχει ένα συμπαγές περιεχόμενο, το οποίο ρητώς μνημονεύει την ανεξαρτησία των δικαστηρίων. Το εν λόγω νομικό περιεχόμενο ενισχύεται από την υποχρεωτική σύνδεση με την προστασία που παρέχει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950

⁸⁶ Βλ. την επικάλυψη του κανόνα για το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ στην απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψεις 58, 72 έως 74 και 112), με την απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψεις 120 έως 125).

⁸⁷ Απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, Review Simpson και HG κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-542/18 RX-II και C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, σκέψη 71).

(ΕΣΔΑ), δεδομένου ότι, βάσει του άρθρου 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, το άρθρο 47 του Χάρτη πρέπει να διασφαλίζει επίπεδο προστασίας που δεν είναι χαμηλότερο εκείνου που κατοχυρώνεται στα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ⁸⁸. Επιπλέον, ο καίριος ρόλος του άρθρου 47 του Χάρτη σε σχέση με την απαίτηση ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας επιβεβαιώνεται από την πρόσφατη νομολογία, κατά την οποία το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ προσδιορίζεται με παραπομπή στη διάταξη αυτή. Επιπλέον, όσον αφορά τα έννομα αποτελέσματά του, η νομολογία έχει επιβεβαιώσει ότι το άρθρο 47 έχει άμεσο αποτέλεσμα⁸⁹.

217. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι δεν ωφελεί σε τίποτα η εμμονή στη χρήση του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ ως κύριου –ή ακόμη και μοναδικού– σημείου αναφοράς για τη διενέργεια ανάλυσης, η οποία, εν τέλει, θα καταλήξει στην εφαρμογή των κανόνων του άρθρου 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, σε μια περίπτωση που η διάταξη αυτή είναι, ούτως ή άλλως, εφαρμοστέα αφ' εαυτής.

218. Είναι αληθές ότι η χρήση του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ από το Δικαστήριο κατά το πρόσφατο παρελθόν είχε ως αποτέλεσμα, για λόγους οικονομίας της ένδικης διαδικασίας, να κριθεί ότι παρέλκει η εξέταση του άρθρου 47 του Χάρτη⁹⁰. Τούτο είναι, κατά την άποψή μου, κατανοητό, εφόσον πρόκειται για υποθέσεις που αφορούν γενικά και οριζόντια μέτρα, τα οποία επηρεάζουν εξ ορισμού το σύνολο των καθηκόντων των εθνικών συστημάτων απονομής δικαιοσύνης από απόψεως δικαίου της Ένωσης⁹¹.

219. Ωστόσο, σε αντίθεση με την περίπτωση την οποία αφορούσε η απόφαση *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, η εξέταση της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 47 του Χάρτη φαίνεται αναπότρεπτη στις υπό κρίση υποθέσεις. Αφενός, στις υπό κρίση υποθέσεις, έχει υποβληθεί, μεταξύ άλλων, προδικαστικό ερώτημα που αφορά μια συγκεκριμένη πτυχή του άρθρου 47 του Χάρτη, όπως το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, ειδικότερα δε όσον αφορά την εκδίκαση της υπόθεσης εντός εύλογου χρονικού διαστήματος⁹². Ως εκ τούτου, η εκτίμηση της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 47 του Χάρτη στις υπό κρίση υποθέσεις καθίσταται, σε κάθε περίπτωση, αναπόφευκτη. Αφετέρου, η ζητούμενη με τα προδικαστικά ερωτήματα ανάλυση του χαρακτήρα, του πεδίου εφαρμογής και των έννομων αποτελεσμάτων του ΜΣΕ σε σχέση με τις επίμαχες εθνικές διατάξεις συνιστά επαρκή λόγο για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο Χάρτης έχει εφαρμογή στις υπό κρίση υποθέσεις⁹³.

220. Για τους ανωτέρω λόγους, στο πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων, η οικονομία της διαδικασίας συνηγορεί προφανώς υπέρ της στήριξης της ανάλυσης στο ειδικότερο και πιο συμπαγές νομικό πλαίσιο, ήτοι σε αυτό της απόφασης ΜΣΕ και του άρθρου 47 του Χάρτη. Συγκεκριμένα, όπως διευκρινίζεται στην πρόσφατη νομολογία, όταν η διαπίστωση της

⁸⁸ Πρβλ. απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψεις 116 έως 118).

⁸⁹ Βλ. αποφάσεις της 17ης Απριλίου 2018, *Egenberger* (C-414/16, EU:C:2018:257, σκέψη 78), της 29ης Ιουλίου 2019, *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 56), και της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 162).

⁹⁰ Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 52). Βλ. όμως, για μια διαφορετική προσέγγιση με βάση τον Χάρτη, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Η. Saugmandsgaard Øe στην ίδια υπόθεση (EU:C:2017:395).

⁹¹ Όπως επισήμανα στις προτάσεις μου στην υπόθεση *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339, σημεία 53 έως 55).

⁹² Πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19, το οποίο αφορά το δικαίωμα σε δίκαιη και δημόσια δίκη εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.

⁹³ Όπως προεκτέθηκε στα σημεία 128 έως 182 των παρουσών προτάσεων.

δυνατότητας εφαρμογής του Χάρτη είναι αναπόφευκτη, το άρθρο 47 του Χάρτη αποτελεί το καθοριστικό κριτήριο, καθιστώντας, ως εκ τούτου, περιττή τη διενέργεια χωριστής ανάλυσης βάσει του άρθρου 2 και του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ⁹⁴.

221. Τρίτον και τελευταίο, επιπλέον του επιχειρήματος περί διπλής *lex specialis*, που καθιστά περιττή την (αποκλειστική) στήριξη σε κάτι πολύ πιο γενικό και βασικό, τίθεται το γενικότερο ζήτημα κατά πόσον η οδός που φαίνεται η πιο εύκολη είναι και η πιο ασφαλής, ιδίως αν η κατά τα φαινόμενα ευκολότερη διαδρομή δεν είναι επαρκώς χαρτογραφημένη.

222. Το –επί του παρόντος– φαινομενικά απεριόριστο εύρος εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ δεν αποτελεί μόνον πλεονέκτημα της διάταξης αυτής, αλλά αποτελεί και την κύρια αδυναμία της. Θα είναι το Δικαστήριο σε θέση, στο μέλλον, να ελέγχει τα κάθε είδους ζητήματα ή στοιχεία που του γνωστοποιούν οι εθνικοί ομόλογοί του, προβάλλοντας ότι ορισμένο στοιχείο της δομής ή της διαδικασίας του εθνικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης μπορεί, κατά την υποκειμενική τους άποψη βεβαίως, να δημιουργήσει προβλήματα σε σχέση με τον κατά την κρίση τους δέοντα βαθμό ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργιών; Το εύρος των ζητημάτων είναι ανεξάντλητο: περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, το δικαστικά επιθυμητό επίπεδο αυτοδιακυβέρνησης ή αυτοδιοίκησης· το σύστημα κατανομής των υποθέσεων σε εθνικό επίπεδο· τη μη προαγωγή ορισμένων δικαστών σε προέδρους τμημάτων· ή τα ανέκαθεν δημοφιλή ζητήματα σχετικά με τις αποδοχές των δικαστών, τα επιδόματα, τις πρόσθετες παροχές και τα δώρα Χριστουγέννων. Πρέπει όλα τα στοιχεία αυτά να διατυπώνονται μόνο με «δομικούς» όρους, προκειμένου να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ⁹⁵; Είναι αναμφίβολα δυνατόν. Πρόκειται απλώς για ζήτημα διατύπωσης του σωστού ερωτήματος. Ή επιτρέπεται επίσης η επιμέρους «δικαστική αυτοάμυνα»⁹⁶ έναντι συγκεκριμένου μέτρου ή ακόμη και έναντι ενός προβληματικού προέδρου δικαστηρίου; Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, πώς ακριβώς πρέπει να διαπιστώνονται οι εν λόγω δομικές ελλείψεις, λαμβανομένου υπόψη ότι το Δικαστήριο έχει προγενέστερα αποφανθεί ότι οι προβλεπόμενοι τυποποιημένοι μηχανισμοί, όπως η διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ⁹⁷, δεν αποτελούν αναγκαίο όρο για τη διαπίστωση (συστημικής) πλημμέλειας σε συγκεκριμένη περίπτωση;

223. Είναι αρκετά πιθανό ότι το Δικαστήριο θα χρειαστεί να επανεξετάσει το απεριόριστο εύρος εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, αυτή τη φορά διατυπώνοντας ίσως αυστηρότερες απαιτήσεις. Τούτο, ωστόσο, απλώς υπογραμμίζει την πραγματική φύση του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, το οποίο πρέπει κανονικά να παραμείνει ένα έκτακτο μέσο για εξαιρετικές περιπτώσεις. Αντιθέτως, ο ΜΣΕ έχει εγείρει ρητώς ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων –χωρίς να είναι όλα ίσως τόσο εξαιρετικά–, τα οποία αφορούν κάθε ζήτημα αποτελεσματικότητας της ένδικης διαδικασίας και ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, στο πλαίσιο βεβαίως της καταπολέμησης της διαφθοράς.

⁹⁴ Βλ. απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 169).

⁹⁵ Πράγμα που μέχρι τούδε δεν φαίνεται να συμβαίνει. Ωστόσο, βλ., υπέρ της προσέγγισης αυτής, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα E. Tanchev στην υπόθεση Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία των τακτικών δικαστηρίων) (C-192/18, EU:C:2019:529, σημείο 115).

⁹⁶ Με την πρόσφατη τάση να είναι, ομολογουμένως, αυστηρότερη απ' ό,τι προηγουμένως. Πέραν της ήδη αναλυθείσας απόφασης της 26ης Μαρτίου 2020, Miasto Łowicz και Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών) (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψεις 43 έως 49), (σημεία 209 και 210 των παρουσών προτάσεων), βλ., επίσης, διάταξη της 2ας Ιουλίου 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, σκέψεις 45 έως 48). Η τάση αυτή δεν συμβιβάζεται άμεσα με την ομολογουμένως αρκετά ελαστική προσέγγιση σε σχέση με προδικαστικά ερωτήματα όσον αφορά τη συμβατότητα εθνικών διαδικασιών ή εθνικών οργάνων με το δικαίο της Ένωσης, τα οποία τα εθνικά δικαστήρια επιτρέπεται κατά κανόνα να υποβάλλουν (βλ., ιδίως, σκέψη 47 της τελευταίας ως άνω διάταξης, σε αντιδιαστολή με την εκεί μνημονευόμενη απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, σκέψεις 41 και 42, καθώς και, στην πραγματικότητα, πολλές ακόμη αποφάσεις του Δικαστηρίου).

⁹⁷ Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, Minister for Justice και Equality (Ελλείψεις του δικαστικού συστήματος) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, σκέψεις 68 έως 79).

224. Στο πλαίσιο αυτό, η στήριξη της ανάλυσης κυρίως στην απόφαση ΜΣΕ και στον Χάρτη παρέχει στέρεα βάση για τη λεπτομερή διερεύνηση όλων των ανωτέρω ζητημάτων, τηρουμένης παράλληλα της αρχής της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών. Βεβαίως, όλα τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Ωστόσο, ορισμένα υπόκεινται, λόγω των ειδικών όρων προσχώρησής τους, στους πολύ λεπτομερέστερους και απαιτητικότερους κανόνες του ΜΣΕ. Άδικη μεταχείριση θεωρείται ότι υφίσταται όχι μόνον όταν παρόμοιες καταστάσεις αντιμετωπίζονται κατά τρόπο διαφορετικό, αλλά και όταν αντικειμενικά διαφορετικές καταστάσεις αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο⁹⁸. Τα κράτη μέλη που υπόκεινται στον ΜΣΕ απλώς δεν τελούν, αντικειμενικώς, στην ίδια κατάσταση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη.

225. Τέλος, χάριν πληρότητας, συμπληρώνω ότι, για παρεμφερείς λόγους με εκείνους που εκτέθηκαν όσον αφορά την αλληλεπίδραση μεταξύ του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ και του Χάρτη, φρονώ ότι δεν είναι αναγκαίο να πραγματοποιήσω διακριτή ανάλυση για το άρθρο 2 ΣΕΕ. Η αρχή του κράτους δικαίου, ως μία από τις αξίες επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση, διασφαλίζεται με την εγγύηση του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και του θεμελιώδους δικαιώματος σε δίκαιη δίκη, που έχουν ως ουσιώδες συστατικό τους στοιχείο την αρχή της ανεξαρτησίας των δικαστηρίων⁹⁹. Επομένως, το άρθρο 47 του Χάρτη, καθώς και το άρθρο 19 ΣΕΕ, συγκεκριμενοποιούν την αξία του κράτους δικαίου, που μνημονεύεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ¹⁰⁰.

3. Τα εφαρμοστέα κριτήρια και η φύση της εκτίμησης

226. Μετά τη διαπίστωση ότι η απόφαση ΜΣΕ, από κοινού με το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη και, ενδεχομένως, σε συνδυασμό με το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, αποτελούν το κρίσιμο νομικό πλαίσιο στις υπό κρίση υποθέσεις, απομένει ακόμη να διευκρινιστούν τα απορρέοντα από τις διατάξεις αυτές ουσιαστικά στοιχεία που πρέπει να εφαρμοστούν ως κριτήρια για την εκτίμηση των επίμαχων εθνικών διατάξεων, καθώς και η φύση της εκτίμησης αυτής.

α) Τα κριτήρια: οι εξωτερικές πτυχές της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης και η θεωρία των φαινομένων

227. Η εσωτερική οργάνωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένων των θεσμικών ρυθμίσεων για τη συγκρότηση των πειθαρχικών οργάνων των δικαστών και για τη διαδικασία ενώπιον των οργάνων αυτών, εμπίπτει στις αρμοδιότητες των κρατών μελών, βάσει της θεμελιώδους αρχής της θεσμικής αυτονομίας. Το ίδιο ισχύει και για τα κράτη μέλη που υπόκεινται στον ΜΣΕ.

228. Εντούτοις, η Ρουμανία υποχρεούται να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από την απόφαση ΜΣΕ, ιδίως όσον αφορά την επίτευξη του πρώτου, του τρίτου και του τέταρτου στόχου αναφοράς που απαριθμούνται στο παράρτημα της απόφασης αυτής, να διασφαλίζει

⁹⁸ Bartlett, R.C., και Collins, S.D., *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation*, University of Chicago Press, 2011, τρίτο βιβλίο.

⁹⁹ Πρβλ. αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 58 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 120).

¹⁰⁰ Πρβλ. αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531), σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 98).

διαφανέστερες και αποτελεσματικότερες δικαστικές διαδικασίες, να συνεχίσει τη διεξαγωγή ερευνών για καταγγελίες διαφθοράς υψηλού επιπέδου και να λαμβάνει μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

229. Κατά τη διαμόρφωση των δικαιοδοτικών θεσμών και των ενδίκων διαδικασιών κατά τρόπο ώστε να εκπληρώνουν τους σκοπούς αυτούς, το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει, επιπλέον, να τηρεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης και ειδικότερα από το άρθρο 47 του Χάρτη, του οποίου το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, καθώς και υπό το πρίσμα του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ¹⁰¹.

230. Η αρχή της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη συγκεκριμένο συνταγματικό πρότυπο που να ρυθμίζει κατά τον έναν ή τον άλλο τρόπο τις σχέσεις και τη διάδραση μεταξύ των διαφόρων κρατικών εξουσιών¹⁰², υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι τηρείται κάποια βασική διάκριση των εξουσιών που χαρακτηρίζει τη λειτουργία ενός κράτους δικαίου¹⁰³. Δεν υφίσταται κάποιο προκατασκευασμένο ή ένα και μόνον έγκυρο πρότυπο ή σύστημα, αλλά, αντιθέτως, υπάρχει ποικιλία συστημάτων και δομών. Η νομολογία επιδιώκει να καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν τα εθνικά συστήματα. Οι απαιτήσεις αυτές αφορούν τόσο τις *εσωτερικές* όσο και τις *εξωτερικές* πτυχές της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, καθώς και την επιταγή περί *αμεροληψίας*, όπως αυτές απορρέουν από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).

231. Ιδίως το *εξωτερικό* στοιχείο της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, το οποίο συνδέεται στενά με την επιταγή περί αμεροληψίας, προϋποθέτει «ότι το σχετικό όργανο ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη αυτονομία, χωρίς να υπόκειται σε οποιαδήποτε ιεραρχική σχέση ή σχέση υπαγωγής έναντι οποιουδήποτε 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»¹⁰⁴. Τούτο περιλαμβάνει όχι μόνον οποιαδήποτε άμεση άσκηση επιρροής, υπό τη μορφή εντολών, αλλά και «*πιο έμμεσες μορφές ασκήσεως επιρροής δυνάμενες να κατευθύνουν τις αποφάσεις των οικείων δικαστών*»¹⁰⁵.

232. Όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο, υπενθυμίζοντας τη νομολογία του ΕΔΔΑ σχετικά με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, προκειμένου να κριθεί αν συντρέχει το στοιχείο της «ανεξαρτησίας», ορισμένα από τα κρίσιμα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη είναι, μεταξύ άλλων, ο τρόπος διορισμού και η διάρκεια της θητείας των δικαστών, η ύπαρξη προστασίας από τις εξωτερικές πιέσεις και το ζήτημα αν το οικείο όργανο «φαίνεται ανεξάρτητο», ζήτημα συνδεδεμένο με αυτή καθεαυτή την εμπιστοσύνη που κάθε δικαστήριο πρέπει να εμπνέει στους πολίτες στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας¹⁰⁶. Τα φαινόμενα

¹⁰¹ Πρβλ. αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 52), και της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 115).

¹⁰² Βλ., όσον αφορά το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 130 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁰³ Όπ.π., σκέψεις 124 έως 126 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

¹⁰⁴ Όπ.π., σκέψη 121 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία. Η υπογράμμιση δική μου.

¹⁰⁵ Όπ.π., σκέψη 125 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

¹⁰⁶ Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 127), που παραπέμπει συναφώς στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 6ης Νοεμβρίου 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá κατά Πορτογαλίας (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 21ης Ιουνίου 2011, Fruni κατά Σλοβακίας (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

αποτελούν επίσης σημαντικό στοιχείο για την αντικειμενική εκτίμηση της αμεροληψίας, στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να εξετάζεται αν, ανεξαρτήτως της προσωπικής στάσης του δικαστή, ορισμένα επαληθεύσιμα πραγματικά περιστατικά δικαιολογούν υποψίες ως προς την αμεροληψία του¹⁰⁷.

233. Επομένως, η εξωτερική πτυχή της ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, σε συνδυασμό με τη θεωρία των φαινομένων, συναποτελούν τη βάση για την εκτίμηση, στο πλαίσιο ενός ουσιαστικώς αφηρημένου ελέγχου, της συμβατότητας των επιλεγέντων εθνικών προτύπων απονομής δικαιοσύνης με τις απαιτήσεις αυτές. Αυτού του είδους η εξέταση αφορά συχνά το ζήτημα κατά πόσον έχουν ενσωματωθεί επαρκείς εγγυήσεις σε ένα σύστημα, ώστε να αποτρέπεται, τουλάχιστον σε ορισμένο βαθμό, η άσκηση εξωτερικών πιέσεων και πολιτικής επιρροής.

234. Ωστόσο, ο ομολογουμένως αρκετά ασαφής χαρακτήρας των εν λόγω κριτηρίων, σε συνδυασμό με τον αφηρημένο χαρακτήρα του ελέγχου συμβατότητας που πρέπει να διενεργηθεί, καθιστά αναγκαία τη διασαφήνιση του ζητήματος τι ακριβώς χρήζει εξέτασης, σε ποιον βαθμό λεπτομέρειας και βάσει ποιων επιχειρημάτων, ζητήματος το οποίο θα εξετάσω ακολούθως.

β) Η φύση της εκτίμησης: τι πρέπει να εξακριβωθεί

235. Πρώτον, πρέπει να διευκρινιστεί το είδος της υπόθεσης που υποβάλλεται στην κρίση του Δικαστηρίου. Επομένως, μια πρώτη διευκρίνιση αφορά τη διάκριση μεταξύ δύο δυνητικών ειδών υποθέσεων, στις οποίες μπορεί να ανακύψουν ζητήματα σχετικά με την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης.

236. Αφενός, ζήτημα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης μπορεί να τεθεί από ιδιώτη, ως παρεμπίπτον ζήτημα το οποίο ανακύπτει στο πλαίσιο χαρακτηριστικής περίπτωσης προσβολής προστατευόμενων από το δίκαιο της Ένωσης δικαιωμάτων σε μια συγκεκριμένη υπόθεση. Στην περίπτωση αυτή, τυχόν ελλείψεις ως προς την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης ενδέχεται να συνεπάγονται προσβολή των δικαιωμάτων που προβλέπονται στο άρθρο 47 του Χάρτη στη συγκεκριμένη υπόθεση. Η εν λόγω περίπτωση μπορεί να υποδηλώνει έναν γενικότερα δυσλειτουργικό χαρακτήρα των σχετικών κανόνων¹⁰⁸, χωρίς όμως τούτο να είναι απαραίτητο: μπορεί επίσης να αφορά μία επιμέρους δυσλειτουργία εντός ενός κατά τα λοιπά λειτουργικού συστήματος.

237. Αφετέρου, υπάρχουν επίσης υποθέσεις που αφορούν τη γενική εκτίμηση διαφόρων δομικών στοιχείων ενός συστήματος απονομής δικαιοσύνης. Η εκτίμηση αυτή έχει, κατ' ουσίαν, ως αντικείμενο το ζήτημα της συμβατότητας ορισμένων νομοθετικών λύσεων, που έχουν υιοθετηθεί στα κράτη μέλη, με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Η εν λόγω περίπτωση μπορεί να προκύψει, όπως συμβαίνει στις υπό κρίση υποθέσεις, όταν οι διαφορές της κύριας δίκης αφορούν προβαλλόμενες ελλείψεις ενός συστήματος απονομής δικαιοσύνης, αλλά δεν συνδέονται κατ' ανάγκην (εν πάση περιπτώσει, όχι όλες) με μια συγκεκριμένη περίπτωση προσβολής του

¹⁰⁷ Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 128), που παραπέμπει στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 6ης Μαΐου 2003, Kleyn κ.λπ. κατά Κάτω Χωρών (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 6ης Νοεμβρίου 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá κατά Πορτογαλίας (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 145, 147 και 149 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁰⁸ Τέτοια περίπτωση συνέτρεχε στην απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982).

ατομικού δικαιώματος σε δίκαιη δίκη σε μια ορισμένη υπόθεση. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η ανάλυση πρέπει να συνίσταται στην αφηρημένη εκτίμηση της συμβατότητας του συστήματος αυτού με τις παραμέτρους του δικαίου της Ένωσης¹⁰⁹.

238. Η δεύτερη αυτή περίπτωση έχει ανακύψει πρόσφατα ενώπιον του Δικαστηρίου στο πλαίσιο διαδικασιών λόγω παραβάσεως¹¹⁰. Έχει ανακύψει επίσης σε προδικαστικές υποθέσεις στις οποίες, λόγω έλλειψης συνάφειας με το ουσιαστικό ζήτημα που έπρεπε να επιλυθεί από το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση της κύριας δίκης, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως κρίθηκε τελικώς απαράδεκτη¹¹¹. Ωστόσο, είναι ομολογουμένως αληθές ότι, κατά το παρελθόν, υπήρξαν επίσης υποθέσεις στις οποίες τέτοιος αφηρημένος έλεγχος δομικών στοιχείων αποτέλεσε το βασικό αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης και ότι, στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε αναγκαίο να δοθεί απάντηση από το Δικαστήριο¹¹².

239. Το τελευταίο αυτό είδος περιπτώσεων αφηρημένου ελέγχου της συμβατότητας ορισμένων εθνικών θεσμικών ή δικονομικών λύσεων με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης είναι αναμφίβολα δυνατόν να υφίσταται στο πλαίσιο του ΜΣΕ. Όπως διευκρινίστηκε λεπτομερώς ανωτέρω¹¹³, ο μηχανισμός αυτός παρέχει τη δυνατότητα αφηρημένου ελέγχου ορισμένων οργανωτικών προτύπων που έχει θεσπίσει η Ρουμανία, χωρίς να υφίσταται κατ' ανάγκην προβαλλόμενη προσβολή στηριζόμενου στο δίκαιο της Ένωσης ατομικού δικαιώματος σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Το ζήτημα πώς ακριβώς έχει διαμορφωθεί συναφώς η κατάσταση επί του παρόντος, βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, μετά την πρόσφατη κρίση του τμήματος μείζονος συνθέσεως στην υπόθεση *Miasto Łowicz* απομένει να φανεί¹¹⁴.

240. Εκείνο που μπορεί ενδεχομένως να έχει γενικότερη αξία για τους σκοπούς των υπό κρίση υποθέσεων, καθώς και για άλλα δυνητικά ζητήματα που θα αφορούν τον απαιτούμενο βαθμό ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας στα κράτη μέλη, είναι να αποσαφηνιστεί ποια είδη επιχειρημάτων πρέπει να υποβάλλονται σε τέτοιου είδους αφηρημένο έλεγχο, είτε βάσει της απόφασης ΜΣΕ και του Χάρτη είτε ακόμη και βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Συναφώς, διακρίνω τρεις διαφορετικές πιθανές περιπτώσεις.

241. Η πρώτη πιθανή περίπτωση είναι το θεσμικό ή δικονομικό καθεστώς, εξεταζόμενο υπό ένα γενικό και αφηρημένο πρίσμα, να είναι προβληματικό. Η ίδια η «βασική κατασκευή», εξεταζόμενη σε μεμονωμένη βάση και ανεξάρτητα ακόμη από συγκεκριμένα παραδείγματα εφαρμογής της, φαίνεται εσφαλμένη. Θα μπορούσε εύκολα να αποτελέσει αντικείμενο καταχρηστικής εφαρμογής, καθότι είναι πρόδηλο ότι δεν μπορεί να εγγυηθεί τον προσήκοντα βαθμό εξωτερικής ανεξαρτησίας και δεν πληροί τις απαιτήσεις της θεωρίας των φαινομένων, όπως απαιτείται από το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη ή από το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ. Η πρώτη αυτή πιθανή περίπτωση μπορεί να ονομαστεί «αμιγώς θεωρητική εκτίμηση».

¹⁰⁹ Βλ., για τα δύο αυτά είδη περιπτώσεων, προτάσεις μου στην υπόθεση *Torubarov* (C-556/17, EU:C:2019:339, σημείο 53).

¹¹⁰ Αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531), και της 5ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία των τακτικών δικαστηρίων) (C-192/18, EU:C:2019:924).

¹¹¹ Απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, *Miasto Łowicz* και *Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών) (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234).

¹¹² Αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), και της 7ης Φεβρουαρίου 2019, *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106).

¹¹³ Σημεία 198 έως 202 των παρουσών προτάσεων.

¹¹⁴ Βλ., επίσης, την προμνησθείσα διάταξη της 2ας Ιουλίου 2020, *S.A.D. Maler und Anstreicher OG* (C-256/19, EU:C:2020:523).

242. Η δεύτερη πιθανή περίπτωση είναι να μην παρουσιάζει ίσως το θεσμικό καθεστώς προβλήματα, αυτό καθεαυτό, αλλά να υφίστανται σαφή επιχειρήματα ή ακόμη και αποδεικτικά στοιχεία, που προβάλλονται ενώπιον δικαστηρίου ή ενώπιον του Δικαστηρίου, τα οποία καταδεικνύουν ότι τέτοια προβλήματα ή το ενδεχόμενο κατάχρησης υφίστανται στην πράξη. Τούτο μπορεί να συμβαίνει σε δύο καταστάσεις: αφενός, όταν η βασική κατασκευή εντάσσεται στο πλαίσιο άλλων βασικών κατασκευών. Κάτι τέτοιο συμβαίνει όταν ένας εθνικός κανόνας, εξεταζόμενος μεμονωμένα και στη θεωρία, φαίνεται μεν να μην είναι προβληματικός, αλλά καθίσταται εξόχως προβληματικός όταν συνδυάζεται με άλλους κανόνες του ίδιου συστήματος. Αφετέρου, τα ελαττώματα ενός συγκεκριμένου οργανωτικού προτύπου μπορεί να μην είναι κατ' ανάγκην ορατά στη θεωρία, αλλά, αντιθέτως, στην εφαρμογή του στην πράξη. Επομένως, κοινό χαρακτηριστικό της δεύτερης πιθανής περίπτωσης είναι ότι δεν περιορίζεται στη βασική κατασκευή, αλλά εστιάζει στη «συνδυαστική θεώρηση» ή στην «πρακτική εφαρμογή της θεωρίας».

243. Η τρίτη πιθανή περίπτωση είναι το θεσμικό καθεστώς, όπως έχει επινοηθεί «στη θεωρία», να φαίνεται μεν ότι συνάδει με τις νομικές απαιτήσεις του άρθρου 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη ή του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ. Πλην όμως, μπορεί να υπάρχουν ενδείξεις ότι, στο συγκεκριμένο περιβάλλον και σε συνδυασμό με το ειδικότερο νομικό και θεσμικό πλαίσιο ενός κράτους μέλους, ένα κατά τα λοιπά συμπαγές οργανωτικό πρότυπο αποτελεί, στην πραγματικότητα, ήδη αντικείμενο κατάχρησης. Αυτή η πιθανή περίπτωση, η οποία είναι ομολογουμένως η πλέον προβληματική για τη διενέργεια εκτίμησης από οποιοδήποτε διεθνές δικαστήριο ή άλλον διεθνή οργανισμό, αντιστοιχεί, ουσιαστικά, στην αποδοχή της άποψης ότι «μόνον η πράξη μετράει» ή δυστυχώς ακόμη και ότι «η θεωρία δεν έχει αξία».

244. Πρέπει να τονιστεί ότι, στη δεύτερη και στην τρίτη πιθανή περίπτωση, το εθνικό πλαίσιο και η πρακτική εφαρμογή έχουν ιδιαίτερη σημασία από δύο απόψεις. Πρώτον, οι επίμαχες διατάξεις πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο του θεσμικού τοπίου του οικείου κράτους μέλους. Επομένως, στο μέτρο του δυνατού, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το συνολικό θεσμικό και δομικό πλαίσιο, καθώς και ο τρόπος αλληλεπίδρασης των επίμαχων ρυθμίσεων με άλλες δέσμες συναφών ρυθμίσεων. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν μια συγκεκριμένη διάταξη, εξεταζόμενη σε μεμονωμένη βάση, θεωρηθεί ορθή, μπορεί να είναι εξαιρετικά προβληματική όταν συσχετιστεί με άλλα κρίσιμα στοιχεία του συστήματος¹¹⁵.

245. Δεύτερον, υπάρχει βεβαίως το λεπτό ζήτημα της επαλήθευσης των προβαλλόμενων απόψεων σχετικά με την πραγματική εφαρμογή και την πραγματική εθνική πρακτική, επαλήθευσης που διενεργείται με βάση τη δικογραφία και τα επιχειρήματα που έχουν προβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου. Είναι ασφαλώς δυνατόν και αναγκαίο να ληφθεί υπόψη η εθνική πρακτική. Συγκεκριμένα, η νομολογία του Δικαστηρίου έχει επιβεβαιώσει επανειλημμένα ότι αυτό που είναι εν γένει κρίσιμο για την εξέταση της συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης δεν είναι μόνον η εθνική νομοθεσία αυτή καθεαυτήν, αλλά και η νομολογία και η πρακτική¹¹⁶.

¹¹⁵ Βλ., για την προσέγγιση αυτή, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψεις 152 και 153). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (σχετικά με την προθεσμία των εξήντα ημερών για να εκδώσει απόφαση το δικαστήριο, *εφόσον αυτή κριθεί* στο πλαίσιο άλλων δικονομικών κανόνων και θεσμικών περιορισμών σχετικά με την άσκηση αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων στον τομέα της διεθνούς προστασίας σε κράτος μέλος).

¹¹⁶ Βλ., επί παραδείγματι, όσον αφορά τη νομολογία: απόφαση της 19ης Μαρτίου 2020, Sánchez Ruiz κ.λπ. (C-103/18 και C-429/18, EU:C:2020:219, σκέψη 80), και, όσον αφορά τις διοικητικές πρακτικές, επί παραδείγματι, αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 2015, Zh. και O. (C-554/13, EU:C:2015:377, σκέψη 75), της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, σκέψεις 31 και 46), και της 20ής Ιουνίου 2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, σκέψη 100).

246. Ωστόσο, εφόσον ενώπιον των δικαστηρίων, και ειδικότερα ενώπιον αυτού του Δικαστηρίου, προβάλλονται στοιχεία συνδεδεμένα με το πλαίσιο και την εφαρμογή στην πράξη ορισμένων ρυθμίσεων, τα στοιχεία αυτά πρέπει να εξηγούνται, να αποδεικνύονται και να αναλύονται προσηκόντως, είτε από το εθνικό δικαστήριο είτε από τους διαδίκους και τους παρεμβαίνοντες ενώπιον του Δικαστηρίου. Με άλλα λόγια, αν υποστηρίζεται ότι ορισμένο σύστημα ή ορισμένο θεσμικό καθεστώς λειτουργεί, στην πραγματικότητα, κατά τρόπο διαφορετικό από ό,τι προβλέπεται «θεωρητικά» στον νόμο, τα επιχειρήματα αυτά πρέπει να αποδεικνύονται προσηκόντως σε εύλογο βαθμό.

247. Κρίνω σκόπιμο να εμμείνω στη φράση «σε εύλογο βαθμό». Αφενός, θα ήταν εντελώς παράλογο να ζητηθεί από εθνικό δικαστήριο –το οποίο επί παραδείγματι επισημαίνει στη διάταξή του περί παραπομπής ότι το εθνικό σύστημα πειθαρχικών διαδικασιών εφαρμόζεται καταχρηστικά, προκειμένου να ασκηθεί πολιτική πίεση στους δικαστές– να παράσχει διεξοδικά στατιστικά στοιχεία για όλες τις πειθαρχικές διαδικασίες που διεξάγονται στο εν λόγω κράτος μέλος, καθώς και έγγραφα αποδεικτικά στοιχεία για τον ακριβή τρόπο άσκησης της πίεσης αυτής και τον ακριβή τρόπο επηρεασμού των διαδικασιών έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων στις επιμέρους περιπτώσεις. Αφετέρου, θα ήταν επίσης προβληματικό απλώς να γίνεται μνεία του εθνικού οργανωτικού προτύπου και να εκτίθεται, αφηρημένα, ότι το πρότυπο αυτό, αν δεν αντικατασταθεί από διαφορετικό πρότυπο, *θα μπορούσε* να αποτελέσει αντικείμενο κατάχρησης.

248. Οτιδήποτε μπορεί να χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά. Απλώς και μόνον το ενδεχόμενο κατάχρησης δεν αποτελεί επαρκές επιχείρημα για την κατάργηση ολόκληρης δομής ή ολόκληρου συστήματος. Ουδείς απαγορεύει τη χρήση μαχαιριών ή αυτοκινήτων, μολονότι, στα χέρια λιγότερο υπεύθυνων ατόμων, αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για διάφορους άλλους σκοπούς αντί για τον τεμαχισμό του άρτου ή για τη μετάβαση στον τόπο εργασίας. Συγκεκριμένα, ακόμη και όταν πρόκειται για την αρχή της εξωτερικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργιών και τη θεωρία των φαινομένων, πρέπει να προβάλλεται ενώπιον του Δικαστηρίου κάποιο πειστικό επιχείρημα ως προς τον συγκεκριμένο και ειδικότερο τρόπο με τον οποίο ένα συγκεκριμένο οργανωτικό πρότυπο είναι πιθανό να χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά ή, βεβαίως, να παρατίθενται χαρακτηριστικά παραδείγματα για τον τρόπο με τον οποίο τούτο συμβαίνει ήδη στην πράξη, συνιστώντας ως εκ τούτου δομικό πρόβλημα.

Γ. Εκτίμηση των επίμαχων εθνικών διατάξεων

249. Με βάση τον ανωτέρω αρκετά λεπτομερή οδικό χάρτη, θα ολοκληρώσω, ακολούθως, με την εκτίμηση των δύο αμφισβητούμενων θεσμικών ζητημάτων. Θα αρχίσω με μια γενική επισκόπηση του εθνικού νομικού πλαισίου (1). Εν συνεχεία, θα εκτιμήσω τα προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν τον διορισμό της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης, τα οποία τίθενται στην υπόθεση C 83/19 (2), και, κατόπιν τούτου, θα εξετάσω τα προδικαστικά ερωτήματα στις υποθέσεις C-127/19, C-195/19, C-291/19 και C-355/19, τα οποία αφορούν την ίδρυση της ΥΔΑΔ (3).

1. Το γενικό πλαίσιο

250. Άπασες οι υπό κρίση υποθέσεις αφορούν διάφορα στοιχεία των λεγόμενων νόμων για τη δικαιοσύνη: του νόμου 303/2004 περί του καθεστώτος των δικαστών και των εισαγγελέων· του νόμου 304/2004 περί της οργάνωσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης· και του νόμου 317/2004 περί του ΑΔΣ. Οι νόμοι αυτοί εκδόθηκαν στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με σκοπό τη βελτίωση της ανεξαρτησίας

και της αποτελεσματικότητας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης¹¹⁷.

251. Οι ανωτέρω νόμοι και οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους αποτέλεσαν, μετά την προσχώρηση, αντικείμενο αυστηρής εποπτείας στο πλαίσιο του ΜΣΕ. Έχοντας ως σημείο αναφοράς τους νόμους αυτούς και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους, η Επιτροπή κατάρτιζε περιοδικές εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας στους τομείς της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικής λειτουργίας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, καθώς και σχετικά με τη σημειωθείσα πρόοδο στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς. Απόρροια της προόδου αυτής ήταν να διατυπώσει η Επιτροπή ορισμένες τελικές συστάσεις, με την έκθεση ΜΣΕ του 2017, οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν επιφέρει την κατάργηση του ΜΣΕ¹¹⁸. Ωστόσο, η πρόοδος αυτή ανεστράφη κατά την περίοδο από το 2017 έως το 2018, όταν οι νόμοι για τη δικαιοσύνη τροποποιήθηκαν άπαντες με διάφορους νόμους¹¹⁹, οι οποίοι ψηφίστηκαν με εσπευσμένη διαδικασία από το Κοινοβούλιο, πράγμα που είχε ως συνέπεια την περιορισμένη συζήτησή τους στα δύο σώματα του Κοινοβουλίου¹²⁰. Οι νόμοι αυτοί θεσπίστηκαν εν μέσω μεγάλων πολιτικών διαφωνιών και δημόσιων διαμαρτυριών¹²¹. Στη συνέχεια, μεταξύ Σεπτεμβρίου 2018 και Μαρτίου 2019, η Ρουμανική Κυβέρνηση εξέδωσε πέντε έκτακτα διατάγματα, με τα οποία τροποποιήθηκαν οι νόμοι για τη δικαιοσύνη και προστέθηκαν σε αυτούς νέες διατάξεις¹²².

252. Οι τροποποιήσεις αυτές περιλαμβάνουν περαιτέρω στοιχεία τα οποία δεν αποτελούν αντικείμενο των υπό κρίση υποθέσεων, όπως ένα νέο καθεστώς πρόωρης συνταξιοδότησης, περιορισμούς στην ελευθερία έκφρασης των δικαστών και διευρυμένους λόγους παύσης των μελών του ΑΔΣ από τα καθήκοντά τους¹²³. Οι εν λόγω τροποποιήσεις επέφεραν επίσης τις αλλαγές οι οποίες αποτελούν τη βάση των υποθέσεων που έχουν υποβληθεί στην κρίση του Δικαστηρίου, όπως η διαδικασία προσωρινού διορισμού της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης και η ίδρυση της ΥΔΑΔ, καθώς και αλλαγές στις διατάξεις σχετικά με την αστική ευθύνη των δικαστών, τις οποίες αναλύω σε διακριτές προτάσεις στην υπόθεση C-397/19.

253. Οι τροποποιήσεις αυτές αξιολογήθηκαν αρνητικά στις εκθέσεις ΜΣΕ του 2018 και του 2019. Ορισμένες από αυτές μνημονεύτηκαν επίσης στις εκθέσεις διαφόρων διεθνών οργανισμών, όπως η επιτροπή της Βενετίας¹²⁴ και η GRECO¹²⁵, οι οποίοι προειδοποίησαν σχετικά με τους κινδύνους που ενδεχομένως εγκυμονούσαν τα εν λόγω στοιχεία, ήτοι να θίξουν την ανεξαρτησία των

¹¹⁷ Regular Report on Romania's progress towards accession (τακτική έκθεση για την πρόοδο της διαδικασίας προσχώρησης της Ρουμανίας) [SEC(2004) 1200, σ. 19].

¹¹⁸ Βλ. έκθεση ΜΣΕ του 2018, σ. 3.

¹¹⁹ Νόμος 207/2018 (βλ. σημείο 20 των παρουσών προτάσεων), καθώς και Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (νόμος 234/2018 για την τροποποίηση και τη συμπλήρωση του νόμου 317/2004 περί του ΑΔΣ, *Monitorul Oficial al României*, αριθ. 850, της 8ης Οκτωβρίου 2018), και Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (νόμος 242/2018 για την τροποποίηση και τη συμπλήρωση του νόμου 303/2004 περί του καθεστώτος των δικαστών και των εισαγγελέων, *Monitorul Oficial al României*, αριθ. 868, της 15ης Οκτωβρίου 2018).

¹²⁰ Έκθεση ΜΣΕ του 2018, σ. 9.

¹²¹ Βλ. την ad hoc έκθεση της GRECO για τη Ρουμανία (άρθρο 34). Εγκρίθηκε κατά την 79η συνεδρίαση της ολομέλειας στις 23 Μαρτίου 2018 (2018/2).

¹²² Έκτακτα διατάγματα 77/2018, 90/2018, 92/2018, 7/2019 και 12/2019. Βλ. σημεία 18 και 27 έως 34 των παρουσών προτάσεων.

¹²³ Βλ., επίσης, έκθεση ΜΣΕ του 2018, σ. 3.

¹²⁴ Γνώμη αριθ. 924/2018 της επιτροπής της Βενετίας σχετικά με την τροποποίηση του νόμου 303/2004 περί του καθεστώτος των δικαστών και των εισαγγελέων, του νόμου 304/2004 περί της οργάνωσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και του νόμου 317/2004 περί του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου (Ρουμανία) CDL-AD(2018)017.

¹²⁵ Ad hoc έκθεση της GRECO για τη Ρουμανία (άρθρο 34). Εγκρίθηκε κατά την 79η συνεδρίαση της ολομέλειας στις 23 Μαρτίου 2018 (2018/2).

δικαστικών λειτουργιών, καθώς και την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης. Η επιτροπή της Βενετίας εξέφρασε επίσης ανησυχίες λόγω της εκτεταμένης χρήσης έκτακτων διαταγμάτων¹²⁶.

254. Ένα σημαντικό κοινό χαρακτηριστικό που αξίζει να επισημανθεί από απόψεως γενικού πλαισίου είναι ο προεξέχων ρόλος των *έκτακτων διαταγμάτων* τα οποία εξέδωσε η Ρουμανική Κυβέρνηση για την τροποποίηση σημαντικών σημείων των νόμων για τη δικαιοσύνη. Η επίλυση του ζητήματος κατά πόσον η εν λόγω χρήση ενός, εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον, έκτακτου νομοθετήματος, είναι επιτρεπτή βάσει του εθνικού συνταγματικού δικαίου δεν απόκειται στο Δικαστήριο, αλλά, αντιθέτως, στα εθνικά (συνταγματικά) δικαστήρια.

255. Ωστόσο, όπως παραδέχτηκε η Ρουμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το γεγονός ότι η νομοθετική τεχνική των έκτακτων διαταγμάτων έχει χρησιμοποιηθεί εκτενώς στον τομέα των δικαστικών μεταρρυθμίσεων, χωρίς να υφίσταται, στην πραγματικότητα, πάντοτε σαφής δικαιολόγηση της πρακτικής αυτής όσον αφορά τη συνδρομή λόγων επείγοντος, συνιστά αφ' εαυτού σημαντικό στοιχείο του συνολικού πλαισίου. Σε ένα σύστημα που σέβεται την πραγματική διάκριση των εξουσιών, οι νόμοι που προορίζονται να ρυθμίσουν τη δομή της τρίτης κρατικής εξουσίας θα έπρεπε να θεσπίζονται μόνον κατόπιν ωρίμου σκέψεως και στάθμισης, θα έπρεπε δε να παρέχεται δυνατότητα διατύπωσης γνώμης σε όλα τα αρμόδια όργανα της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας που συμμετέχουν συνήθως στον σχεδιασμό νομοθετικών ρυθμίσεων. Σε τελική ανάλυση, τέτοιοι νόμοι θα πρέπει ιδανικά να μην αποδεικνύονται εφήμεροι.

256. Εν κατακλείδι, μολονότι η «ρύθμιση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης μέσω έκτακτων διαταγμάτων» δεν συνιστά, αυτή καθεαυτήν, παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, εντούτοις αποτελεί αναμφίβολα σημαντικό στοιχείο του εν γένει πλαισίου, το οποίο πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την εκτίμηση των επίμαχων εθνικών διατάξεων.

2. Ο προσωρινός διορισμός της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης

α) Η διάταξη περί παραπομπής και οι απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία

257. Στη διάταξη περί παραπομπής εκφράζονται διάφοροι προβληματισμοί σε σχέση με τη νομική διαδικασία και τις περιστάσεις στο πλαίσιο των οποίων εκδόθηκε το έκτακτο διάταγμα 77/2018, καθώς και σε σχέση με τις συνέπειές του.

258. Πρώτον, επισημαίνεται ότι το έκτακτο διάταγμα δεν έχει ως αποτέλεσμα τη διόρθωση ενός προβαλλόμενου «κενού δικαίου», όπως εκτίθεται στο προοίμιό του, αλλά, αντιθέτως, στερεί από το ΑΔΣ μία από τις εξουσίες που είναι συνυφασμένες με τον συνταγματικό του ρόλο ως εγγυητή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Επιπλέον, το έκτακτο διάταγμα καθιστά δυνατή την επ' αόριστον άσκηση διευθυντικών καθηκόντων, μέσω της αυτόματης παράτασης θητείας που έχει λήξει κατ' εφαρμογήν του νόμου αδιακρίτως, χωρίς το ΑΔΣ να μπορεί να ασκήσει τη διακριτική ευχέρεια που είναι θεμελιώδους σημασίας για τον συνταγματικό ρόλο του.

259. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, βάσει του άρθρου 133, παράγραφος 1, του ρουμανικού Συντάγματος, το ΑΔΣ είναι επιφορτισμένο με τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του δικαστικού σώματος. Περαιτέρω, εκτίθεται ότι η λύση η οποία προκρίθηκε με το έκτακτο

¹²⁶ Γνώμη αριθ. 950/2019 της επιτροπής της Βενετίας σχετικά με τα έκτακτα διατάγματα GEO αριθ. 7 και GEO αριθ. 12 για την τροποποίηση των νόμων για τη δικαιοσύνη (Ρουμανία) CDL-AD(2019)014.

διάταγμα 77/2018 συνιστά αδικαιολόγητη εξαίρεση από τον γενικό κανόνα των προσωρινών διορισμών, που συνεπάγεται ανάθεση διευθυντικών καθηκόντων σε ορισμένο πρόσωπο, το οποίο, κατ' αυτόν τον τρόπο, οικειοποιείται τις αρμοδιότητες του ΑΔΣ.

260. Ενώπιον του Δικαστηρίου, η ένωση «Forum δικαστών» υποστήριξε, ευθυγραμμιζόμενη με τα επιχειρήματα τα οποία είχε ήδη προβάλει ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου και τα οποία έγιναν δεκτά από το δικαστήριο αυτό, ότι το έκτακτο διάταγμα 77/2018 έχει ως αποτέλεσμα να στερεί από το ΑΔΣ μία από τις εξουσίες που είναι συνυφασμένες με τον συνταγματικό του ρόλο ως εγγυητή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφεύγουσα διευκρίνισε επίσης ότι το σύστημα της ανάθεσης είχε χρησιμοποιηθεί για τη θέση του προϊστάμενου επιθεωρητή της Δικαστικής Επιθεώρησης κατά το παρελθόν. Επιπλέον, για τη θέσπιση κανόνων σχετικών με το καθεστώς των δικαστών και των εισαγγελέων, συμπεριλαμβανομένης της οργάνωσης και της λειτουργίας της Δικαστικής Επιθεώρησης, απαιτείται η γνώμη του ΑΔΣ. Τέτοια γνώμη δεν ζητήθηκε για το επίμαχο έκτακτο διάταγμα.

261. Η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση συμφωνούν ότι οι πειθαρχικές διαδικασίες που εφαρμόζονται στους δικαστές, συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας διορισμού της Δικαστικής Επιθεώρησης, πρέπει να συνάδουν με την αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου και του ΕΔΔΑ. Η Ολλανδική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι το έκτακτο διάταγμα 77/2018, όπως περιγράφεται στη διάταξη περί παραπομπής, δεν φαίνεται να συνάδει με την αρχή αυτή. Η Σουηδική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να πραγματοποιήσει την εν λόγω εκτίμηση.

262. Η Επιτροπή υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η παρέμβαση της Ρουμανικής Κυβέρνησης στον διορισμό της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης μπορεί να εγείρει αμφιβολίες όσον αφορά τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών, λαμβανομένου υπόψη ιδίως του γεγονότος ότι αρμόδιο για τον διορισμό αυτόν είναι το ΑΔΣ. Επομένως, υπάρχουν ενδείξεις περί παράβασης του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ.

263. Η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι το άρθρο 19 ΣΕΕ αντιτίθεται στις εθνικές διατάξεις βάσει των οποίων η διοίκηση της Δικαστικής Επιθεώρησης διορίζεται, *έστω και προσωρινά*, μέσω έκτακτου διατάγματος, καθόσον τούτο μπορεί να δημιουργήσει την εντύπωση άσκησης πολιτικής επιρροής ή πολιτικής πίεσης. Η εν λόγω Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τη συνδρομή λόγων επείγοντος, αλλά επισημαίνει ότι η δυνατότητα ανάθεσης που προβλέπεται στο άρθρο 57 του νόμου 303/2004 δεν μπορούσε να χρησιμοποιηθεί, διότι αφορά αποκλειστικά τις αναθέσεις στο πλαίσιο των δικαστηρίων και των εισαγγελιών. Εντούτοις, η νυν Ρουμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προηγούμενη κυβέρνηση θα μπορούσε να έχει θεσπίσει άλλον μηχανισμό, προκειμένου να αποτρέψει το θεσμικό αδιέξοδο, επί παραδείγματι μέσω ενός βραχυπρόθεσμου προσωρινού διορισμού, συμπεριλαμβάνοντας το ΑΔΣ στη διαδικασία.

264. Αντιθέτως, η Δικαστική Επιθεώρηση υποστήριξε ότι, όπως αναφέρεται στο προοίμιο του εν λόγω νομοθετήματος, η θέσπιση του μέτρου δικαιολογείται από την κατάσταση που δημιουργήθηκε λόγω του ότι η θητεία της προηγούμενης διοίκησης έληξε την 1η Σεπτεμβρίου 2018 χωρίς να προκηρυχθεί διαγωνισμός από το αρμόδιο όργανο. Επιπλέον, η πράξη αυτή προβλέπει ότι μπορούν να διοριστούν μόνον όσοι έχουν ήδη επιτύχει στον διαγωνισμό και έχουν ήδη ασκήσει τα καθήκοντα του προϊστάμενου και του αναπληρωτή επιθεωρητή. Τελικώς, δεδομένου ότι ο διαγωνισμός διοργανώθηκε, στην πραγματικότητα, από το ΑΔΣ, ο ίδιος προϊστάμενος επιθεωρητής κατέλαβε τη θέση με πολύ καλή βαθμολογία.

β) Ανάλυση

265. Ούτε το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη ούτε το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ επιβάλλουν συγκεκριμένο πρότυπο για την οργάνωση των πειθαρχικών καθεστώτων των δικαστικών λειτουργιών. Ωστόσο, η απαίτηση περί ανεξαρτησίας έχει την έννοια ότι οι κανόνες που διέπουν το πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών πρέπει «να περιβάλλονται τις αναγκαίες εγγυήσεις, ώστε να αποτρέπεται κάθε κίνδυνος χρήσεως αυτού του καθεστώτος ως συστήματος πολιτικού ελέγχου του περιεχομένου των δικαστικών αποφάσεων»¹²⁷. Για τον λόγο αυτόν, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η παρέμβαση ανεξάρτητου οργάνου και η καθιέρωση διαδικασίας που διασφαλίζει πλήρως τα δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνονται στα άρθρα 47 και 48 του Χάρτη, ιδίως τα δικαιώματα άμυνας, αποτελούν ουσιώδεις εγγυήσεις για τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας¹²⁸. Η επισήμανση αυτή έχει, πέραν πάσης αμφιβολίας, την έννοια ότι οι κανόνες των άρθρων 47 και 48 του Χάρτη εφαρμόζονται στις πειθαρχικές διαδικασίες κατά δικαστικών λειτουργιών¹²⁹.

266. Πρέπει να επισημανθεί ότι οι ανωτέρω αρχές εφαρμόζονται στα ίδια τα πειθαρχικά όργανα (κατά κανόνα, στο πειθαρχικό τμήμα που αποφαινεται επί του πειθαρχικού παραπτώματος) και όχι στον φορέα που υποβάλλει την καταγγελία ενώπιόν τους (ήτοι στον «εισαγγελέα πειθαρχικών παραπτωμάτων»). Η Δικαστική Επιθεώρηση δεν έχει αρμοδιότητα να αποφανθεί επί της ύπαρξης πειθαρχικού παραπτώματος. Τέτοια αρμοδιότητα έχει μόνον το αρμόδιο τμήμα του ΑΔΣ, που είναι το πειθαρχικό όργανο.

267. Ωστόσο, η Δικαστική Επιθεώρηση, όπως διευκρινίστηκε από τη Ρουμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και όπως επισήμανε η προσφεύγουσα, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στο πλαίσιο της πειθαρχικής διαδικασίας. Διεξάγει την προκαταρκτική εξέταση και αποφασίζει κατά πόσον πρέπει να κινηθεί πειθαρχική έρευνα. Διεξάγει την έρευνα αυτή και, εν συνεχεία, αποφασίζει για το αν θα ασκήσει πειθαρχική δίωξη ενώπιον του αρμόδιου τμήματος του ΑΔΣ προς έκδοση απόφασης¹³⁰. Έχει επίσης σημαντικά καθήκοντα σε σχέση με την κίνηση της διαδικασίας για τη διαπίστωση δικαστικής πλάνης¹³¹. Επιπλέον, όπως διευκρινίζει το αιτούν δικαστήριο, ο προϊστάμενος επιθεωρητής διαθέτει καίριες εξουσίες, οι οποίες μάλιστα ενισχύθηκαν με τις πρόσφατες τροποποιήσεις¹³²: διορίζει τους επιθεωρητές που είναι επιφορτισμένοι με διεθυντικά καθήκοντα· διευθύνει τη δραστηριότητα και τις πειθαρχικές διαδικασίες της επιθεώρησης· οργανώνει την ανάθεση των υποθέσεων· καθορίζει τους

¹²⁷ Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 77).

¹²⁸ Βλ. απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 77).

¹²⁹ Συναφώς, φαίνεται ότι ο Χάρτης διασφαλίζει πράγματι υψηλότερο επίπεδο προστασίας απ' ό,τι το ΕΔΔΑ, παρά την πρόσφατη εξέλιξη της νομολογίας του τελευταίου, επί παραδείγματι, στις αποφάσεις του της 9ης Ιανουαρίου 2013, Volkov κατά Ουκρανίας, (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, § 87 έως 91), της 23ης Ιουνίου 2016, Baka κατά Ουγγαρίας (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, τμήμα ευρείας συνθέσεως, § 107 επ.), της 23ης Μαΐου 2017, Paluda κατά Σλοβακίας (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212, τρίτο τμήμα, § 33 έως 35), της 25ης Σεπτεμβρίου 2018, Denisov κατά Ουκρανίας (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, τμήμα ευρείας συνθέσεως, § 44 επ.).

¹³⁰ Όπως προκύπτει από τις διευκρινίσεις που παρέσχε η Ρουμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι αρμοδιότητες των δικαστικών επιθεωρητών απαριθμούνται στο άρθρο 74, παράγραφος 1, του νόμου 317/2004. Κατά το άρθρο 45, παράγραφος 1, του νόμου 317/2004, η Δικαστική Επιθεώρηση μπορεί να ξεκινά έρευνα αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αίτησης οποιουδήποτε ενδιαφερομένου, συμπεριλαμβανομένου του ΑΔΣ. Κατά το άρθρο 44, παράγραφος 3^ο, του ίδιου νόμου, ο Υπουργός Δικαιοσύνης μπορεί να ζητεί από τη Δικαστική Επιθεώρηση να εξακριβώνει κατά πόσον υφίστανται ενδείξεις πειθαρχικών παραπτωμάτων εκ μέρους εισαγγελέων.

¹³¹ Βάσει του άρθρου 74 του νόμου 317/2004 και του άρθρου 94 του νόμου 303/2004. Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση C-397/19.

¹³² Από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο προκύπτει ότι οι εξουσίες αυτές ενισχύθηκαν με τον Legea nr. 234 της 4ης Οκτωβρίου 2018 (*Monitorul Oficial al României*, αριθ. 850, της 8ης Οκτωβρίου 2018), που τροποποίησε το άρθρο 69 του νόμου 317/2004, όσον αφορά τις εξουσίες του προϊστάμενου επιθεωρητή.

συγκεκριμένους τομείς δραστηριοτήτων στους οποίους ασκούνται ελεγκτικές δραστηριότητες· είναι αυτός που παρέχει κατά κύριο λόγο τις οδηγίες και έχει την αρμοδιότητα να κινεί ο ίδιος πειθαρχική διαδικασία.

268. Στο πλαίσιο αυτό, είναι αρκετά σαφές ότι οι εν λόγω εξουσίες διεξαγωγής έρευνας και «πρόκλησης» πειθαρχικών ερευνών αρκούν για να θεωρηθεί ότι καθιστούν πιθανή, ανεξαρτήτως των εγγυήσεων τις οποίες περιβάλλεται το όργανο που αποφαινεται οριστικά επί της πειθαρχικής διαδικασίας, την άσκηση πιέσεων στα πρόσωπα που έχουν αναλάβει το καθήκον να αποφανθούν επί ορισμένης διαφοράς¹³³. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο στην περίπτωση που οι εξουσίες έναρξης έρευνας και κίνησης πειθαρχικής διαδικασίας φαίνεται να έχουν ανατεθεί σε θεσμικό όργανο, το οποίο μάλιστα έχει ως ειδική αποστολή του την επιθεώρηση και τον έλεγχο δικαστών.

269. Για τον λόγο αυτόν, ένα όργανο που είναι επιφορτισμένο με την κίνηση πειθαρχικών διαδικασιών, όπως η Δικαστική Επιθεώρηση, θα πρέπει να μπορεί να επιδείξει τουλάχιστον ορισμένου βαθμού ανεξαρτησία κατά τη λειτουργία του και κατά τη διεξαγωγή ερευνών. Βεβαίως, το ζητούμενο επίπεδο ανεξαρτησίας σαφώς και δεν μπορεί να είναι εκείνο που απαιτείται από τα ίδια τα πειθαρχικά όργανα. Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη τόσο του ρόλου της Δικαστικής Επιθεώρησης εντός του ΑΔΣ όσο και των εξουσιών του προϊστάμενου επιθεωρητή, η διαδικασία διορισμού στη θέση αυτή δεν πρέπει να δημιουργεί ανησυχίες για πιθανή χρησιμοποίηση των εξουσιών και των καθηκόντων του οργάνου αυτού ως μέσων πολιτικού ελέγχου επί των δραστηριοτήτων των δικαστικών λειτουργών και άσκησης πιέσεων σε αυτούς.

270. Με αυτά τα δεδομένα, πώς αξιολογείται ένας κανόνας που καθιερώνει σύστημα προσωρινού διορισμού, συνιστάμενου στην παράταση της θητείας του εν ενεργεία αξιωματούχου; Ο εν λόγω κανόνας, εξεταζόμενος *in abstracto* και αποσυνδεδεμένος από κάθε πλαίσιο, δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει, αυτός καθεαυτόν, στις απαιτήσεις ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης τις οποίες επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης.

271. Πρώτον, δεν δημιουργεί οποιαδήποτε περίπτωση συμμετοχής της εκτελεστικής εξουσίας στον διορισμό δικαστικών λειτουργών αυτομάτως σχέση εξάρτησης παραβιάζουσα την αρχή της ανεξαρτησίας, εφόσον υφίστανται εγγυήσεις που προστατεύουν τους διοριζόμενους από εντολές ή πιέσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους μετά τον διορισμό¹³⁴. Αντιθέτως, μάλιστα: η διάκριση των εξουσιών λειτουργεί και προς τις δύο κατευθύνσεις.

272. Το συμπέρασμα αυτό ισχύει, κατά την άποψή μου, εξίσου και για τον διορισμό στις διευθυντικές θέσεις ενός οργάνου όπως η Δικαστική Επιθεώρηση. Συναφώς, όπως υποστηρίζει η Δικαστική Επιθεώρηση, η Ρουμανική Κυβέρνηση δεν διόρισε απευθείας, με ατομική απόφαση, τον προϊστάμενο επιθεωρητή της Δικαστικής Επιθεώρησης. Το έκτακτο διάταγμα 77/2018 ρυθμίζει μια διαδικασία για τη διασφάλιση της προσωρινής διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης.

¹³³ Βλ., όσον αφορά τα αποτελέσματα που έχει για την ανεξαρτησία των δικαστών απλώς και μόνον το ενδεχόμενο κίνησης πειθαρχικής διαδικασίας, απόφαση του ΕΔΔΑ της 9ης Φεβρουαρίου 2012, Kinsky κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, § 97 έως 99).

¹³⁴ Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 133), που παραπέμπει συναφώς στις ακόλουθες αποφάσεις: απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2013, D. και Α. (C-175/11, EU:C:2013:45, σκέψη 99), και αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 28ης Ιουνίου 1984, Campbell και Fell κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79), της 2ας Ιουνίου 2005, Ζολώτας κατά Ελλάδας (CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, § 24 και 25), της 9ης Νοεμβρίου 2006, Sacilor Lormines κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67), και της 18ης Οκτωβρίου 2018, Thiam κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία).

273. Δεύτερον, το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη δεν αντιτίθεται, κατ' αρχήν, ούτε σε σύστημα βάσει του οποίου η προσωρινή διοίκηση ενός οργάνου όπως η Δικαστική Επιθεώρηση ασκείται από τους εν ενεργεία προϊστάμενους και αναπληρωτές επιθεωρητές μέχρι να διοριστεί νέα διοίκηση με την κανονική διαδικασία. Όπως υποστηρίζει επίσης η Δικαστική Επιθεώρηση, τέτοιο σύστημα μπορεί μάλιστα να διασφαλίζει ότι τα πρόσωπα που ασκούν προσωρινά τα καθήκοντα έχουν ήδη επιτύχει στον προβλεπόμενο από τον νόμο διαγωνισμό και ότι έχουν εμπειρία στα καθήκοντα αυτά. Το εν λόγω σύστημα μπορεί, πράγματι, να είναι αναγκαίο και απαντά σε πολλές έννομες τάξεις σε σχέση με ορισμένες καίριες θέσεις, συμπεριλαμβανομένων των διορισμών δικαστικών λειτουργών¹³⁵.

274. Ωστόσο, εν προκειμένω ο διάβολος δεν κρύβεται στη λεπτομέρεια, αλλά στο πλαίσιο. Τα δύο φαινομενικώς μη προβληματικά στοιχεία που μόλις αναφέρθηκαν μπορούν ταχέως να απωλέσουν τον αδιαφιλονίκητο χαρακτήρα τους, αν εξεταστεί το συγκεκριμένο σύστημα προσωρινού προσδιορισμού της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης, όπως αυτό προβλέπεται στο έκτακτο διάταγμα 77/2018, καθώς και το συγκεκριμένο αποτέλεσμα που προέκυψε στην επιμέρους αυτή περίπτωση.

275. Κατά το άρθρο II του εν λόγω διατάγματος, το σύστημα προσωρινού διορισμού έχει εφαρμογή και στην περίπτωση κατά την οποία οι διευθυντικές θέσεις της Δικαστικής Επιθεώρησης είναι κενές κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του εν λόγω έκτακτου διατάγματος, περίπτωση που ακριβώς συνέτρεχε κατά την έκδοση του έκτακτου διατάγματος 77/2018¹³⁶. Πρακτικά, τούτο σημαίνει ότι ο κανόνας που τίθεται με έκτακτο διάταγμα, χωρίς να προηγηθεί διαβούλευση με το όργανο με το οποίο κανονικά πρέπει να πραγματοποιείται διαβούλευση για τέτοιους διορισμούς, δεν προορίζεται μόνο να διασφαλίζει τη συνέχεια της υπηρεσίας, αλλά έχει ως πρακτικό αποτέλεσμα το να επανέλθει εκ των υστέρων στην ίδια θέση ένα πρόσωπο του οποίου η θητεία έχει ήδη λήξει, με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπει ο νόμος και έχοντας παρακάμψει τους φορείς που κανονικά μετέχουν στη διαδικασία αυτή.

276. Το εν λόγω στοιχείο, που αφορά το πλαίσιο και την πρακτική εφαρμογή ενός φαινομενικά ουδέτερου κανόνα, αρκεί, αφ' εαυτού, για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το σύστημα προσωρινού διορισμού της διοίκησης της Δικαστικής Επιθεώρησης, το οποίο καθιερώθηκε με το έκτακτο διάταγμα 77/2018, είναι ικανό να γεννήσει αμφιβολίες για πιθανό ενδιαφέρον της Ρουμανικής Κυβέρνησης να διορίσει συγκεκριμένο πρόσωπο ως επικεφαλής του οργάνου που είναι υπεύθυνο για τις πειθαρχικές έρευνες κατά δικαστικών λειτουργών. Κατά συνέπεια, το σύστημα αυτό δεν φαίνεται να περιλαμβάνει εγγυήσεις κατάλληλες να άρουν τις εύλογες αμφιβολίες των πολιτών ως προς τη στεγανότητα των δικαστικών οργάνων έναντι εξωτερικών παραγόντων και ως προς την ουδετερότητά τους σε σχέση με το συμφέρον που διακυβεύεται ενώπιόν τους.

277. Κατά την άποψή μου, η ανάλυση μπορεί και πρέπει, στην πραγματικότητα, να ολοκληρωθεί εδώ. Το αιτούν δικαστήριο και, πρωτίστως, όλοι οι (εθνικοί) μετέχοντες στην παρούσα διαδικασία, έχουν προβάλει και άλλα σχετικά επιχειρήματα, τα οποία δεν αφορούν μόνον τα ζητήματα της (εθνικής) κατανομής των αρμοδιοτήτων, αλλά και τα συγκεκριμένα άτομα και όργανα που εμπλέκονται, καθώς και τα προβαλλόμενα ιδιαίτερα συμφέροντά τους. Φρονώ ότι δεν είναι αναγκαίο ούτε σκόπιμο να εξετάσει το Δικαστήριο οποιοδήποτε από τα λοιπά αυτά στοιχεία που αφορούν το πλαίσιο, λαμβανομένου υπόψη ότι το συμπέρασμα που μόλις συνήχθη είναι, αφ' εαυτού, σαφές και πειστικό.

¹³⁵ Για να παραθέσω απλώς το πιο προφανές παράδειγμα, βλ. άρθρο 5 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹³⁶ Η αρχική θητεία του L. Netejoru έληξε την 1η Σεπτεμβρίου 2018 και το έκτακτο διάταγμα 77/2018 εκδόθηκε στις 5 Σεπτεμβρίου 2018.

278. Εν κατακλείδι, ένας απρόσωπος, ουδέτερος και εκ των προτέρων καθορισμένος κανόνας δικαίου ο οποίος, εν ονόματι της συνέχειας της λειτουργίας των θεσμών, ορίζει ότι ένα πρόσωπο εξακολουθεί να ασκεί τα καθήκοντά του μέχρις ότου ορισθεί νομοτύπως ο διάδοχος, είναι αποδεκτός και εύλογος. Η εφαρμογή ενός τέτοιου φαινομενικά ουδέτερου κανόνα, με μοναδικό αποτέλεσμα την επαναφορά συγκεκριμένου προσώπου στην ίδια θέση μετά τη λήξη της θητείας του, κατά παράβαση των κανονικών διαδικασιών διορισμού, δεν είναι ούτε αποδεκτή ούτε εύλογη.

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

279. Ως εκ τούτου, προτείνω να δοθεί στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19 η ακόλουθη απάντηση: το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, καθώς και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικές διατάξεις με τις οποίες η κυβέρνηση καθιερώνει, κατά παρέκκλιση από τους κανονικά εφαρμοστέους κανόνες δικαίου, σύστημα προσωρινού διορισμού στις διευθυντικές θέσεις του οργάνου που είναι επιφορτισμένο με τη διεξαγωγή πειθαρχικών ερευνών εντός του δικαστικού σώματος, με πρακτικό αποτέλεσμα να επαναφέρεται στην ίδια υπηρεσιακή θέση ένα πρόσωπο του οποίου η θητεία έχει ήδη λήξει.

3. Η Υπηρεσία διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος

α) Οι διατάξεις περί παραπομπής και οι απόψεις των μετεχόντων στη διαδικασία

280. Οι τέσσερις από τις πέντε υποθέσεις που εξετάζονται στις παρούσες προτάσεις αφορούν τις νομικές διατάξεις για την ίδρυση και τη λειτουργία της ΥΔΑΔ. Οι κύριες δίκες στις υποθέσεις C-127/19 και C-355/19, οι οποίες εκκρεμούν ενώπιον του ίδιου αιτούντος δικαστηρίου και στο πλαίσιο των οποίων το δικαστήριο αυτό υπέβαλε προδικαστικά ερωτήματα, αφορούν τη νομιμότητα διαφόρων διοικητικών πράξεων για την εκτέλεση των νομοθετικών διατάξεων για την ίδρυση της ΥΔΑΔ. Οι υποθέσεις C-195/19 και C-291/19 εντάσσονται στο πλαίσιο εκκρεμών ποινικών διαδικασιών κατά δικαστών και εισαγγελέων, στις οποίες η ΥΔΑΔ καλείται να μετάρχει.

281. Στο πλαίσιο ακριβώς αυτό, το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19, το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19 θέτουν, κατ' ουσίαν, το ζήτημα αν η ίδρυση της ΥΔΑΔ αντιβαίνει στην αρχή της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ και στο άρθρο 47 του Χάρτη, καθώς και στην υποχρέωση σεβασμού των αξιών του κράτους δικαίου κατ' άρθρον 2 ΣΕΕ. Με το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 ζητείται να διευκρινιστεί αν η ίδρυση της ΥΔΑΔ αντιβαίνει στο άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, σχετικά με το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, ειδικότερα δε όσον αφορά την εκδίκαση της υπόθεσης εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, λαμβανομένου υπόψη του περιορισμένου αριθμού θέσεων στην υπηρεσία αυτή.

282. Επομένως, οι διατάξεις περί παραπομπής εγείρουν, ενστερνιζόμενες σε μεγάλο βαθμό τα επιχειρήματα των διαδίκων των κύριων δικών, διάφορα ζητήματα σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία της ΥΔΑΔ. Τα επιχειρήματα αυτά έχουν αναπτυχθεί περαιτέρω από ορισμένους μετέχοντες στη διαδικασία που κατέθεσαν παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου, ιδίως από την ένωση «Forum δικαστών», την ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων», τον γενικό εισαγγελέα του Ανωτάτου Δικαστηρίου και τον ΟΛ.

283. Υπό το πρίσμα των στοιχείων που εκτίθενται στις διατάξεις περί παραπομπής, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, διαπίστωσαν την ύπαρξη σημαντικών στοιχείων από τα οποία προκύπτει ότι οι κανόνες που διέπουν την ίδρυση και τη λειτουργία της ΥΔΑΔ δεν συνάδουν με τις απαιτήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των δικαστών.

284. Η Ρουμανική Κυβέρνηση, η οποία, στις γραπτές παρατηρήσεις της, υπεραμύνθηκε της συμβατότητας της ΥΔΑΔ με τις ανωτέρω απαιτήσεις, μετέβαλε την άποψή της κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζήτησης. Ενημέρωσε το Δικαστήριο ότι, για τους λόγους που εκτίθενται σε υπόμνημα που εγκρίθηκε από την κυβέρνηση στις 27 Δεκεμβρίου 2019, η νυν κυβέρνηση τάσσεται υπέρ της κατάργησης της ΥΔΑΔ, σύμφωνα με τις συστάσεις των εκθέσεων ΜΣΕ, καθώς και των εκθέσεων της επιτροπής της Βενετίας και της GRECO.

285. Η εν λόγω Κυβέρνηση διευκρίνισε ορισμένα από τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται η νέα της τοποθέτηση. Θα περιοριστώ να αναφερθώ σε τρία εξ αυτών, τα οποία επισημάνθηκαν από την εν λόγω Κυβέρνηση και συζητήθηκαν από τους μετέχοντες στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου. Πρώτον, οι διατάξεις σχετικά με τη σύνθεση των επιτροπών επιλογής, όπως τροποποιήθηκαν μεταγενέστερα, φαίνεται να αντιβαίνουν στην προβλεπόμενη στο ρουμανικό δίκαιο αρχή του διαχωρισμού της υπηρεσιακής εξέλιξης των δικαστών και των εισαγγελέων, κατά την οποία ο διορισμός των εισαγγελέων εμπίπτει στην αρμοδιότητα της εισαγγελικής υπηρεσίας του ΑΔΣ. Δεύτερον, προκύπτει ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ προκάλεσε κίνδυνο de facto ακαταδίωκτου των εισαγγελέων που ανήκουν στην υπηρεσία αυτή. Τρίτον, ο κανόνας σχετικά με την έννοια του «ιεραρχικώς ανώτερου εισαγγελέα» είναι αμφιλεγόμενος, λαμβανομένης υπόψη της συνταγματικής αρχής του ιεραρχικού ελέγχου.

286. Επομένως, σε τελική ανάλυση, φαίνεται ότι μόνον το ΑΔΣ υπεραμύνεται της ίδρυσης και της λειτουργίας της ΥΔΑΔ. Το ΑΔΣ εξέθεσε ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ δικαιολογείται από την ανάγκη προστασίας των δικαστικών λειτουργιών¹³⁷. Η ΥΔΑΔ έχει ως σκοπό να παρέχει πρόσθετες εγγυήσεις σε μια συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων, λαμβανομένου υπόψη του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζουν στην κοινωνία, και να διασφαλίζει τον υψηλού επιπέδου επαγγελματισμό όσων διαχειρίζονται τις υποθέσεις τους. Επομένως, η ΥΔΑΔ ενισχύει την ανεξαρτησία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, διασφαλίζοντας την προστασία από τις πιέσεις και τις καταχρήσεις που απορρέουν από αυθαίρετες καταγγελίες και από την αυθαίρετη κίνηση ενδίκων διαδικασιών κατά δικαστικών λειτουργών.

287. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το ΑΔΣ τόνισε ότι επιπλέον λόγο για την καθιέρωση του συστήματος αποτέλεσαν ορισμένα υπερβολικά μέτρα της DNA σε βάρος δικαστικών λειτουργών, η οποία, πριν από τη ίδρυση της ΥΔΑΔ, είχε διεξαγάγει έρευνες για πάνω από τους μισούς δικαστές της Ρουμανίας, όπως επισημαίνεται σε έκθεση η οποία καταρτίστηκε από τη Δικαστική Επιθεώρηση και εγκρίθηκε από το ΑΔΣ τον Οκτώβριο 2019¹³⁸. Επιπλέον, ο εν λόγω «προστατευτικός» σκοπός επικυρώθηκε από το Curtea Constituțională (Συνταγματικό Δικαστήριο) στην απόφασή του 33/2018¹³⁹.

288. Το ΑΔΣ υποστήριξε επίσης ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ περιβλήθηκε ένα σύστημα εγγυήσεων ικανό να άρει κάθε αμφιβολία ως προς την ανεξαρτησία της από πολιτικές πιέσεις. Πρόσθετες διασφαλίσεις θωράκισαν τις διαδικασίες διορισμού του προϊστάμενου εισαγγελέα της ΥΔΑΔ και επιλογής των εισαγγελέων της υπηρεσίας αυτής¹⁴⁰. Ο προϊστάμενος εισαγγελέας της ΥΔΑΔ

¹³⁷ Υπέρ της άποψης αυτής τάχθηκε επίσης η Ρουμανική Κυβέρνηση στις γραπτές παρατηρήσεις της.

¹³⁸ Η Ρουμανική Κυβέρνηση μνημόνευσε τις εκθέσεις 5488/IJ/1365/DIP/2018 και 5488/IJ/2510/DIJ/2018 της Δικαστικής Επιθεώρησης.

¹³⁹ Σκέψη 141 της εν λόγω απόφασης.

¹⁴⁰ Η άποψη αυτή εκφράστηκε επίσης από τη Ρουμανική Κυβέρνηση στις γραπτές παρατηρήσεις της.

διορίζεται από την ολομέλεια του ΑΔΣ, σε αντίθεση με τους προϊσταμένους άλλων εισαγγελικών υπηρεσιών, που διορίζονται με διαγωνισμό προκηρυσσόμενο από τον Υπουργό Δικαιοσύνης, στο πλαίσιο του οποίου το ΑΔΣ έχει απλώς τη δυνατότητα διατύπωσης συμβουλευτικής γνώμης. Επιπλέον, το ΑΔΣ επισήμανε, όσον αφορά τους εισαγγελείς της ΥΔΑΔ, ότι οι πρόσθετες εγγυήσεις ανεξαρτησίας συνίστανται στην απαίτηση προϋπηρεσίας τουλάχιστον δεκαοκτώ ετών σε θέση εισαγγελέα· ότι η επιλογή πραγματοποιείται χωρίς άσκηση πολιτικής επιρροής με διαφανή διαδικασία· ότι εξετάζεται σχολαστικά η επαγγελματική δραστηριότητα των εισαγγελέων κατά την τελευταία πενταετία· και ότι δεν υπάρχει δυνατότητα ανάθεσης καθηκόντων στην υπηρεσία αυτή.

β) Ανάλυση

289. Η συλλογιστική που διατυπώνεται από τα αιτούντα δικαστήρια, καθώς και οι ανησυχίες τις οποίες εκφράζουν όσοι μετέχοντες στη διαδικασία κατέθεσαν παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου, είναι εκτεταμένες και περίπλοκες. Αφορούν διάφορα στοιχεία σχετικά με τους εθνικούς κανόνες που διέπουν την ίδρυση της ΥΔΑΔ, τη σύνθεση και τις εξουσίες της, την επιλογή της διοίκησής της, τα ευρύτερα θεσμικά αποτελέσματά της από απόψεως αντίκτυπου στη δικαιοδοσία άλλων εισαγγελικών υπηρεσιών και τον τρόπο με τον οποίο το όργανο αυτό ασκεί τα καθήκοντά του στην πράξη.

290. Συντασσόμενος με την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου¹⁴¹, είμαι της άποψης ότι τα στοιχεία αυτά, ακόμη και αν, εξεταζόμενα αυτοτελώς, κριθούν μη αξιόμεμπτα, πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο σφαιρικής εκτίμησης, προκειμένου να εξακριβωθεί ο αντίκτυπος της ίδρυσης και της λειτουργίας της ΥΔΑΔ επί των απαιτήσεων ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας.

291. Κατ' αρχάς, λαμβανομένου υπόψη του αντίκτυπου που μπορεί να έχει η ίδρυση ειδικής εισαγγελικής υπηρεσίας «για δικαστές» στη δημόσια εικόνα των δικαστικών λειτουργιών, η ίδρυση της εν λόγω υπηρεσίας πρέπει κατ' ανάγκη να δικαιολογείται από ιδιαίτερος σοβαρούς, διαφανείς και αληθείς λόγους (i). Εφόσον πληρούται το κριτήριο αυτό, επιβάλλεται, περαιτέρω, η σύνθεση, η οργάνωση και η λειτουργία της υπηρεσίας αυτής να συνάδουν με εγγυήσεις κατάλληλες να αποτρέψουν τον κίνδυνο άσκησης εξωτερικών πιέσεων στους δικαστικούς λειτουργούς (ii). Τέλος, οι ιδιαίτερες περιστάσεις υπό τις οποίες ιδρύθηκε η ΥΔΑΔ, καθώς και η περιγραφή του τρόπου με τον οποίο το όργανο αυτό έχει ασκήσει τα καθήκοντά του, είναι επίσης κρίσιμες για τον προσδιορισμό του σχετικού πλαισίου (iii).

i) Δικαιολόγηση

292. Στο ίδιο πνεύμα με τα προεκτεθέντα¹⁴², οι απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης περί αμεροληψίας και ανεξαρτησίας της δικαστικής λειτουργίας, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, καθώς και στο άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, δεν επιβάλλουν στα

¹⁴¹ Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψεις 141 έως 144). Βλ., επίσης, σημεία 242 έως 244 των παρουσών προτάσεων.

¹⁴² Σημεία 227 έως 230 (γενικά), καθώς και σημείο 265.

κράτη μέλη την υποχρέωση να υιοθετήσουν συγκεκριμένη δομή ή συγκεκριμένο πρότυπο όσον αφορά το θεσμικό καθεστώς της εισαγγελικής αρχής. Μάλιστα, η διάρθρωση των εισαγγελικών αρχών στα ευρωπαϊκά κράτη ποικίλει ιδιαιτέρως¹⁴³.

293. Ωστόσο, η ίδρυση ειδικής εισαγγελικής υπηρεσίας με *αποκλειστική* αρμοδιότητα για τα αδικήματα που διαπράττονται από δικαστικούς λειτουργούς έχει σαφή δυνητικό αντίκτυπο στην αντίληψη του κοινού περί ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των δικαστικών λειτουργών. Διαχωρίζει τους δικαστικούς λειτουργούς ως επαγγελματική ομάδα, για την οποία απαιτείται η ίδρυση διακριτής διοικητικής υπηρεσίας της εισαγγελικής αρχής. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, τούτο μπορεί να δημιουργήσει την εντύπωση ότι υπάρχει εκτεταμένη εγκληματικότητα ή ακόμη και διαφθορά στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης. Έχει ως αποτέλεσμα να εξισώνει, από απόψεως σοβαρότητας, τα αδικήματα που διαπράττονται από δικαστές (τα οποία μπορεί να είναι οποιασδήποτε φύσεως) με τα αδικήματα διαφθοράς, οργανωμένου εγκλήματος ή τρομοκρατίας, που είναι τα μόνα για τα οποία έχουν συσταθεί ειδικές υπηρεσίες εντός της ρουμανικής εισαγγελικής αρχής¹⁴⁴. Η εν λόγω «εντύπωση εγκληματικότητας» αφορά ένα από τα ουσιώδη στοιχεία για την εκτίμηση του αντίκτυπου ενός συγκεκριμένου μέτρου στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ήτοι την εμπιστοσύνη την οποία τα δικαστήρια μιας δημοκρατικής κοινωνίας οφείλουν να εμπνέουν στους πολίτες¹⁴⁵.

294. Βέβαια, δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ίδρυση ειδικών υπηρεσιών εντός των εισαγγελιών ή ακόμη και διακριτών υπηρεσιών δίωξης είναι, αυτή καθαυτήν, επιλήψιμη. Υφίστανται πράγματι εξειδικευμένες εισαγγελικές υπηρεσίες στα κράτη μέλη, που έχουν συσταθεί λόγω της ειδικής ανάγκης προστασίας ορισμένης κατηγορίας προσώπων (όπως των ανηλίκων)· ή λόγω του ειδικού καθεστώτος ορισμένων προσώπων (όπως στην περίπτωση των υπηρεσιών στρατιωτικών εισαγγελέων)· ή που αφορούν ένα ιδιαίτερα σύνθετο ζήτημα που απαιτεί ειδική προϋπηρεσία ή γνώσεις (όπως τα σύνθετα οικονομικά εγκλήματα, την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο κ.ο.κ.).

295. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του σοβαρού αντίκτυπου που έχουν τέτοια θεσμικά μέτρα στην αντίληψη για τους δικαστικούς λειτουργούς, είναι απαραίτητο η δικαιολόγησή τους να στηρίζεται σε αληθείς και αρκούντως σοβαρούς λόγους, οι οποίοι, επιπλέον, πρέπει να γνωστοποιούνται στο κοινό κατά τρόπο μη διφορούμενο και προσβάσιμο.

296. Υπήρχαν τέτοιοι αρκούντως σοβαροί λόγοι που να δικαιολογούσαν την ίδρυση της ΥΔΑΔ; Το ΑΔΣ εξέθεσε ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ δικαιολογείται από την ανάγκη προστασίας των δικαστικών λειτουργών.

297. Ασφαλώς, η ανάγκη προστασίας των δικαστικών λειτουργών από αδικαιολόγητες πιέσεις μπορεί, γενικώς, να αποτελέσει θεμιτό και αρκούντως σοβαρό λόγο για την ίδρυση μιας εισαγγελικής υπηρεσίας που προορίζεται να αμβλύνει τον κίνδυνο αυτόν, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών συνθηκών ενός συγκεκριμένου κράτους μέλους και τηρουμένων των απαιτήσεων ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των δικαστικών λειτουργών.

¹⁴³ Βλ., σχετικά με τον πλουραλισμό αυτόν, επί παραδείγματι, έκθεση της επιτροπής της Βενετίας σχετικά με τα ευρωπαϊκά πρότυπα για την ανεξαρτησία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης: Μέρος II – οι εισαγγελικές αρχές, η οποία εγκρίθηκε κατά την 85η συνεδρίαση της ολομέλειας (Βενετία, 17-18 Δεκεμβρίου 2010) [CDL-AD(2010)040].

¹⁴⁴ Βλ. επίσης, στο πλαίσιο αυτό, γνώμη αριθ. 924/2018 της επιτροπής της Βενετίας σχετικά με την τροποποίηση του νόμου 303/2004 περί του καθεστώτος των δικαστών και των εισαγγελέων, του νόμου 304/2004 περί της οργάνωσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και του νόμου 317/2004 περί του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου (Ρουμανία) [CDL-AD(2018)017].

¹⁴⁵ Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, Α. Κ. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 128 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία του ΕΔΔΑ).

– *Μη διφορούμενη και προσβάσιμη δικαιολόγηση;*

298. Ωστόσο, όταν η ίδρυση μιας υπηρεσίας όπως η ΥΔΑΔ δεν συνδέεται με λόγους που αφορούν την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, αλλά με την ανάγκη προστασίας των ιδίων των δικαστικών λειτουργών, είναι επιτακτικής σημασίας η δικαιολόγηση αυτή να γνωστοποιείται στο κοινό κατά τρόπο *μη διφορούμενο και προσβάσιμο*, προκειμένου να μη θίγεται η εμπιστοσύνη του κοινού στους δικαστικούς λειτουργούς.

299. Η Ρουμανική Κυβέρνηση επισήμανε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι στο προοίμιο του νόμου 207/2018 δεν παρατέθηκαν οι λόγοι ίδρυσης της ΥΔΑΔ. Η έκθεση της Δικαστικής Επιθεώρησης σχετικά με τα υπερβολικά μέτρα της DNA, στην οποία στηρίζεται το ΑΔΣ για να δικαιολογήσει την ίδρυση της ΥΔΑΔ, εκδόθηκε μόνο *μετά τη δημοσίευση του νόμου*, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 23 Ιουλίου 2018. Επομένως, δύσκολα μπορεί να γίνει αντιληπτό πώς θα μπορούσε η έκθεση αυτή να αποτελέσει το έναυσμα για την ίδρυση της υπηρεσίας. Τέλος, η Ρουμανική Κυβέρνηση επισήμανε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η δικαιολόγηση που στηρίζεται στην ανάγκη προστασίας συγκεκριμένων προσώπων λόγω του χαρακτήρα και της σημασίας του ρόλου τους στερείται πειστικότητας, εφόσον το ίδιο ακριβώς σύστημα δεν εφαρμόζεται σε άλλα σημαντικά πρόσωπα, όπως τους γεροϋσιαστές ή τους αναπληρωτές τους.

300. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω στοιχείων, είναι δύσκολο να εξακριβωθεί κατά πόσον ο σκοπός της προστασίας των δικαστικών λειτουργών από αδικαιολόγητες πιέσεις αποτέλεσε, εν τέλει, τον λόγο ίδρυσης της ΥΔΑΔ. Επομένως, δεν διαπιστώνεται, κατά την άποψή μου, ότι η ίδρυση της εν λόγω εισαγγελικής υπηρεσίας επεξηγήθηκε στο κοινό με μη διφορούμενη και προσβάσιμη δικαιολόγηση.

– *Αληθής δικαιολόγηση;*

301. Το πλέον καίριο, αλλά και το πλέον αμφιλεγόμενο, σημείο της διαφωνίας μεταξύ των μετεχόντων στη διαδικασία που έχουν καταθέσει παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου αφορά το κατά πόσον η «προστατευτική» δικαιολόγηση της ίδρυσης της ΥΔΑΔ είναι *αληθής*. Η ένωση «Forum δικαστών», η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων», ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου και ο ΟΛ προέβαλαν αρκετά αναλυτική επιχειρηματολογία προς στήριξη της άποψης ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ υπαγορεύθηκε στην πραγματικότητα από διαφορετικές προθέσεις. Προς τούτο, οι εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία στηρίχθηκαν στις πρακτικές συνέπειες του θεσμικού σχεδιασμού της ΥΔΑΔ. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τα εν λόγω στοιχεία μπορούν να δημιουργήσουν στο κοινό την εντύπωση ότι σκοπός της ίδρυσης της ΥΔΑΔ ήταν, στην πραγματικότητα, να αποδυναμωθεί η καταπολέμηση της διαφθοράς.

302. Πρώτον, η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων» και ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου αμφισβήτησαν το αληθές της ύπαρξης «προστατευτικού» σκοπού. Τούτο, αφενός, λόγω του μικρού αριθμού υποθέσεων άσκησης διώξεων κατά δικαστικών λειτουργών πριν από την ίδρυση της ΥΔΑΔ¹⁴⁶. Επιπλέον, ο αριθμός των υποθέσεων κατά δικαστικών λειτουργών αυξήθηκε αντί να μειωθεί μετά την έναρξη λειτουργίας της ΥΔΑΔ. Αφετέρου, η ίδρυση της ΥΔΑΔ δεν συνοδεύτηκε από την παροχή πρόσθετων εγγυήσεων. Η ΥΔΑΔ εφαρμόζει τους ίδιους διαδικαστικούς κανόνες με τις λοιπές

¹⁴⁶ Βλ., επίσης, γνώμη αριθ. 924/2018 της επιτροπής της Βενετίας σχετικά με την τροποποίηση του νόμου 303/2004 περί του καθεστώτος των δικαστών και των εισαγγελέων, του νόμου 304/2004 περί της οργάνωσης του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και του νόμου 317/2004 περί του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου (Ρουμανία) [CDL-AD(2018)017, σημείο 88].

εισαγγελικές υπηρεσίες και υποχρεούνται, βάσει της αρχής της νομιμότητας, να πρωτοκολλά και να ερευνά κάθε καταγγελία που υποβάλλεται σύμφωνα με τις τυπικές προϋποθέσεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Αντιθέτως, δεν διαθέτει επαρκή μέσα, πράγμα που σημαίνει λιγότερες εγγυήσεις, κυρίως λόγω του περιορισμένου αριθμού εισαγγελέων και δεδομένου ότι, σε αντίθεση με άλλες εισαγγελικές υπηρεσίες, δεν υφίσταται κατάλληλη εδαφική διάρθρωση της υπηρεσίας σε εθνικό επίπεδο, δεδομένου ότι όλοι οι εισαγγελείς της ΥΔΑΔ βρίσκονται στο Βουκουρέστι.

303. Η Ρουμανική Κυβέρνηση συμφώνησε με το τελευταίο αυτό σημείο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Επισήμανε ότι η αποκλειστική αρμοδιότητα της ΥΔΑΔ για τα πάσης φύσεως εγκλήματα που διαπράττονται από δικαστικούς λειτουργούς δεν διασφαλίζει ότι οι εισαγγελείς έχουν την αναγκαία εξειδίκευση, ιδίως όσον αφορά τα εγκλήματα διαφθοράς, στοιχείο που καθίσταται ακόμη πιο ανησυχητικό για τον λόγο ότι η ΥΔΑΔ δεν διαθέτει κατά τόπους γραφεία.

304. Δεύτερον, από διάφορα στοιχεία προκύπτει ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ, *στην πραγματικότητα*, συνεπάγεται αποδυνάμωση της καταπολέμησης της διαφθοράς υψηλού επιπέδου. Κατά το άρθρο 88¹, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου 304/2004, η ΥΔΑΔ έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις που αφορούν δικαστικούς λειτουργούς και διατηρεί την αρμοδιότητα αυτή όταν δίδονται και περαιτέρω πρόσωπα. Η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων» και ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου εξέθεσαν ότι υποθέσεις τις οποίες χειρίζονται άλλες εισαγγελικές υπηρεσίες θα μεταβιβάζονται στην ΥΔΑΔ απλώς και μόνον επειδή υποβάλλονται εικονικές καταγγελίες κατά δικαστικών λειτουργών. Υποστηρίζεται επίσης ότι τούτο θα επηρεάσει ως επί το πλείστον υποθέσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της DNA, δεδομένου ότι ορισμένες υποθέσεις διαφθοράς ενδέχεται να αφορούν επίσης δικαστές. Η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων» διευκρίνισε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η ΥΔΑΔ μπορεί να ζητήσει οποιαδήποτε δικογραφία επικαλούμενη συνδετικά στοιχεία με μία από τις δικογραφίες που ερευνά η ίδια. Επιπλέον, βάσει της τροποποίησης που επήλθε στο άρθρο 88⁸, παράγραφος 1, στοιχείο δ', με το έκτακτο διάταγμα 7/2009, η ΥΔΑΔ έχει αρμοδιότητα να θέτει στο αρχείο ένδικα μέσα που έχουν ήδη ασκηθεί από άλλες εισαγγελικές υπηρεσίες. Ο ΟΛ υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι οι πρώτες ενέργειες που πραγματοποίησε η ΥΔΑΔ ήταν να θέσει στο αρχείο σημαντικές υποθέσεις διαφθοράς, οι οποίες κρίνονταν σε δεύτερο βαθμό ή κατ' αναίρεση.

305. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι ο κίνδυνος να γίνει η ΥΔΑΔ αντιληπτή ως όργανο του οποίου η ίδρυση και η λειτουργία υπαγορεύονται από πολιτικούς λόγους έχει επισημανθεί στις εκθέσεις ΜΣΕ, καθώς και από την επιτροπή της Βενετίας και τη GRECO¹⁴⁷. Τον κίνδυνο αυτόν παραδέχτηκε επίσης ρητώς η Ρουμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

306. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, παρά τον θεωρητικώς θεμιτό και σοβαρό χαρακτήρα του προστατευτικού σκοπού τον οποίο επικαλείται το ΑΔΣ, φρονώ ότι δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ έχει δικαιολογηθεί κατά τρόπο σαφή, μη διφορούμενο και προσβάσιμο, ώστε να μην κλονιστεί η εμπιστοσύνη του κοινού στους δικαστικούς λειτουργούς. Επιπλέον, και υπό την επιφύλαξη της επαλήθευσης από το εθνικό δικαστήριο, τα στοιχεία που μόλις εκτέθηκαν, σχετικά με τις συστηματικές επιπτώσεις στη δικαιοδοσία των λοιπών εισαγγελικών υπηρεσιών, όχι μόνο γεννούν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αληθές της δικαιολόγησης την οποία επικαλείται το ΑΔΣ, αλλά δύνανται επίσης να υποθάλψουν τη

¹⁴⁷ Βλ., επί παραδείγματι, τεχνική έκθεση ΜΣΕ του 2018, σ. 24· γνώμη αριθ. 950/2019 της επιτροπής της Βενετίας σχετικά με τα έκτακτα διατάγματα GEO αριθ. 7 και GEO αριθ. 12 για την τροποποίηση των νόμων για τη δικαιοσύνη (Ρουμανία) [CDL-AD(2019)014], σημείο 40· και ad hoc έκθεση της GRECO για τη Ρουμανία (άρθρο 34), η οποία εγκρίθηκε κατά την 79η συνεδρίαση της ολομέλειας στις 23 Μαρτίου 2018 (2018/2)), σημείο 34.

δυσπιστία ως προς την αμεροληψία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και τη στεγανότητά του έναντι των εξωτερικών πιέσεων, ιδίως λόγω της πρόκλησης της εντύπωσης ότι η ίδρυση και η λειτουργία της ΥΔΑΔ υπαγορεύονται από πολιτικούς λόγους.

307. Για να το θέσω απλά, αν αθροιστούν όλες οι απειλές, η εικόνα που αναδύεται δεν είναι κατ' ανάγκην αυτή της ενισχυμένης προστασίας των δικαστών. Αντιθέτως, η ανησυχητική εντύπωση που γεννάται είναι ότι πρόκειται για μια πανίσχυρη υπερ-υπηρεσία, η οποία μπορεί βεβαίως να προστατεύσει, αλλά μπορεί επίσης κάλλιστα να ασκήσει έλεγχο και, ως εκ τούτου, επιρροή. Εκεί εντοπίζεται ίσως το παράδοξο του όλου εγχειρήματος: επειδή οι δικαστές φέρονται να υφίστανται πίεση από τις υποβαλλόμενες διάχυτες καταγγελίες, είναι αναγκαίο να συσταθεί μια συγκεντρωτική μονάδα που να είναι αποκλειστικά αρμόδια για τις υποθέσεις αυτές. Ωστόσο, από απόψεως διαρθρωτικών *δυνατοτήτων κατάχρησης*, η ύπαρξη μιας συγκεντρωτικής και εξειδικευμένης μονάδας καθίσταται, στην περίπτωση αυτή, ακόμη πιο επικίνδυνη. Τα διάχυτα, αποκεντρωμένα συστήματα είναι ίσως ενίοτε ασυντόνιστα, αλλά, εν γένει, πολύ ανθεκτικότερα. Αντιθέτως, στα συγκεντρωτικά συστήματα αρκεί απλώς να αποκτηθεί ο έλεγχος του κέντρου.

ii) Εγγυήσεις

308. Παρά το ανωτέρω συμπέρασμα, το ΑΔΣ υποστήριξε ότι η ίδρυση της ΥΔΑΔ συνοδεύταν από ένα σύστημα εγγυήσεων ικανό να άρει κάθε αμφιβολία ως προς την ανεξαρτησία της από τις πολιτικές πιέσεις¹⁴⁸.

309. Δεν κρίνω αναγκαίο να υπεισέλθω σε μακροσκελή ανάλυση των λεπτομερειών του εθνικού δικαίου, η εκτίμηση των οποίων εναπόκειται, σε κάθε περίπτωση, στο εθνικό δικαστήριο. Θα περιοριστώ να επισημάνω, επί του ζητήματος αυτού, ότι η άποψη του ΑΔΣ αντικρούστηκε από τη Ρουμανική Κυβέρνηση, η οποία παραδέχτηκε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι πολλές από τις εγγυήσεις στις οποίες αναφέρεται το ΑΔΣ έχουν αποδυναμωθεί σημαντικά με τις μεταγενέστερες μεταρρυθμίσεις τις οποίες πραγματοποίησε η κυβέρνηση, μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, μέσω έκτακτων διαταγμάτων.

310. Όπως δέχθηκε η Ρουμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο επείγων χαρακτήρας της έκδοσης των έκτακτων διαταγμάτων που τροποποίησαν τις διατάξεις για την ΥΔΑΔ δεν αποδείχθηκε σε όλες τις περιπτώσεις. Ενώ μεν προβλήθηκαν ορισμένοι λόγοι σε σχέση με τα έκτακτα διατάγματα 90/2018¹⁴⁹ και 12/2019¹⁵⁰, η Ρουμανική Κυβέρνηση επισήμανε ότι τα έκτακτα διατάγματα 92/2018 και 7/2019 δεν περιείχαν κανενός είδους δικαιολόγηση ως προς τον επείγοντα χαρακτήρα ή την ανάγκη τροποποίησης των διατάξεων για την ΥΔΑΔ.

¹⁴⁸ Βλ. σημείο 288 των παρούσων προτάσεων.

¹⁴⁹ Το έκτακτο διάταγμα 90/2018 (σημείο 27 των παρούσων προτάσεων), το οποίο τροποποίησε τις εγγυήσεις της διαδικασίας επιλογής, προκειμένου να διασφαλιστεί ο προσωρινός διορισμός της διοίκησης και του ενός τρίτου των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ, όρισε προθεσμία τριών μηνών, μέχρι τις 23 Οκτωβρίου 2018, για να τεθεί η ΥΔΑΔ σε επιχειρησιακή ετοιμότητα. Η Ρουμανική Κυβέρνηση εξέθεσε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι, βάσει του προοιμίου του εν λόγω διατάγματος, από την ημερομηνία αυτή οι λοιπές εισαγγελικές υπηρεσίες έχουν παύσει να είναι αρμόδιες για τις αξιόποινες πράξεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΥΔΑΔ. Ως εκ τούτου, κρίθηκε αναγκαίο να κινηθεί, με έκτακτο διάταγμα, διαδικασία παρέκκλισης, προκειμένου να διασφαλισθεί ο προσωρινός διορισμός της διοίκησης της υπηρεσίας και του ενός τρίτου των εισαγγελέων.

¹⁵⁰ Ο επείγων χαρακτήρας του έκτακτου διατάγματος 12/2019 (σημείο 34 των παρούσων προτάσεων) δικαιολογήθηκε με την επίκληση της ανάγκης θέσπισης κανόνων για το καθεστώς και τα καθήκοντα των αστυνομικών υπαλλήλων και των ειδικών εμπειρογνομόνων που υπάγονται στην ΥΔΑΔ.

311. Από τις παρατηρήσεις που έχουν υποβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα έκτακτα διατάγματα τροποποίησαν κατ' επανάληψη τις σχετικές με τη διαδικασία επιλογής διατάξεις, αμβλύνοντας τις απαιτήσεις για τη σύνθεση της επιτροπής επιλογής¹⁵¹. Η Ρουμανική Κυβέρνηση επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, μολονότι υποστήριξε στις γραπτές παρατηρήσεις της ότι η διαδικασία διορισμού των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ συνιστούσε πρόσθετη εγγύηση, παρέλειψε κάθε μνεία στις μεταγενέστερες τροποποιήσεις τις οποίες επέφερε το έκτακτο διάταγμα 90/2018. Επιπλέον, το άρθρο II του έκτακτου διατάγματος 90/2018 παρεξέκλινε από τις διατάξεις για τη διαδικασία διορισμού, προκειμένου να διασφαλιστεί ο προσωρινός διορισμός του προϊστάμενου εισαγγελέα και τουλάχιστον του ενός τρίτου των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ.

312. Πέραν της προμνησθείσας τροποποίησης της διαδικασίας επιλογής, με τα εν λόγω έκτακτα διατάγματα προστέθηκαν και τροποποιήθηκαν καίριες διατάξεις σχετικά με τις εξουσίες και τη θεσμική διάρθρωση της εν λόγω εισαγγελικής υπηρεσίας. Πρώτον, με το έκτακτο κυβερνητικό διάταγμα 7/2019 προστέθηκε νέα παράγραφος 6 στο άρθρο 88¹. Κατά την τροποποίηση αυτή, όταν στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας ή σε οποιονδήποτε άλλον ειδικό νόμο περιέχεται ο όρος «ιεραρχικά ανώτερος εισαγγελέας», επί υποθέσεων που αφορούν αδικήματα εμπίπτοντα στην αρμοδιότητα της ΥΔΑΔ, με τον όρο αυτό νοείται ο προϊστάμενος εισαγγελέας της ΥΔΑΔ, ακόμη και στις περιπτώσεις αποφάσεων οι οποίες εκδόθηκαν προτού η υπηρεσία αυτή τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα¹⁵². Δεύτερον, το επίμαχο διάταγμα τροποποίησε επίσης το άρθρο 88⁸, προβλέποντας, στην παράγραφό του 1, στοιχείο d, μια νέα εξουσία της ΥΔΑΔ, η οποία συνίσταται στην άσκηση μέσων έννομης προστασίας ή στην παραίτηση από αυτά σε υποθέσεις που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της εν λόγω υπηρεσίας, ακόμη και σε υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστηρίων ή που έχουν επιλυθεί οριστικά προτού αυτή τεθεί σε επιχειρησιακή ετοιμότητα.

313. Επομένως, όπως προκύπτει, η Ρουμανική Κυβέρνηση εξέδωσε μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα όχι λιγότερα από τέσσερα έκτακτα διατάγματα για την τροποποίηση πτυχών των διατάξεων που θεσπίστηκαν με τον νόμο 207/2018 σχετικά με την ΥΔΑΔ. Τούτο συνέβη, ειδικότερα, σε σχέση με τη διαδικασία διορισμού και επιλογής του προϊστάμενου εισαγγελέα και των εισαγγελέων της, αλλά και σε σχέση με άλλα σημαντικά στοιχεία των εξουσιών της εν λόγω υπηρεσίας και του καθεστώτος της εντός της εισαγγελικής αρχής, χωρίς να παρέχεται πάντοτε δικαιολόγηση για τον επείγοντα χαρακτήρα της παρέμβασης της κυβέρνησης.

314. Όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, τα στοιχεία αυτά επιβεβαιώνουν την ύπαρξη σοβαρού κινδύνου προσβολής της ανεξαρτησίας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, ο οποίος επιτείνεται από την ταχεία και ευθεία παρέμβαση της κυβέρνησης μέσω έκτακτων διαταγμάτων, πράγμα που έχει επίσης αρνητική επίδραση στην αντίληψη του κοινού όσον αφορά την άσκηση πολιτικής επιρροής στους δικαστικούς λειτουργούς.

315. Από όλα τα ανωτέρω στοιχεία συνάγω το συμπέρασμα ότι, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η ΥΔΑΔ, η κανονιστική ρύθμιση που διέπει την ΥΔΑΔ δεν παρέχει επαρκείς εγγυήσεις για να αποκλειστεί κάθε κίνδυνος άσκησης πολιτικής επιρροής στη λειτουργία και τη σύνθεσή της. Οι

¹⁵¹ Το άρθρο 88⁵, παράγραφος 5, τροποποιήθηκε με το έκτακτο διάταγμα 92/2018 (που παρατίθεται στο σημείο 30 των παρούσων προτάσεων)· με το έκτακτο διάταγμα 7/2019 προστέθηκαν δύο νέες παράγραφοι στο άρθρο 88⁵ (σημείο 32 των παρούσων προτάσεων).

¹⁵² Όπως επισήμανε η Ρουμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το άρθρο 88¹, παράγραφος 5, προβλέπει ότι ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου επιλύει τις συγκρούσεις αρμοδιότητας. Η επιτροπή της Βενετίας εξέθεσε ότι η αποτελεσματικότητα της εγγύησης αυτής είναι αβέβαιη, λαμβανομένου υπόψη του δυνητικού αριθμού συγκρούσεων και των πόρων που θα πρέπει να διαθέτει ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου για την ανάλυση του συνόλου των υποθέσεων. Γνώμη αριθ. 950/2019 της επιτροπής της Βενετίας σχετικά με τα έκτακτα διατάγματα GEO αριθ. 7 και GEO αριθ. 12 για την τροποποίηση των νόμων για τη δικαιοσύνη (Ρουμανία) [CDL-AD(2019)014], σημείο 40.

εγγυήσεις τις οποίες επικαλέστηκε το ΑΔΣ αποδυναμώθηκαν εν συνεχεία, όσον αφορά το περιεχόμενό τους, με έκτακτα διατάγματα, τα οποία τροποποίησαν κατ' επανάληψη επίσης τον θεσμικό σχεδιασμό της εν λόγω υπηρεσίας, τους κανόνες διορισμού των εισαγγελέων της, καθώς και τις σχέσεις της με άλλες εισαγγελικές υπηρεσίες. Τέλος, όλα τα ανωτέρω συνέβησαν στο πλαίσιο του ήδη αρκετά αμφιλεγόμενου σχεδιασμού της ΥΔΑΔ, ο οποίος, για τους λόγους που εκτέθηκαν στην προηγούμενη ενότητα, δεν ήταν πολύ συμπαγής, αν μη τι άλλο, όσον αφορά την εξωτερική αντίληψη ανεξαρτησίας που προκαλούσε.

iii) Το πλαίσιο και η πρακτική λειτουργία

316. Κατά την άποψή μου, οι ανωτέρω εκτιμήσεις αρκούν για να δοθεί χρήσιμη απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα που έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο. Ωστόσο, τα εθνικά δικαστήρια, όταν αποφανθούν εν τέλει επί της συμβατότητας του εθνικού δικαίου με το δίκαιο της Ένωσης, δύνανται επίσης να λάβουν υπόψη, κατά την εκτίμηση της επάρκειας των εγγυήσεων που πρέπει να παρασχεθούν κατά τα προεκτεθέντα, τα πραγματικά περιστατικά και το πλαίσιο εντός του οποίου η ΥΔΑΔ άσκησε τα καθήκοντά της μετά τη ίδρυσή της.

317. Πρώτον, όσον αφορά τα πρακτικά αποτελέσματα των (πολλάκις τροποποιημένων) κανόνων για την επιλογή και τον διορισμό του προϊστάμενου εισαγγελέα και των εισαγγελέων της ΥΔΑΔ, ο ΟΛ τόνισε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η αρμοδιότητα διορισμού και παύσης καθηκόντων περιήλθε, στην πράξη, σε μια μικρή ομάδα μελών του ΑΔΣ τα οποία, κατά τον χρόνο εκείνο, ήταν υποστηρικτές της κυβέρνησης. Ειδικότερα, η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων» τόνισε ότι τόσο ο προσωρινός προϊστάμενος εισαγγελέας όσο και ο προϊστάμενος εισαγγελέας που διορίστηκαν μεταγενέστερα είναι πρόσωπα που είχαν ιδιαίτερους δεσμούς με την τότε κυβέρνηση.

318. Δεύτερον, όσον αφορά τις ενέργειες που έχει αναλάβει η ΥΔΑΔ από της ιδρύσεώς της, η ένωση «Forum δικαστών» και η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων» περιέγραψαν λεπτομερώς τον τρόπο με τον οποίο η ΥΔΑΔ έχει ασκήσει τα καθήκοντά της. Οι εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία ισχυρίζονται ότι η ΥΔΑΔ έχει κινήσει έρευνες και έχει επανεξετάσει περατωθείσες υποθέσεις κατά δικαστικών λειτουργών οι οποίοι είχαν δημοσίως αντιταχθεί στις νομοθετικές τροποποιήσεις, ακόμη και κατά ανώτερων δικαστών και εισαγγελέων¹⁵³. Επίσης, σημειώνουν ότι έχουν διεξαχθεί έρευνες κατά εισαγγελέων οι οποίοι είχαν κινήσει έρευνες που αφορούσαν μέλη του κυβερνώντος κόμματος κατά τον χρόνο ψήφισης των ρυθμίσεων για την ΥΔΑΔ. Επισημαίνεται επίσης ότι η ΥΔΑΔ παραιτήθηκε, χωρίς αιτιολογία, από τα ένδικα μέσα που είχαν ασκηθεί σε υποθέσεις διαφθοράς και σε άλλες υποθέσεις που αφορούσαν σημαντικά μέλη του πρώην κυβερνώντος κόμματος και επιδίωξε να αποκτήσει αρμοδιότητα επί υποθέσεων τις οποίες χειρίζονταν άλλες εισαγγελικές υπηρεσίες και οι οποίες αφορούσαν μέλη του εν λόγω κόμματος. Άλλα στοιχεία, όπως διαρροή πληροφοριών, δημοσίευση ανακοινώσεων χωρίς τη δέουσα τήρηση εμπιστευτικότητας ή επίσημη ανακοίνωση εσφαλμένων πληροφοριών, έχουν επίσης προβληθεί ως επιχειρήματα που επιβεβαιώνουν την παραδοχή περί εκμετάλλευσης της ΥΔΑΔ για σκοπούς άλλους από την αμερόληπτη ποινική δίωξη.

¹⁵³ Συμπεριλαμβανομένων του πρώην γενικού εισαγγελέα του Ανωτάτου Δικαστηρίου, του πρώην προϊστάμενου εισαγγελέα της DNA, του Προέδρου του Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου), μελών του ΑΔΣ και δικαστών που υποβάλλουν αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο.

319. Δεν απόκειται στο Δικαστήριο να εκτιμήσει τα πραγματικά στοιχεία που μόλις παρατέθηκαν. Ωστόσο, στο πλαίσιο των κριτηρίων για τη γενική εκτίμηση των επίμαχων εθνικών διατάξεων¹⁵⁴, φρονώ ότι τα εθνικά δικαστήρια έχουν την εξουσία να λάβουν υπόψη αντικειμενικά στοιχεία σχετικά με τις περιστάσεις υπό τις οποίες ιδρύθηκε η ΥΔΑΔ, καθώς και σχετικά με τη λειτουργία της, ως στοιχεία που μπορούν να επιβεβαιώσουν ή να αντικρούσουν τους κινδύνους πολιτικής επιρροής. Η επιβεβαίωση του κινδύνου αυτού δύναται να προκαλέσει στους πολίτες εύλογες αμφιβολίες ως προς τη στεγανότητα του δικαστικού σώματος, καθότι κλονίζει την εντύπωση ουδετερότητας των δικαστών έναντι των συμφερόντων που διακυβεύονται στις υποθέσεις τις οποίες εκδικάζουν, ιδίως όταν πρόκειται για υποθέσεις διαφθοράς.

iv) Η εύλογη προθεσμία

320. Τέλος, με το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 ζητείται να διευκρινιστεί αν το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, κατά το οποίο «[κ]άθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας», αντιτίθεται στην ίδρυση της ΥΔΑΔ, λαμβανομένου υπόψη του τρόπου άσκησης των καθηκόντων της και του τρόπου καθορισμού της αρμοδιότητας, σε συνδυασμό με τον περιορισμένο αριθμό θέσεων στην εν λόγω υπηρεσία.

321. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος οι υποθέσεις να μην εξεταστούν εντός εύλογης προθεσμίας λόγω της διωκτικής δραστηριότητας της ΥΔΑΔ, κυρίως επειδή, σε σχέση με τον όγκο των υποθέσεων, υφίσταται περιορισμένος αριθμός θέσεων στην υπηρεσία αυτή. Αφενός, επί ενός ήδη περιορισμένου αριθμού δεκαπέντε εισαγγελέων, μόνον έξι θέσεις είχαν καλυφθεί στις 5 Μαρτίου 2019. Αφετέρου, κατά τον χρόνο που η ΥΔΑΔ τέθηκε σε επιχειρησιακή ετοιμότητα, ήδη 1 422 υποθέσεις είχαν πρωτοκολληθεί στη γραμματεία της.

322. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει επίσης ότι, κάθε έτος, χιλιάδες εικονικές καταγγελίες υποβάλλονται κατά δικαστικών λειτουργών, οι οποίες χρήζουν τουλάχιστον ορισμένου βαθμού διερεύνησης. Ο όγκος των υποθέσεων αυτών, σε συνδυασμό με τον χειρισμό άλλων γενικών δικογραφιών, καθώς και την (ήδη χρησιμοποιηθείσα) δυνατότητα ανάληψης υποθέσεων από άλλες εισαγγελικές υπηρεσίες, γεννά σοβαρές αμφιβολίες ως προς τις δυνατότητες της ΥΔΑΔ να διεξαγάγει αποτελεσματική έρευνα εντός ευλόγου χρόνου.

323. Στο ίδιο πνεύμα, η ένωση «Forum δικαστών», η ένωση «Κίνηση για την προάσπιση του καθεστώτος των εισαγγελέων», ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου και ο ΟΛ υποστηρίζουν ότι ο περιορισμένος αριθμός εισαγγελέων στην ΥΔΑΔ συνεπάγεται αναπόφευκτα υπέρμετρο φόρτο για την υπηρεσία αυτήν. Περαιτέρω, ο γενικός εισαγγελέας του Ανωτάτου Δικαστηρίου επισήμανε ότι, κατά τον χρόνο διεξαγωγής της επ' ακροατηρίου συζήτησης, η ΥΔΑΔ είχε επτά εισαγγελείς και ότι υπήρχαν περίπου 4 000 εκκρεμείς δικογραφίες, ενώ, κατά τη διάρκεια του 2019, η υπηρεσία αυτή μπόρεσε να χειριστεί μόνον 400 δικογραφίες.

324. Επισημαίνω εκ προοιμίου ότι το εν λόγω προδικαστικό ερώτημα διαφέρει από τα λοιπά προδικαστικά ερωτήματα που εξετάζονται στο παρόν τμήμα, καθότι αφορά αποκλειστικά τα δικονομικά δικαιώματα των δικαστικών λειτουργών, ανεξαρτήτως του αντίκτυπού τους στην ανεξαρτησία ή την αμεροληψία τους. Για τον λόγο αυτόν, η Επιτροπή εκτιμά ότι το προδικαστικό ερώτημα πρέπει να αναδιατυπωθεί υπό την έννοια ότι ζητείται να διευκρινιστεί αν, υπό τις ειδικές περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης, το άρθρο 47 του Χάρτη αντιτίθεται στην παραπομπή από το αιτούν δικαστήριο μιας υπόθεσης στην ΥΔΑΔ, σε περίπτωση που το

¹⁵⁴ Σημεία 241 έως 247 των παρουσών προτάσεων.

ασκηθέν ένδικο μέσο γίνει δεκτό¹⁵⁵. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, σε περίπτωση που εθνικό δικαστήριο οφείλει να παραπέμψει υπόθεση στην εισαγγελική αρχή, το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη έχει την έννοια ότι απαγορεύει στο εν λόγω δικαστήριο να το πράξει, εφόσον είναι πολύ πιθανό να μην περατωθεί η ποινική διαδικασία εντός εύλογης προθεσμίας.

325. Δεν κρίνω αναγκαία μια τέτοια αναδιατύπωση. Κατά την άποψή μου, το ζήτημα που εγείρεται από το αιτούν δικαστήριο καταδεικνύει εκ νέου τον διττό χαρακτήρα της ελεγκτικής λειτουργίας των διατάξεων του Χάρτη, που αναλύθηκε ήδη ανωτέρω¹⁵⁶: το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη χρησιμεύει ως κριτήριο συγκεκριμένου ελέγχου της συμβατότητας σε μια ατομική περίπτωση, χωρίς τούτο να αποκλείει το να χρησιμεύει ο Χάρτης και ως κριτήριο για τον αφηρημένο έλεγχο των εθνικών κανόνων για την ΥΔΑΔ.

326. Εξάλλου, οι δύο αυτές πτυχές συγχέονται εν τέλει στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης. Η συγκεκριμένη (εξ υποκειμένου) ανάλυση βάσει του άρθρου 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη πρέπει, εν προκειμένω, να πραγματοποιηθεί και σε συνάρτηση με μια αφηρημένη (εξ αντικειμένου) εξέταση του αντίκτυπου των κανόνων που διέπουν την ΥΔΑΔ επί της δυνητικής διάρκειας της διαδικασίας. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο δεν ζητεί να διευκρινιστεί αν η διαδικασία έχει ήδη προσλάβει δυσανάλογη διάρκεια στη συγκεκριμένη περίπτωση του προσφεύγοντος, αλλά κατά πόσον το γεγονός ότι ο θεσμικός σχεδιασμός της ΥΔΑΔ είναι ικανός να επιφέρει το αποτέλεσμα αυτό συνιστά παραβίαση των εγγυήσεων του άρθρου 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη.

327. Το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη αντιστοιχεί στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ. Το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενό του πρέπει να ερμηνεύονται, σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, κατά τρόπο που να μην υπολείπεται της προστασίας που παρέχουν οι κανόνες της ΕΣΔΑ.

328. Κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, η «εύλογη προθεσμία» του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ αρχίζει από τη στιγμή που ένα πρόσωπο «κατηγορείται»¹⁵⁷. Το ΕΔΔΑ έχει ερμηνεύσει την έννοια της «κατηγορίας» κατά τρόπο ευέλικτο και ουσιαστικό. Το χρονικό σημείο στο οποίο αναφέρεται η εν λόγω έννοια περιλαμβάνει τη στιγμή κατά την οποία η αρμόδια αρχή γνωστοποιεί επισήμως την αιτίαση περί τέλεσης αξιόποινης πράξης από το συγκεκριμένο πρόσωπο, αλλά και το χρονικό σημείο κατά το οποίο η κατάσταση του προσώπου αυτού επηρεάστηκε ουσιωδώς από ενέργειες στις οποίες προέβησαν οι αρχές λόγω σχετικής υπόνοιες¹⁵⁸. Επομένως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η ερμηνεία αυτή δύναται να καλύπτει την περίοδο προκαταρκτικής εξέτασης¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Υπενθυμίζω ότι, όπως επισημάνθηκε στο σημείο 187 των παρουσών προτάσεων, η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 47 έχει εφαρμογή μόνον αν η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά περίπτωση «εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης».

¹⁵⁶ Βλ. σημεία 198 έως 202 των παρουσών προτάσεων.

¹⁵⁷ Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση του ΕΔΔΑ της 5ης Οκτωβρίου 2017, Kalēja κατά Λεττονίας (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

¹⁵⁸ Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση του ΕΔΔΑ της 11ης Ιουνίου 2015, Tychko κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, § 63). Σε σχέση με την οδηγία 2013/48/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας και διαδικασίας εκτέλεσης του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, καθώς και σχετικά με το δικαίωμα ενημέρωσης τρίτου προσώπου σε περίπτωση στέρησης της ελευθερίας του και με το δικαίωμα επικοινωνίας με τρίτα πρόσωπα και με προξενικές αρχές κατά τη διάρκεια της στέρησης της ελευθερίας (ΕΕ 2013, L 294, σ. 1), βλ., επίσης, απόφαση της 12ης Μαρτίου 2020, (Δικαίωμα πρόσβασης σε δικηγόρο σε περίπτωση μη εμφάνισης) (C-659/18, EU:C:2020:201, σκέψεις 24 έως 27).

¹⁵⁹ Αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 22ας Μαΐου 1998, Hozee κατά Κάτω Χωρών (CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, § 43), της 18ης Ιανουαρίου 2007, Šubinski κατά Σλοβενίας (CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, § 65 έως 68), και της 5ης Οκτωβρίου 2017, Kalēja κατά Λεττονίας (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 37 έως 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

329. Βεβαίως, το ΕΔΔΑ εξετάζει τον εύλογο χαρακτήρα της διάρκειας της ένδικης διαδικασίας υπό το πρίσμα των συγκεκριμένων περιστάσεων κάθε υπόθεσης, με γνώμονα την περιπλοκότητα της υπόθεσης, τη συμπεριφορά του προσφεύγοντος και των αρμόδιων αρχών και το διακύβευμα της διαφοράς για τον προσφεύγοντα¹⁶⁰. Ωστόσο, τούτο δεν αποκλείει, κατά την άποψή μου, την εξέταση των θεσμικών ρυθμίσεων που είναι ικανές να οδηγήσουν, σχεδόν αναπόφευκτα, σε παραβίαση της απαίτησης περί «εύλογης προθεσμίας» στις εκκρεμείς διαδικασίες.

330. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, στην οποία πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσον η δομή ορισμένης υπηρεσίας της εισαγγελικής αρχής συνάδει προς τις προεκτεθείσες αρχές, τα κρίσιμα για την εκτίμηση στοιχεία θα ληφθούν υπόψη *in abstracto*. Συναφώς, η εκτίμηση περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη «συμπεριφορά των αρμόδιων αρχών». Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ επιβάλλει στα κράτη την υποχρέωση να οργανώνουν τα εθνικά συστήματα απονομής δικαιοσύνης κατά τρόπον ώστε τα δικαστήριά τους να πληρούν καθεμία από τις απαιτήσεις της¹⁶¹. Οι απαιτήσεις αυτές αφορούν βεβαίως, μεταξύ άλλων, τη λειτουργία και τις πράξεις της εισαγγελικής αρχής¹⁶². Επομένως, οι καθυστερήσεις που οφείλονται στη συσσώρευση εκκρεμών υποθέσεων δεν αποτελούν δικαιολογία, δεδομένου ότι τα κράτη μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνα όχι μόνο για την καθυστέρηση σε μια συγκεκριμένη περίπτωση «αλλά και για τη μη αύξηση των πόρων, προς αντιμετώπιση της συσσώρευσης εκκρεμών υποθέσεων, ή για διαρθρωτικές ελλείψεις του συστήματος απονομής δικαιοσύνης, που προκαλούν καθυστερήσεις»¹⁶³.

331. Κατά την άποψή μου, από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη περικλείει την υποχρέωση των κρατών μελών να οργανώνουν τα εθνικά συστήματα απονομής δικαιοσύνης κατά τρόπο που να πληρούν τις απαιτήσεις όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την εύλογη διάρκεια της διαδικασίας. Κατά συνέπεια, η διάταξη αυτή απαγορεύει στα κράτη μέλη να ιδρύουν εισαγγελικές υπηρεσίες που είναι ανεπαρκώς στελεχωμένες με εισαγγελείς, δεδομένου του φόρτου των υποθέσεων που απορρέει από την έκταση της αρμοδιότητάς τους, με αποτέλεσμα η λειτουργία τους στην πράξη να συνεπάγεται, με βεβαιότητα, δυσανάλογη διάρκεια των ποινικών διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένων των ποινικών διαδικασιών κατά δικαστών.

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

332. Υπό το πρίσμα των προεκτεθεισών εκτιμήσεων, προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19, στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 και στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19: το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, καθώς και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται στην ίδρυση ειδικής εισαγγελικής υπηρεσίας με αποκλειστική αρμοδιότητα για τα αδικήματα που διαπράττονται από δικαστικούς λειτουργούς, εφόσον η ίδρυση της εν λόγω υπηρεσίας δεν δικαιολογείται από αληθείς και αρκούντως σοβαρούς λόγους, οι οποίοι έχουν γνωστοποιηθεί στο κοινό κατά τρόπο μη διφορούμενο και προσβάσιμο και εφόσον δεν συνοδεύεται από επαρκείς εγγυήσεις, που αποκλείουν κάθε κίνδυνο άσκησης πολιτικής επιρροής στη λειτουργία και τη σύνθεσή της. Προκειμένου να εκτιμήσουν κατά πόσον συντρέχει πράγματι τέτοια περίπτωση, τα εθνικά

¹⁶⁰ Μεταξύ άλλων, απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2010, McFarlane κατά Ιρλανδίας (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 140).

¹⁶¹ Απόφαση του ΕΔΔΑ της 25ης Νοεμβρίου 1992, Abdoella κατά Κάτω Χωρών (CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, § 24).

¹⁶² Βλ., μεταξύ των πολλών υποθέσεων στις οποίες η συμπεριφορά του εισαγγελέα προκάλεσε τη δυσανάλογη διάρκεια της διαδικασίας, απόφαση του ΕΔΔΑ της 26ης Νοεμβρίου 1992, Francesco Lombardo κατά Ιταλίας (CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, § 22).

¹⁶³ Απόφαση του ΕΔΔΑ της 10ης Μαΐου 2011, Dimitrov και Hamaonov κατά Βουλγαρίας (CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, § 72). Βλ. επίσης απόφαση του ΕΔΔΑ της 13ης Ιουλίου 1983, Zimmermann και Steiner κατά Ελβετίας (CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, § 29 έως 32).

δικαστήρια δύνανται να λαμβάνουν υπόψη αντικειμενικά στοιχεία σχετικά με τις περιστάσεις υπό τις οποίες ιδρύθηκε η εν λόγω εισαγγελική υπηρεσία, καθώς και σχετικά με τη μεταγενέστερη λειτουργία της στην πράξη.

333. Στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, σχετικά με το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη μέσω εκδίκασης της υπόθεσης εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, απαγορεύει στα κράτη μέλη να ιδρύουν εισαγγελικές υπηρεσίες που είναι ανεπαρκώς στελεχωμένες με εισαγγελείς, δεδομένου του φόρτου των υποθέσεων που απορρέει από την αρμοδιότητά τους, με αποτέλεσμα η λειτουργία τους στην πράξη να συνεπάγεται δυσανάλογη διάρκεια των ποινικών διαδικασιών. Εναπόκειται στα αιτούντα δικαστήρια να εκτιμήσουν, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα κρίσιμα στοιχεία που έχουν στη διάθεσή τους, κατά πόσον οι εθνικές διατάξεις για την ίδρυση, τη σύνθεση και τη λειτουργία της ΥΔΑΔ ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις αυτές.

V. Πρόταση

334. Προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19, καθόσον αναφέρεται στο άρθρο 9 ΣΕΕ και στο άρθρο 67, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην ίδια υπόθεση, είναι απαράδεκτα.
- Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19, C-291/19 και C-355/19 πρέπει να απαντηθεί ως εξής:

Η απόφαση της Επιτροπής 2006/928/ΕΚ, της 13ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού για τη συνεργασία και τον έλεγχο της προόδου στη Ρουμανία όσον αφορά την επίτευξη των ειδικών στόχων αναφοράς στους τομείς της δικαστικής μεταρρύθμισης και της καταπολέμησης της διαφθοράς, καθώς και οι εκθέσεις που καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει της απόφασης αυτής, συνιστούν πράξεις θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, οι οποίες, ως εκ τούτου, υπόκεινται σε ερμηνεία από το Δικαστήριο.

- Από την εξέταση του πρώτου σκέλους του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-355/19 δεν προέκυψε κανένα στοιχείο δυνάμενο να κλονίσει το γεγονός ότι η απόφαση 2006/928, στην παρούσα μορφή της, έχει εκδοθεί εγκύρως βάσει της Συνθήκης Προσχώρησης.
- Το δεύτερο σκέλος του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος στις υποθέσεις C-83/19, C-127/19 και C-355/19, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-195/19 και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 πρέπει να απαντηθούν ως εξής:

Η απόφαση 2006/928 είναι νομικώς δεσμευτική. Οι εκθέσεις που καταρτίζει η Επιτροπή στο πλαίσιο του Μηχανισμού για τη Συνεργασία και τον Έλεγχο δεν είναι νομικώς δεσμευτικές για τη Ρουμανία. Ωστόσο, οι εκθέσεις αυτές πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη από το εν λόγω κράτος μέλος στην προσπάθειά του να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του για την επίτευξη των στόχων αναφοράς που προβλέπονται στο παράρτημα της απόφασης 2006/928, τηρουμένης προσηκόντως της απαίτησης που θέτει η αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

- Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-83/19 πρέπει να απαντηθεί ως εξής:

Το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικές διατάξεις με τις οποίες η κυβέρνηση καθιερώνει, κατά παρέκκλιση από τους κανονικά εφαρμοστέους κανόνες δικαίου, σύστημα προσωρινού διορισμού στις διευθυντικές θέσεις του οργάνου που είναι επιφορτισμένο με τη διεξαγωγή πειθαρχικών ερευνών εντός του δικαστικού σώματος, με πρακτικό αποτέλεσμα να επαναφέρεται στην ίδια υπηρεσιακή θέση ένα πρόσωπο του οποίου η θητεία έχει ήδη λήξει.

- Το τέταρτο και το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-127/19, το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-355/19 πρέπει να απαντηθούν ως εξής:

Το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, καθώς και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται στην ίδρυση ειδικής εισαγγελικής υπηρεσίας με αποκλειστική αρμοδιότητα για τα αδικήματα που διαπράττονται από δικαστικούς λειτουργούς, εφόσον η ίδρυση της εν λόγω υπηρεσίας δεν δικαιολογείται από αληθείς και αρκούντως σοβαρούς λόγους, οι οποίοι έχουν γνωστοποιηθεί στο κοινό κατά τρόπο μη διφορούμενο και προσβάσιμο και εφόσον δεν συνοδεύεται από επαρκείς εγγυήσεις, που αποκλείουν κάθε κίνδυνο άσκησης πολιτικής επιρροής στη λειτουργία και τη σύνθεσή της. Προκειμένου να εκτιμήσουν κατά πόσον συντρέχει πράγματι τέτοια περίπτωση, τα εθνικά δικαστήρια δύνανται να λαμβάνουν υπόψη αντικειμενικά στοιχεία σχετικά με τις περιστάσεις υπό τις οποίες ιδρύθηκε η εν λόγω εισαγγελική υπηρεσία, καθώς και σχετικά με τη μεταγενέστερη λειτουργία της στην πράξη.

- Στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-291/19 πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, σχετικά με το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη μέσω εκδίκασης της υπόθεσης εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, απαγορεύει στα κράτη μέλη να ιδρύουν εισαγγελικές υπηρεσίες που είναι ανεπαρκώς στελεχωμένες με εισαγγελείς, δεδομένου του φόρτου των υποθέσεων που απορρέει από την αρμοδιότητά τους, με αποτέλεσμα η λειτουργία τους στην πράξη να συνεπάγεται δυσανάλογη διάρκεια των ποινικών διαδικασιών. Εναπόκειται στα αιτούντα δικαστήρια να εκτιμήσουν, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα κρίσιμα στοιχεία που έχουν στη διάθεσή τους, κατά πόσον οι εθνικές διατάξεις για την ίδρυση, τη σύνθεση και τη λειτουργία της *Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție* (Υπηρεσίας διερεύνησης των αδικημάτων που διαπράττονται εντός του δικαστικού σώματος) μπορούν πράγματι να έχουν το αποτέλεσμα αυτό.