

Η έννοια του «δικαστηρίου κράτους μέλους» κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ στην πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου: *judicial passivism*, ορθολογική νομολογιακή εξέλιξη ή δογματική συνέπεια;

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Διάγραμμα

- Εισαγωγή
- I. Η διασταλτική ερμηνεία της έννοιας του «δικαστηρίου κράτους μέλους»
- II. Η ανεξαρτησία του αιτούντος οργάνου ως κριτήριο της έννοιας του «δικαστηρίου»
- A. Επανεξέταση των εκτιμήσεων περί ανεξαρτησίας
- B. Οι ανεκτές επεμβάσεις νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας στην οργάνωση και λειτουργία της δικαιοσύνης
- Γ. Ο παιδαγωγικός ρόλος του Δικαστηρίου
- Συμπέρασμα

Εισαγωγή

1. Με την απόφαση της μείζονος σύνθεσης του Δικαστηρίου της Ένωσης της 21ης Ιανουαρίου 2020, C-274/14, *Banco de Santander SA*¹, το Δικαστήριο φαίνεται να εγκαταλείπει τη μαξιμαλιστική νομολογία του όσον αφορά τον χαρακτηρισμό κρατικών οργάνων που υπέβαλαν προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία και το κύρος του κοινοτικού δικαίου ως «δικαστηρίων». Αν και παρατηρούνται διακυμάνσεις στη σχετική νομολογία, η απόφαση *Banco de Santander SA* συνιστά σαφή μεταστροφή², αφού, ως προς το ίδιο εθνικό όργανο που με την απόφαση της 21ης Μαρτίου 2000, C-110/98 έως C-147/98, *Gabalfrija κ.λπ.*³ χαρακτηρίστηκε ως δικαστήριο το οποίο παραδεκτώς υποβάλλει προδικαστική προσφυγή στο ΔΕΚ, η μείζων σύνθεση καταλήγει, είκοσι χρόνια αργότερα, στο ακριβώς αντίθετο συμπέρασμα, δίνοντας έμφαση στην έλλειψη ενός από τα κριτήρια χαρακτηρισμού ενός οργάνου ως δικαστηρίου, αυτού της ανεξαρτησίας. Το κριτήριο της ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργιών έχει αναβαθμιστεί ουσιωδώς στην πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ, σε διαφορετικό βεβαίως νομικό πλαίσιο. Το Δικαστήριο αξιοποιεί εν προκειμένω, στο πεδίο της προδικαστικής παραπομπής και ειδικότερα όσον αφορά την έννοια του δικαστηρίου που παραδεκτά την υποβάλλει, την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁴, η οποία

¹ EU:C:2020:17.

² Βλ. ανάλυση της απόφασης σε Δ. Γαμπά, Η ανεξαρτησία ως καθοριστικό στοιχείο της έννοιας του δικαστηρίου κατ' άρθρο 267 ΣΛΕΕ (www.constitutionalism.gr)

³ EU:C:2000:145.

⁴ C-64/16, EU:C:2018:117. Βλ. για το θέμα L. D. Spieker, *Breathing Life into the Union's Common*

εμπλουτίστηκε και ενισχύθηκε με τη νομολογία σχετικά με τις νομοθετικές επεμβάσεις στην πολωνική δικαιοσύνη.

2. Η αρχική, διασταλτική, ερμηνεία του όρου «δικαστήριο κράτους μέλους» στη νομολογία του ΔΕΚ/ΔΕΕ οφειλόταν, προφανώς, στην ανάγκη ενιαίας και ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής του (τότε) κοινοτικού δικαίου, την οποία διασφάλιζε η κατά το δυνατόν συχνότερη παρέμβαση του Δικαστηρίου μέσω της προδικαστικής παραπομπής⁵. Η τάση, δηλαδή, του ΔΕΚ ήταν η αναγνώριση της ιδιότητας του εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου σε όργανα τα οποία προφανώς δεν ανήκαν στη δικαστική οργάνωση του οικείου κράτους μέλους, προκειμένου πολλά οργανωτικά σχήματα που επιλαμβάνονταν υποθέσεων στις οποίες εφαρμοζόταν το κοινοτικό δίκαιο να μπορούν να κάνουν χρήση της δυνατότητας του άρθρου 177 ΣυνθΕΟΚ, 234 ΕΚ, 267 ΣΛΕΕ. Η χαλαρότητα στην προσέγγιση των κριτηρίων της έννοιας του εθνικού δικαστηρίου εκ μέρους του ΔΕΚ/ΔΕΕ δημιούργησε σύγχυση και αβεβαιότητα ως προς την ακριβή έννοια του δικαιοδοτικού οργάνου, η οποία μάλιστα αντικατοπτρίζεται και στη διάσταση μεταξύ των λύσεων που πρότειναν συναφώς οι γενικοί εισαγγελείς και της τελικής στάσης του ΔΕΚ. Η προσέγγιση αυτή σκοπούσε όμως στην ενθάρρυνση της προδικαστικής παραπομπής που είχε καθοριστική σημασία για την οικοδόμηση και παγίωση της κοινοτικής έννομης τάξης. Με άλλα λόγια, η σχετικοποίηση των κριτηρίων για τον χαρακτηρισμό ενός εθνικού οργάνου ως δικαιοδοτικού τελούσε σε

Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis, German Law Journal (2019), 20, σ. 1182· *M. Bonelli/M. Claes*, Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary. ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLRReview, 2018, σ. 643· *K. Σακελλαροπούλου*, Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένωση δικαίου, www.constitutionalism.gr (Το κείμενο αυτό αποτέλεσε εισήγηση στην εκδήλωση με αφορμή την έκδοση του συλλογικού τόμου «Η κρίση του Κράτους Δικαίου στην Ε.Ε.» (επιμέλεια Α. Μεταξά), στις 27.11.2019, στην Αίθουσα Λόγου της Στοάς του Βιβλίου στην Αθήνα) – *Π. Παυλόπουλος*, Κρίση του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εις *Α. Μεταξά* (επιμ.) Η κρίση του κράτους δικαίου στην ΕΕ, Ευρασία, 2018, σ. 21 (32)· *Χρ. Ράμμος*, Η Ευρώπη ως κοινότητα δικαίου, www.constitutionalism.gr (Το κείμενο αυτό αποτέλεσε εισήγηση στην εκδήλωση με αφορμή την έκδοση του συλλογικού τόμου «Η κρίση του Κράτους Δικαίου στην Ε.Ε.» (επιμέλεια Α. Μεταξά), στις 27.11.2019, στην Αίθουσα Λόγου της Στοάς του Βιβλίου στην Αθήνα)· *Δ. Τριανταφύλλου*, Independence of justice: Η προσωπική ανεξαρτησία των δικαιοδοτικών οργάνων και το Δικαστήριο της ΕΕ, Τμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Νικόλαο Κλαμαρή, Εκδ. Σάκκουλα, 2016, σ. 1175 (1179)· *Δ. Λέντζη/Δ. Γαμπά*, Το ΔΕΕ ως προστάτης των κοινών ευρωπαϊκών αξιών: Η υπόθεση της ανεξαρτησίας του ανώτατου δικαστηρίου της Πολωνίας (παρατηρήσεις σε ΔΕΕ C-619/18, απόφ. της 24.6.2019, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας), ΘΠΔΔ 11/2019, σ. 1059· *Ε. Πρεβεδούρου*, Η σχέση των άρθρων 19 ΣΕΕ και 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ υπό το πρίσμα της ανεξαρτησίας και της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας, ΔιΔικ 6/2019, σ. 956· *Ε. Πρεβεδούρου*, Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης μέσα από τις πρόσφατες αποφάσεις του ΔΕΕ, ΤοΣ 2/2019, σ. 339.

⁵ Βλ. για το θέμα *Β. Σκουρής*, ά. 267 ΣΛΕΕ, σε *Β. Σκουρής* (επιμ.), Συνθήκη της Λισσαβόνας: Ερμηνεία κατ' άρθρον, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020· *L. Prete/N. Wahl*, The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings, (2018) CML Rev σ. 511-548· *J. Rodriguez Medal*, Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: Who can refer questions to the Court of Justice of the EU?, EJLS 2015, σ. 159· *K. Lenaerts*, On Judicial Independence and the Quest for National, Supranational and Transnational Justice, σε: *G. Selvik/MJ. Clifton/T. Haas/L. Lourenço/K. Schwiesow* (επιμ.) The Art of Judicial Reasoning. Springer, Cham, 2019, σ. 155-174· *Ε. Πρεβεδούρου*, Η έννοια του δικαστικού οργάνου στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Θεσσαλονίκη, 2009, τόμος I, σ. 589-631.

συνάρτηση προς τη ratio της προδικαστικής παραπομπής, δηλαδή την εξασφάλιση της ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Σημειώνεται ότι ο ίδιος ο γενικός εισαγγελέας *Ruiz-Jarabo-Colomer* χαρακτήρισε τη σχετική νομολογία «υπερβολικά εύκαμπτη, περιστασιακή, στερούμενη συνοχής και ανεπαρκώς συστηματική»⁶, αναδεικνύοντας την ανάγκη μεταστροφής προς την κατεύθυνση αυστηρότερου, συνεκτικότερου και συνεπέστερου ορισμού του δικαστηρίου κράτους μέλους.

3. Η παραπάνω «γενναιόδωρη» αναγνώριση της ιδιότητας του «δικαστηρίου κράτους μέλους» στα εθνικά όργανα που υπέβαλλαν προδικαστικά ερωτήματα χαρακτηρίστηκε ενίοτε ως έκφανση δικαστικού ακτιβισμού, αφού καταλήγει σε διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της προδικαστικής παραπομπής και, συνακολούθως, της ίδιας της αρμοδιότητας του ΔΕΕ η οποία επιχειρείται από το ίδιο⁷. Η αντίθετη τάση, που εντοπίζεται σε μεταγενέστερες αποφάσεις του Δικαστηρίου και έγκειται στον αυστηρότερο έλεγχο των χαρακτηριστικών των αιτούντων οργάνων και στον πιο φειδωλό χαρακτηρισμό τους ως «δικαστηρίων», αντιμετωπίστηκε από τη θεωρία ως έκφανση *judicial passivism*, δηλαδή ως περιορισμός του Δικαστηρίου στον ρόλο δικαιοδοτικού οργάνου που δεν οικειοποιείται εξουσίες του νομοθέτη⁸. Ως χαρακτηριστική περίπτωση της τάσης αυτής αναφέρεται, κατ' αρχάς, η απόφαση *Belov*⁹, με την οποία κρίθηκε –αντίθετα προς την άποψη της Επιτροπής και της Βουλγαρικής Κυβέρνησης και παρά τη διεξοδική ανάλυση της γενικής εισαγγελέα *J. Kokott*– ότι η ενώπιον της βουλγαρικής *Komisia za zashtita ot diskriminatsia* (επιτροπής προστασίας από τις διακρίσεις) διαδικασία αποτελεί διοικητική διαδικασία και καταλήγει στην έκδοση διοικητικής πράξης που δεν έχει δικαιοδοτικό χαρακτήρα, μπορεί δε να προσβληθεί ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου. Στο ίδιο πνεύμα, με την απόφαση *Margarit Panicello*¹⁰, το Δικαστήριο έκρινε –ομοίως αντίθετα προς την άποψη της Επιτροπής και της γενικής εισαγγελέα *J. Kokott*– ότι ο *Secretario Judicial del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Único de Terrassa* (δικαστικός γραμματέας του δικαστηρίου της Terrassa που είναι αρμόδιο για υποθέσεις βίας κατά των γυναικών) δεν συνιστά «δικαστήριο», κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, καθόσον δεν πληροί την απαίτηση ανεξαρτησίας εξεταζόμενη από την άποψη της

⁶ Προτάσεις στην υπόθεση C-17/00, *De Coster*, EU:C:2001:366, σημείο 14: «Οι σοβαρές αντιφάσεις που παρατηρούνται μεταξύ των προτεινομένων από τους γενικούς εισαγγελείς λύσεων και εκείνων που υιοθέτησε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις του εκφράζουν γλαφυρά την έλλειψη σημάσεως της ακολουθητέας πορείας, εξ ου και ο κίνδυνος διολισθήσεως. Πρόκειται για περιστασιακή νομολογία, πολύ ελαστική και ανεπαρκώς συστηματική, το περίγραμμά της οποίας είναι τόσο ευρύ ώστε θα μπορούσε να δοθεί απάντηση ακόμη και σε προδικαστικό ερώτημα του *Sancho Panza*, κυβερνήτη της νήσου *Barataria*».

⁷ *A. Barav*, *Une anomalie préjudicielle*, in *Mélanges en hommage à G. Isaac*, 50 ans de droit communautaire, 2004, σ. 773. *T. Tridimas*, *The Court of Justice and Judicial Activism*, *ELRev* 1996, σ. 199–210. *E. Πρεβεδούρου*, *Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ο «δικαστικός ακτιβισμός»*, *Τιμητικός Τόμος για τον Ιωάννη Μανωλεδάκη*, Εκδόσεις Σάκκουλα, III, 2007, σ. 461-487.

⁸ *E. Várnay*, *Judicial Passivism at the European Court of Justice?*, *Hungarian Journal of Legal Studies* 2019, σ. 127 (129, 132 επ.). *M. Möschel*, *Race discrimination and access to the European Court of Justice: Belov*, *CMLRev* 2013, σ. 1433–50.

⁹ ΔΕΕ της 31.1.2013, C-394/11, *Belov*, EU:C:2013:48.

¹⁰ ΔΕΕ της 16.2.2017, C-503/15, *Ramón Margarit Panicello*, EU:C:2017:126.

εξωτερικής πτυχής, που επιτάσσει την απουσία ιεραρχικής σχέσης ή σχέσης υπαγωγής έναντι οποιασδήποτε οντότητας θα μπορούσε να του δώσει εντολές ή οδηγίες. Και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις, από νομική άποψη, αμφότερες οι προσεγγίσεις ήταν εξίσου υποστηρίξιμες και τεκμηριωμένες, αν και η εκτίμηση της γενικής εισαγγελέα ήταν πιο διεξοδική. Μολονότι το Δικαστήριο είχε τη δυνατότητα να στηριχθεί σε συνεπή και συνεκτική νομική συλλογιστική υπέρ του παραδεκτού των προδικαστικών παραπομπών, προτίμησε να μην απαντήσει σε ερωτήματα ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, στάση που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως *passivism*¹¹. Πάντως, ρητή και σαφή αναθεώρηση της προηγούμενης διασταλτικής ερμηνείας της έννοιας του «δικαστηρίου κράτους μέλους» (I), με την υιοθέτηση δογματικώς συνεπούς και, επομένως, πειστικής αιτιολογίας, σηματοδοτεί η απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2020, C-274/14, *Banco de Santander SA*. Λίγο αργότερα, στην απόφαση της 9ης Ιουλίου 2020, C-272/19, *VQ κατά Land Hessen*¹², με απόλυτη δογματική συνέπεια και σεβασμό στις συνταγματικές και δικονομικές επιλογές κράτους μέλους, το Δικαστήριο αναγνωρίζει την ιδιότητα δικαστηρίου στο διοικητικό πρωτοδικείο του Wiesbaden, ενώ, στην απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, C-558/18 και C-563/1, *Miasto Łowicz*¹³ φροντίζει να διευκρινίσει περαιτέρω τις επιταγές ανεξαρτησίας των δικαστών, έστω και επ' ευκαιρία απαράδεκτης προδικαστικής παραπομπής (II).

I. Η διασταλτική ερμηνεία της έννοιας του «δικαστηρίου κράτους μέλους»

3. Η νομολογία που συγκεντρώνει τις περισσότερες επικρίσεις είναι βεβαίως αυτή που αφορά όργανα μη εντεταγμένα στη δικαστική εξουσία του κράτους. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει κάνει δεκτές αιτήσεις για έκδοση προδικαστικής απόφασης προερχόμενες όχι μόνο από δικαιοδοτικό όργανα — υπό τη στενή του όρου έννοια — δηλ. δικαστήρια ενταγμένα σε μια πυραμιδοειδή δικαστηριακή δομή, αρμόδια είτε για πολιτικές είτε για ποινικές είτε για διοικητικές ή κοινωνικού δικαίου διαφορές, αλλά και από ορισμένα ειδικευμένα όργανα που βρίσκονται στο περιθώριο της κοινής δικαστηριακής οργάνωσης. Πράγματι, το ΔΕΚ χαρακτήρισε ως δικαστήριο μια «επιτροπή προσφυγών σχετικών με τη γενική ιατρική» (*Commissie van Beroep Huisartsgeneeskund*) που συνεστήθη από επαγγελματική ένωση, δηλαδή σωματείο ιδιωτικού δικαίου αλλά ασκεί τα καθήκοντά της με την έγκριση των δημοσίων αρχών και λειτουργεί με τη συνδρομή τους¹⁴, τη γερμανική «ομοσπονδιακή επιτροπή εποπτείας της σύναψης δημοσίων συμβάσεων» (*Vergabeüberwachungsausschuß des Bundes*), οι αποφάσεις της οποίας έχουν δεσμευτική ισχύ και η οποία ασκεί τα καθήκοντά της με ανεξαρτησία και με δική της ευθύνη¹⁵ και το «συλλογικό δικαιοδοτικό όργανο της περιφέρειας των Βρυξελλών-πρωτεύουσας» (*Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale*) που ασκεί δικαιοδοτική λειτουργία

¹¹ E. Várnay, *Judicial Passivism at the European Court of Justice?*, όπ.π., σ. 135.

¹² EU:C:2020:535.

¹³ EU:C:2020:234.

¹⁴ ΔΕΚ της 6.10.1981, 246/80, C. Broekmeulen, EU:C:1981:218.

¹⁵ ΔΕΚ της 17.9.1997, C-54/96, Dorsch Consult, EU:C:1997:413.

στον τομέα των φορολογικών διαφορών¹⁶. Ιδιαίτερα διαφωτιστικές συναφώς είναι οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *Ruiz-Jarabo-Colomer* στην εν λόγω υπόθεση, ο οποίος επισημαίνει (και αιτιολογεί χωρίς να δικαιολογεί) την τάση χαλάρωσης του Δικαστηρίου ως προς τα κριτήρια χαρακτηρισμού οργάνου ως δικαστηρίου, προτείνει δε νέα έννοια του δικαιοδοτικού οργάνου για τους σκοπούς του άρθρου [267 ΣΛΕΕ]: υπαγωγή στην έννοια αυτή όλων των οργάνων που εμπíπτουν στην εθνική δικαστική εξουσία και, κατ' εξαίρεση, των οργάνων τα οποία, χωρίς να αποτελούν τμήμα της δικαστικής εξουσίας, αποφαίνονται σε τελευταίο βαθμό στα πλαίσια της εθνικής έννομης τάξης, δηλαδή εκδίδουν απρόσβλητες αποφάσεις. Με άλλα λόγια, τα προδικαστικά ερωτήματα θα πρέπει να μπορούν να υποβάλλονται αποκλειστικά από τα δικαιοδοτικά όργανα στα πλαίσια δίκης με αντικείμενο την επίλυση διαφοράς κατά την άσκηση δικαστικής εξουσίας. Κατ' εξαίρεση, τα υποβαλλόμενα από άλλες δομές (κατά κανόνα διοικητικές) ερωτήματα πρέπει να κρίνονται παραδεκτά μόνον εφόσον δεν υφίσταται καμία δυνατότητα περαιτέρω δικαστικής προσφυγής και, παράλληλα, τα όργανα αυτά παρέχουν εγγυήσεις ανεξαρτησίας και κατ' αντιμωλία διαδικασίας.

4. Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι αποφάσεις σχετικά με τα λεγόμενα «συλλογικά διοικητικά όργανα με στοιχεία δικαιοδοτικής λειτουργίας». Πρόκειται για επιτροπές των οποίων οι αποφάσεις προσβάλλονται ενώπιον των δικαστηρίων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συναφώς αποτελούν οι αυστριακές υπηρεσίες σύναψης συμβάσεων του Δημοσίου και των ομοσπόνδων κρατών (*Landesvergabeamt*) στις οποίες ανατίθεται και ο έλεγχος των διαδικασιών σύναψης των συμβάσεων αυτών βάσει του άρθρου 2 παρ. 8 της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ, δηλαδή η αρμοδιότητα να αποφαίνονται στο πλαίσιο διαδικασιών προσφυγής κατά πράξεων της αναθέτουσας αρχής¹⁷. Στην ίδια κατηγορία θα πρέπει να αναφερθεί και το *Bundeskommunikationssenat* (Αυστρία), αρμόδιο όργανο για προσφυγές κατά των αποφάσεων των αρμόδιων για τη ραδιοτηλεόραση αρχών, του οποίου οι αποφάσεις δεν ακυρώνονται ούτε τροποποιούνται δια της διοικητικής οδού. Κατά των αποφάσεών του ασκείται προσφυγή ενώπιον του *Verwaltungsgerichtshof*¹⁸. Ο γενικός εισαγγελέας πρότεινε στο ΔΕΚ να κηρύξει απαράδεκτο το προδικαστικό ερώτημα του εν λόγω οργάνου, εφόσον οι αποφάσεις του υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο: «*Ο κίνδυνος να προκληθούν προβλήματα στον διάλογο μεταξύ δικαστών λόγω της αναμίξεως ενός διοικητικού οργάνου είναι προφανής... Οποιαδήποτε και αν είναι η τεχνική και η νομική κατάρτιση των μελών αυτού του κυβερνητικού φορέα, το Verwaltungsgerichtshof μπορεί, κατά τον έλεγχο της διοικητικής αποφάσεως που θα εκδοθεί μετά την απάντηση του Δικαστηρίου, να αποφανθεί ότι δεν ήταν αναγκαία η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ή ότι έπρεπε να δοθεί έμφαση σε κάποιο άλλο σημείο. Αν καταλήξει ότι το αντικείμενο της διαφοράς δεν αφορούσε την ερμηνεία ή την εφαρμογή κανόνων της κοινοτικής έννομης τάξεως, το προδικαστικό ερώτημα και οι καταβληθείσες προσπάθειες για την απάντησή του δεν θα έχουν καμία χρησιμότητα, με αποτέλεσμα την*

¹⁶ ΔΕΚ της 29.11.2001, C-17/00, *De Coster*, EU:C:2001:651.

¹⁷ ΔΕΚ της 4.2.1999, C-103/97, *Josef Köllensperger GmbH & Co. KG και Atzwanger AG*, EU:C:1999:52.

¹⁸ ΔΕΚ της 18.10.2007, C-195/06, *Kommunikationsbehörde Austria*, EU:C:2007:613.

αποδυνάμωση της νομιμότητας που θα συνεπαγόταν για το Δικαστήριο το γεγονός ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι αποφάσεις του. Εάν αποφανθεί ότι το προδικαστικό ερώτημα έπρεπε να διατυπωθεί με διαφορετικό τρόπο, θα βρισκόταν δέσμιος της διατύπωσης του υποβληθέντος ερωτήματος και της δοθείσας απάντησής, και είναι πιθανόν ότι, για λόγους οικονομίας της δίκης, θα συμβιβαζόταν με διαβούλευση διοικητικού χαρακτήρα, προκειμένου να μη καταφύγει εκ νέου στην υποβολή προδικαστικού ερωτήματος, και σε μία εκ προοιμίου πλημμελή απάντηση η οποία θα διατάρασσε τη διεξαγωγή ενός πραγματικού «διαλόγου μεταξύ των δικαστών»¹⁹. Ως δικαστήριο χαρακτηρίστηκε και το αυστριακό ανώτατο διοικητικό όργανο που είναι αρμόδιο για την επίλυση διαφορών από διπλώματα ευρεσιτεχνίας και σήματα (*Oberster Patent- und Markensenzat*)²⁰. Εν προκειμένω, και ο γενικός εισαγγελέας θεώρησε ότι πρόκειται για δικαστήριο υπό την έννοια του τότε άρθρου 234 ΕΚ, διότι «είναι η μοναδική εκ του νόμου προβλεπόμενη επιλογή για την προσβολή αποφάσεως του εθνικού γραφείου διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και σημάτων περί ακυρώσεως καταχωρίσεως σήματος».

5. Αντίθετα, στην υπόθεση *Pierre Corbiau*²¹, κρίθηκε ότι ο Λουξεμβούργιος Διευθυντής αμέσων φόρων και φόρων κατανάλησης (*Directeur des contributions directes et des accises*) δεν έχει την ιδιότητα δικαστηρίου κατά το άρθρο 177 ΣυνθΕΟΚ. Τούτο διότι είναι επικεφαλής της φορολογικής διοίκησης και εμφανίζει πρόδηλο οργανικό δεσμό με τις υπηρεσίες που καθόρισαν τον βαλλόμενο φόρο κατά του οποίου στρέφεται η ασκηθείσα ενώπιόν του ένσταση. Αυτή η διαπίστωση ενισχύεται, εξάλλου, με το γεγονός ότι, σε περίπτωση ενδεχόμενης προσφυγής ενώπιον του Conseil d'Etat, ο εν λόγω directeur είναι διάδικος. Την ίδια λύση υιοθέτησε το ΔΕΚ όσον αφορά προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το *Berufungssenat V der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland* (πέμπτο τμήμα προσφυγών της περιφερειακής οικονομικής διεύθυνσης για τη Βιέννη, την Κάτω Αυστρία και το Burgenland), καθόσον έκρινε ότι ένα τμήμα προσφυγών έχει οργανικούς και λειτουργικούς δεσμούς με την περιφερειακή οικονομική διεύθυνση, η οποία εκδίδει τις αποφάσεις που προσβάλλονται ενώπιόν του, και ότι οι δεσμοί αυτοί δεν επιτρέπουν να του αναγνωρισθεί η ιδιότητα τρίτου σε σχέση με την εν λόγω διοικητική αρχή²². Ο Αυστριακός νομοθέτης μεταρρύθμισε το παραπάνω σύστημα προσφυγών και, σύμφωνα με το νέο νομοθετικό πλαίσιο, οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες επί φορολογικών και δασμολογικών θεμάτων ανατέθηκαν σε ένα νέο όργανο (το *Unabhängiger Finanzsenat*). Το όργανο αυτό, αντιθέτως προς τα τμήματα προσφυγών, δεν αποτελεί τμήμα της φορολογικής αρχής και τα μέλη του δεν μετέχουν στη δραστηριότητα της διοικητικής αρχής αυτής αλλά είναι «πλήρους απασχόλησης» και δεν μπορούν να ασκούν καμία δραστηριότητα δυνάμενη να εμποδίζει την εκπλήρωση της αποστολής τους, θίγουσα τα ουσιώδη συμφέροντα της υπηρεσίας ή δυνάμενη να δημιουργήσει καθ' οιονδήποτε τρόπο αμφιβολίες ως προς την

¹⁹ Προτάσεις Ruiz-Jarabo Colomer, C-195/06, *Kommunikationsbehörde Austria* EU:C:2007:303, σημείο 36.

²⁰ ΔΕΚ της 14.6.2007, C-246/05, *Armin Häupl*, EU:C:2007:340.

²¹ ΔΕΚ της 30.3.1993, C-24/92, *Pierre Corbiau κατά Administration des contributions*, EU:C:1993:118.

²² ΔΕΚ της 30.5.2002, C-516/99, *Walter Schmid*, EU:C:2002:313.

αμεροληψία τους ή την ανεξαρτησία τους. Τα μέλη πλήρους απασχόλησης τυγχάνουν σοβαρών εγγυήσεων «κατά μη προσηκουσών επεμβάσεων ή πιέσεων εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας». Ετσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι το *Unabhängiger Finanzsenat* παραδεκτώς υποβάλλει προδικαστική παραπομπή²³.

6. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η νομολογία που αναγνώρισε την ιδιότητα δικαστηρίου σε όργανα που συγκεντρώνουν, όπως το γαλλικό *Conseil d'Etat*, δικαιοδοτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Το ζήτημα τέθηκε εμμέσως ως προς το ολλανδικό *Raad van State*, στο πλαίσιο συστήματος που αποτελεί κατάλοιπο της justice retenue : το δικαιοδοτικό τμήμα του ως άνω δικαστηρίου εκδίδει μόνο αιτιολογημένες γνωμοδοτήσεις, οι οποίες πρέπει να κυρωθούν από το κυρίαρχο Στέμμα. Οι γνωμοδοτήσεις αυτές εκδίδονται στα πλαίσια μιας τέλειας κατ' αντιμωλία διαδικασίας. Ο ενδιαφερόμενος υπουργός μπορεί να μη συνταχθεί με το σχέδιο απόφασης και, συνεπώς, η βασιλική απόφαση να αποκλίνει από τη γνωμοδότηση του τμήματος, η οποία οφείλει να δημοσιεύεται η ίδια στην Επίσημη Εφημερίδα μαζί με την αναφορά του υπουργού προς το Στέμμα. Για να εξασφαλισθεί ότι ο υπουργός δεν θα κάνει χρήση, χωρίς να υπάρχει πραγματική ανάγκη, της δυνατότητας απόκλισης, ο νόμος προβλέπει ότι η αποκλίνουσα γνώμη του υπουργού μπορεί να εκφρασθεί μόνον αφού αυτός συσχεφθεί με τον υπουργό δικαιοσύνης. Αν αυτός ο τελευταίος είναι ο ίδιος ενδιαφερόμενος, απαιτείται η γνώμη του πρωθυπουργού. Τελικά, ακόμη κι αν δεν μπορεί κανείς να αποφανθεί ότι, στην πραγματικότητα, το δικαιοδοτικό τμήμα έχει αποφασιστική αρμοδιότητα, είναι αναμφισβήτητο ότι οι αποφάσεις που λαμβάνει το Στέμμα ύστερα από γνώμη του τμήματος, έχουν δικαιοδοτικό χαρακτήρα²⁴. Σημειώνεται ότι το ΕΔΔΑ, 10 χρόνια αργότερα, στην υπόθεση *Bentham κατά Κάτω Χωρών*²⁵, έκρινε ότι το *Raad van State* δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ και δεν μπορούσε να θεωρηθεί δικαστήριο, εφόσον η αρμοδιότητα του αποφασίζει είναι εγγενής στην έννοια του δικαστηρίου κατά την ΕΣΔΑ. Το ΔΕΚ, πάντως, δέκα έτη μετά την απόφαση του ΕΔΔΑ, έκρινε ότι το ιταλικό *Consiglio di Stato* συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί ως δικαστήριο κατά την έννοια του άρθρου 177 ΣυνθΕΟΚ, τόσο όταν αποφαινεται σε δεύτερο και τελευταίο βαθμό επί ενδίκων μέσων στρεφομένων κατά των αποφάσεων των *Tribunali amministrativi regionali* επί διαφορών που αφορούν πράξεις της Διοίκησης όσο και όταν γνωμοδοτεί στο πλαίσιο έκτακτης προσφυγής, η οποία αποτελεί διοικητική προσφυγή αμφισβητούμενης «δικαιοδοσίας» που θεσπίστηκε, το 1971, με το διάταγμα 1199 του Προέδρου της Δημοκρατίας. Στο πλαίσιο του ιταλικού δικαίου, όποιος επιδιώκει την ακύρωση ιταλικής διοικητικής πράξης μπορεί να επιλέξει μεταξύ δύο διαζευκτικών μορφών έννομης προστασίας: της έκτακτης προσφυγής και της ένδικης προσφυγής ενώπιον του *Tribunale amministrativo regionale*, που αμφότερες εμφανίζουν κοινά κατά βάση δικαιοδοτικά χαρακτηριστικά και αλληλοαποκλείονται. Όσον αφορά την έκτακτη προσφυγή, η γνωμοδότηση του *Consiglio di Stato* - που

²³ ΔΕΚ της 24.6.2004, C-278/02, *Herbert Handlbauer GmbH*, EU:C:2004:388.

²⁴ ΔΕΚ της 27.11.1973, 36/73, *NV Nederlandse Spoorwegen*, EU:C:1973:130, προτάσεις *Mayras*, EU:C:1973:114.

²⁵ ΕΔΔΑ της 23^{ης} Οκτωβρίου 1985, 8848/80.

πρέπει υποχρεωτικώς να ζητηθεί -, στηριζόμενη αποκλειστικά στην εφαρμογή των κανόνων δικαίου, λαμβάνει μορφή σχεδίου της απόφασης την οποία τυπικώς θα εκδώσει ο Πρόεδρος της Ιταλικής Δημοκρατίας. Η γνωμοδότηση αυτή, η οποία περιλαμβάνει σκεπτικό και διατακτικό, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα μιας διαδικασίας, που, αν περιορισθεί σ' αυτό το στάδιο, είναι η μόνη ικανή να οδηγήσει στην επίλυση της διαφοράς μεταξύ διοικουμένων και Διοίκησης. Ο Υπουργός μπορεί να αποστεί της εν λόγω γνωμοδότησης μόνον κατόπιν δεόντως αιτιολογημένης απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι, σε παρόμοια περίπτωση, αναγνώρισε τον χαρακτήρα δικαστηρίου, κατά την έννοια του άρθρου 177 ΣυνθΕΟΚ, στο *Nederlandse Raad van State*²⁶, οπότε κατέληξε ότι το *Consiglio di Stato*, όταν γνωμοδοτεί επί έκτακτης προσφυγής, συνιστά δικαστήριο κατά την έννοια του ως άνω άρθρου²⁷.

7. Στο ίδιο πλαίσιο, θα πρέπει να επισημανθεί η νομολογία κατά την οποία ένα εθνικό όργανο μπορεί να αποτελεί «δικαστήριο κράτους μέλους», κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, εφόσον ασκεί δικαιοδοτική λειτουργία, ενώ, κατά την άσκηση άλλων καθηκόντων, ιδίως διοικητικής φύσης, δεν μπορεί να του αποδοθεί ο χαρακτηρισμός αυτός. Χαρακτηριστική συναφώς είναι η απόφαση *Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*²⁸. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, όταν αποφαινεται επί της «εκθέσεως διαφωνίας» που συντάσσει επίτροπός του, το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει την ιδιότητα τρίτου όσον αφορά τα εν προκειμένω συμφέροντα και, ως εκ τούτου, δεν διαθέτει την απαιτούμενη αμεροληψία έναντι του δικαιούχου της επίμαχης δαπάνης. Επομένως, αντίθετα με ό,τι ισχύει ως προς τις αρμοδιότητές του για την «εκδίκαση διαφορών» σχετικά με την απονομή συντάξεων, όπως προβλέπει το άρθρο 98 παρ. 1, στοιχ. στ' του Συντάγματος, καθώς και για την «εκδίκαση» υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων κατά το άρθρο 98 παρ. 1 στοιχ. ζ' του Συντάγματος, η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο του προληπτικού «ελέγχου» των δαπανών του Κράτους δυνάμει του άρθρου 98 παρ. 1 στοιχ. α' του εν λόγω Συντάγματος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταλήγει στην έκδοση τέτοιου είδους αποφάσεως. Συνεπώς, για να διαπιστωθεί αν ένα εθνικό όργανο, στο οποίο ο νόμος αναθέτει καθήκοντα διαφορετικής φύσης, πρέπει να χαρακτηριστεί ως «δικαστήριο κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, είναι αναγκαίο να εξακριβωθεί η συγκεκριμένη φύση των καθηκόντων που ασκεί εντός του ιδιαίτερου κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου καλείται να απευθυνθεί στο Δικαστήριο.

8. Ιδιαίτερης αναφοράς χρήζει επίσης και η νομολογία όσον αφορά τον δεσμευτικό χαρακτήρα των αποφάσεων του οικείου οργάνου, κριτήριο που καθορίζει την ένταξη ή όχι στην κατηγορία του «εθνικού δικαστηρίου» και των διαφόρων διαιτητικών

²⁶ ΔΕΚ της 27.11.1973, 36/73, *NV Nederlandse Spoorwegen*, EU:C:1973:130.

²⁷ ΔΕΚ της 16.10.1997, C-69/96 έως C-79/96, *Maria Antonella Garofalo*, EU:C:1997:492.

²⁸ ΔΕΕ της 19.12.2012, C-363/11, EU:C:2012:825, σκέψη 21. Βλ. και ΔΕΕ της 25.4.2018, C-102/17, *Secretaria Regional de Saúde dos Açores*, EU:C:2018:294.

οργάνων. Με την απόφαση *Dorsch Consult*²⁹, το Δικαστήριο διέκρινε δύο πτυχές στον «δεσμευτικό» χαρακτήρα της δικαιοδοσίας: αφενός, η προσφυγή στο όργανο που επιλαμβάνεται της υπόθεσης αποτελεί, στην πραγματικότητα, τη μοναδική δυνατότητα έννομης προστασίας και, αφετέρου, το όργανο αυτό εκδίδει αποφάσεις με δεσμευτική ισχύ³⁰. Εντούτοις, στη συγκεκριμένη υπόθεση, το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να διευκρινίσει με σαφήνεια το κριτήριο, προκρίνοντας τη μία ή την άλλη ερμηνεία, διότι η δικαιοδοσία του οργάνου το οποίο αφορούσε η συγκεκριμένη υπόθεση ήταν «δεσμευτική» κατά αμφότερες τις προεκτεθείσες έννοιες³¹. Ο όρος «δεσμευτικός» πρέπει να αναφέρεται περισσότερο στο γεγονός ότι οι αποφάσεις του αιτούντος οργάνου έχουν δεσμευτική ισχύ, δηλαδή υποχρεωτικό χαρακτήρα, παρά στο γεγονός ότι η προσφυγή ενώπιον του εν λόγω οργάνου αποτελεί τη μοναδική δυνατότητα έννομης προστασίας³². Συγκεκριμένα, με την απόφαση *Emanuel*³³, το Δικαστήριο έκρινε ότι αποτελεί δικαστήριο κράτους μέλους κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ το εντεταλμένο πρόσωπο για να κρίνει σε δεύτερο βαθμό τις αποφάσεις του γραμματέα της υπηρεσίας εμπορικών σημάτων, το οποίο μοιραζόταν την αρμοδιότητα αυτή με τακτικό δικαστήριο, ενώ η υποβολή της διαφοράς στην κρίση του εν λόγω προσώπου εξηρτάτο από τον προσφεύγοντα, ο οποίος μπορούσε να επιλέξει ενώπιον ποιου δικαστηρίου ασκεί την προσφυγή του. Οι αποφάσεις του εν λόγω προσώπου είχαν δεσμευτική ισχύ. Τέλος, κρίθηκε ότι το ισπανικό *Tribunal Català de Contractes del*

²⁹ ΔΕΚ της 17.9.1997, C-54/96, EU:C:1997:413.

³⁰ Στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση *Mannesmann Anlagenbau Austria* κ.λπ. (C-44/96, EU:C:1997:402, σημείο 36) περιλαμβάνεται παρόμοια ερμηνεία του εν λόγω κριτηρίου πριν την απόφαση *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413). Σύμφωνα με τις εν λόγω προτάσεις, στα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη συγκαταλέγονται η «υποχρεωτική προσφυγή στο όργανο σε περίπτωση διαφοράς» καθώς και η «αρμοδιότητα του οργάνου να επιλύει διαφορές εκδίδοντας αποφάσεις που έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα». Με την απόφαση *Mannesmann Anlagenbau Austria* κ.λπ. (C-44/96, EU:C:1998:4), το Δικαστήριο δεν αντιμετώπισε το ζήτημα του παραδεκτού, αλλά, κατά την εξέταση των ερωτημάτων, σιωπηρώς θεώρησε το αιτούν όργανο ως «δικαστήριο κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

³¹ ΔΕΚ της 17.9.1997, C-54/96, *Dorsch Consult* (EU:C:1997:413, σκέψεις 28 και 29). Με την απόφαση *Gabalfrisa* κ.λπ. (C-110/98 έως C-147/98, EU:C:2000:145, σκέψεις 35 και 36), το Δικαστήριο έλαβε επίσης υπόψη τα εν λόγω δύο χαρακτηριστικά του δεσμευτικού χαρακτήρα, που συνέτρεχαν αμφότερα. Ομοίως, με την απόφαση της 17.7.2014, C-58/13 και C-59/13, *Torresi* (EU:C:2014:2088, σκέψη 20), το Δικαστήριο έκρινε ως «υποχρεωτική» τη δικαιοδοσία ενός οργάνου του οποίου η δικαιοδοσία προβλεπόταν βάσει νόμου και δεν ήταν *προαιρετική* και του οποίου οι αποφάσεις ήταν εκτελεστές. Και στην περίπτωση αυτή, συνέτρεχαν αμφότερα τα χαρακτηριστικά. Βλ., συναφώς, και απόφαση της 27.4.1994, *Almelo* (C-393/92, EU:C:1994:171, σκέψη 21) και προτάσεις M. Darmon (C-393/92, EU:C:1994:42, σημεία 30 και 32)· προτάσεις J. Kokott στην υπόθεση *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, σημείο 47) καθώς και προτάσεις Y. Bot στην υπόθεση *TDC* (C-222/13, EU:C:2014:1979, σημείο 31).

³² Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση *Emanuel* (C-259/04, EU:C:2006:50, σημείο 29)· προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, σημεία 48 και 49) καθώς και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:246, σημείο 40). Το Δικαστήριο έκρινε ότι αποτελούσαν δικαστήριο κράτους μέλους κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ τα όργανα που αφορούσαν οι αποφάσεις *Emanuel* (C-259/04, EU:C:2006:215) και *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754). Στην απόφαση της 31.1.2013, *Belov* (C-394/11, EU:C:2013:48, σκέψη 54) δεν εξετάστηκε το ζήτημα του «δεσμευτικού χαρακτήρα της δικαιοδοσίας» του αιτούντος οργάνου, διότι οι αποφάσεις του εν λόγω οργάνου δεν ήταν δικαιοδοτικής φύσης.

³³ ΔΕΕ της 30.3.2006, C-259/04, EU:C:2006:215.

Sector Público που θεωρείται, στο ισπανικό δίκαιο, ως διοικητικό όργανο και επιλαμβάνεται ειδικών διοικητικών προσφυγών στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων συνιστά δικαστήριο υπό την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Πράγματι, οι αποφάσεις του οργάνου αυτού είναι δεσμευτικές για τους διαδίκους και εκτελεστές, δηλαδή έχουν τα ίδια αποτελέσματα με τις αποφάσεις που εκδίδονται από διοικητικό δικαστήριο πρώτου βαθμού³⁴.

9. Ειδικά για τα διαιτητικά δικαστήρια, επισημαίνεται ότι, με την απόφαση *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*³⁵, το Δικαστήριο χαρακτήρισε «δεσμευτική» τη δικαιοδοσία του *Tribunal Arbitral Tributário* (Πορτογαλία) που αποτελούσε εναλλακτικό μέσο επίλυσης των φορολογικών διαφορών και του οποίου οι αποφάσεις ήταν δεσμευτικές για τους διαδίκους. Στις φορολογικές υποθέσεις, ο υποκείμενος στον φόρο μπορούσε είτε να απευθυνθεί στο διοικητικό δικαστήριο, είτε να ζητήσει τη σύσταση φορολογικού διαιτητικού δικαστηρίου, οπότε η φορολογική αρχή ήταν υποχρεωμένη να συμμορφωθεί προς την απόφασή του. Κατά συνέπεια, η διαιτησία στις φορολογικές υποθέσεις δεν συνιστούσε πρόσθετο μέσο έννομης προστασίας στη διάθεση του υποκειμένου στον φόρο αλλά πραγματική εναλλακτική πρόταση σε σχέση με την παραδοσιακή δικαιοσύνη³⁶. Συνεπώς, από τη σχετική νομολογία προκύπτει ότι, κατά το Δικαστήριο, η ύπαρξη εναλλακτικού βοηθήματος σε σχέση με ένα ένδικο βοήθημα με τη στενή έννοια του όρου δεν αποκλείει κατ' ανάγκη τη δυνατότητα χαρακτηρισμού του οργάνου ενώπιον του οποίου ασκείται το εν λόγω εναλλακτικό βοήθημα ως «δικαστηρίου κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ³⁷. Το εναλλακτικό βοήθημα μπορεί να είναι διαφορετικής φύσης σε σχέση με τα παραδοσιακά βοηθήματα, όπως η διαιτησία επί φορολογικών υποθέσεων είναι διαφορετικής φύσης σε σχέση με την προσφυγή ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου. Ουδέποτε το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι

³⁴ ΔΕΕ της 6.10.2015, C-203/14, *Consorti Sanitari del Maresme*, EU:C:2015:664.

³⁵ ΔΕΕ της 12.6.2014, C-377/13, EU:C:2014:1754.

³⁶ ΔΕΕ της 12.6.2014, C-377/13, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (EU:C:2014:1754, σκέψη 29). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *M. Szpunar* στην εν λόγω υπόθεση (EU:C:2014:246, σημεία 38 έως 40). Με την απόφαση της 6.10.1981, 246/80, *Broekmeulen* (EU:C:1981:218) το Δικαστήριο έκρινε επίσης παραδεκτό προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε ανεξάρτητος επαγγελματικός οργανισμός, ενώ ο προσφεύγων είχε, εναλλακτικώς, τη δυνατότητα να απευθυνθεί στα τακτικά δικαστήρια. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 9.10.2014, *TDC*, (C-222/13, EU:C:2014:2265), ο οικονομικός φορέας ήταν, θεωρητικώς, ελεύθερος να ασκήσει προσφυγή είτε ενώπιον του *Teleklagenævnet*, ενός δημοσίου οργάνου επίλυσης διαφορών το οποίο είχε μόνιμο χαρακτήρα, είτε απευθείας ενώπιον των τακτικών δικαστηρίων. Κατά την άποψη του γενικού εισαγγελέα *Y. Bot*, η επιλογή αυτή δεν απέκλειε την αναγνώριση της δεσμευτικής αρμοδιότητας του *Teleklagenævnet* (προτάσεις *Y. Bot* στην υπόθεση *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:1979, σημεία 33 και 38). Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν εξέτασε τον δεσμευτικό χαρακτήρα της δικαιοδοσίας του *Teleklagenævnet*, διότι το όργανο αυτό δεν πληρούσε το κριτήριο της ανεξαρτησίας (σκέψη 38).

³⁷ Με τη διάταξη της 17.7.2014, *Emmeci* (C-427/13, EU:C:2014:2121, σκέψεις 28 έως 31), το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τον προαιρετικό χαρακτήρα της προσφυγής, προκειμένου να διαπιστώσει ότι το αιτούν όργανο δεν μπορούσε να θεωρηθεί δικαστήριο κράτους μέλους κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Πρέπει, εντούτοις, να υπογραμμιστεί ότι, στην εν λόγω υπόθεση, οι αποφάσεις του αιτούντος οργάνου δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, η δικαιοδοσία του αιτούντος οργάνου δεν ήταν σε καμία περίπτωση δεσμευτική κατά την έννοια της ερμηνείας που δόθηκε με την απόφαση *Dorsch Consult*. Ως προς το ζήτημα αυτό, η κατάσταση ήταν η ίδια και στην υπόθεση που οδήγησε στην έκδοση της διάταξης *Cafom και Samsung* (C-161/03, EU:C:2003:413, σκέψεις 14 και 15).

αιτούν όργανο θα μπορούσε να μην θεωρηθεί ως «δικαστήριο κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, για μόνο τον λόγο ότι, στη συγκεκριμένη υπόθεση, υφίσταντο περισσότερα δυνατά βοηθήματα. Το παραπάνω κριτήριο του δεσμευτικού χαρακτήρα της απόφασης χρησιμοποιήθηκε εξ αρχής από το Δικαστήριο για τον αποκλεισμό των ιδιωτικών διαιτητικών δικαστηρίων υπό την κλασική έννοια, έστω και αν δεν αναφέρθηκε το κριτήριο του «δεσμευτικού χαρακτήρα της δικαιοδοσίας» αυτό καθαυτό. Συγκεκριμένα, κατά τη νομολογία, ένα διαιτητικό δικαστήριο συσταθέν με σύμβαση δεν αποτελεί δικαστήριο κράτους μέλους, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, εφόσον δεν υπάρχει *καμιά υποχρέωση*, ούτε νομική ούτε πραγματική, για τους συμβαλλόμενους να υποβάλλουν σ' αυτό τις διαφορές τους, οι δε δημόσιες αρχές του οικείου κράτους μέλους ούτε παρεμβαίνουν στην επιλογή της διαιτητικής οδού ούτε μπορούν να επεμβαίνουν αυτεπαγγέλτως στην εξέλιξη της ενώπιον του διαιτητή διαδικασίας³⁸. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έχει κρίνει παραδεκτά τα προδικαστικά ερωτήματα που είχαν υποβληθεί ενώπιόν του από διαιτητικό δικαστήριο ιδρυθέν δια νόμου, του οποίου οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές για τους διαδίκους, η δε αρμοδιότητά του δεν εξαρτάται από συμφωνία των μερών. Με την προαναφερθείσα απόφαση της 12ης Ιουνίου 2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*³⁹, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι το επίμαχο δικαστήριο είχε τον χαρακτήρα «δικαστηρίου κράτους μέλους» από το γεγονός ότι αυτό, στο σύνολό του, συνιστούσε στοιχείο του συστήματος δικαστικής επίλυσης των φορολογικών διαφορών, προβλεπόμενο από το ίδιο το Πορτογαλικό Σύνταγμα. Περαιτέρω, το *Tribunal Arbitral Tributário*, οι αποφάσεις του οποίου είναι δεσμευτικές για τους διαδίκους δυνάμει του νομοθετικού διατάγματος 10/2011, διακρίνεται από ένα εν στενή έννοια διαιτητικό δικαστήριο. Συγκεκριμένα, η δικαιοδοσία του *Tribunal Arbitral Tributário* απορρέει απευθείας από διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 10/2011 και, ως εκ τούτου, δεν εξαρτάται από προηγούμενη ρητή βούληση των μερών να υποβάλουν τη διαφορά τους σε διαιτησία⁴⁰. Επομένως, όταν ο υποκείμενος στον φόρο προσφεύγων αποφασίζει να υποβάλει τη διαφορά του σε φορολογική διαιτησία, η δικαιοδοσία του *Tribunal Arbitral Tributário* αποκτά δεσμευτικό χαρακτήρα για τη φορολογική και τελωνειακή αρχή.

10. Εξαιρετικά σημαντική, κυρίως υπό το πρίσμα της αυτονομίας της έννομης τάξης της Ένωσης και του δικαιοδοτικού της συστήματος, είναι και η απόφαση *Slowakische Republik κατά Achmea BV*⁴¹ του τμήματος μείζονος σύνθεσης του Δικαστηρίου, με την οποία εξετάστηκε αν το διαιτητικό δικαστήριο που προβλέπεται από τη συμφωνία για

³⁸ ΔΕΚ της 23.3.1982, *Nordsee* (102/81, EU:C:1982:107, σκέψεις 10 έως 12)· της 27.1.2005, *Denuit και Cordenier* (C-125/04, EU:C:2005:69, σκέψεις 13 και 16) και της 12.6.2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754, σκέψη 27). Επίσης, διάταξη της 13.2.2014, *Merck Canada* (C-555/13, EU:C:2014:92, σκέψη 17).

³⁹ ΔΕΕ της 12.6.2014, C-377/13, EU:C:2014:1754.

⁴⁰ ΔΕΚ της 17.10.1989, 109/88, *Danfoss*, EU:C:1989:383, σκέψη 7.

⁴¹ ΔΕΕ της 6.3.2018, C-284/16, EU:C:2018:158. Βλ. ανάλυση *J. Cazala*, L'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne du système d'arbitrage investisseur-Etat contenu dans un traité bilatéral d'investissement intra-UE. A propos de l'arrêt *Slowakische Republik c/ Achmea* du 6 mars 2018 (C-284/16), *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, n° 3, σ. 597.

την αμοιβαία ενίσχυση και προστασία των επενδύσεων μεταξύ του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και της Τσεχικής και Σλοβακικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας (στο εξής: διμερής επενδυτική συμφωνία, ΔΕΣ) εμπίπτει στην έννοια του δικαστηρίου του άρθρου 267 ΣΛΕΕ και μπορεί να υποβάλει προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ. Το ΔΕΕ έκρινε ότι το ως άνω διαιτητικό δικαστήριο δεν συνιστά στοιχείο του δικαιοδοτικού συστήματος που ισχύει στις Κάτω Χώρες και τη Σλοβακία και ότι αυτός ακριβώς ο εξαιρετικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του δικαστηρίου αυτού, σε σχέση με αυτήν των δικαστηρίων των δύο αυτών κρατών μελών, συνιστά έναν από τους βασικούς λόγους ύπαρξης του άρθρου 8 της ΔΕΣ που το προβλέπει. Το χαρακτηριστικό αυτό του επίμαχου διαιτητικού δικαστηρίου συνεπάγεται ότι αυτό δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως δικαστήριο «κράτους μέλους», κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι, πέραν του γεγονότος ότι οι διαφορές που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του παραπάνω διαιτητικού δικαστηρίου δύνανται να αφορούν την ερμηνεία τόσο της επενδυτικής συμφωνίας που το προβλέπει όσο και του δικαίου της Ένωσης, η δυνατότητα υπαγωγής των διαφορών αυτών σε οργανισμό που δεν συνιστά στοιχείο του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης προβλέπεται από συμφωνία η οποία συνήφθη όχι από την Ένωση, αλλά από κράτη μέλη. Το εν λόγω άρθρο 8 της επενδυτικής συμφωνίας μπορεί όμως να θέσει εν αμφιβόλω, πέραν της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, τη διατήρηση του ιδιαίτερου χαρακτήρα του δικαίου που θεσπίζουν οι Συνθήκες, η οποία διασφαλίζεται μέσω της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής που προβλέπει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ και, ως εκ τούτου, δεν είναι συμβατό με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 8 της ΔΕΣ θίγει την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης. Στο ίδιο πλαίσιο, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι το απευθυνόμενο στο Δικαστήριο όργανο θα πρέπει να είναι «δικαστήριο κράτους μέλους». Με την απόφαση *Paul Miles*⁴², κρίθηκε ότι το Όργανο Εκδίκασης Προσφυγών των ευρωπαϊκών σχολείων ιδρύθηκε μεν από το σύνολο των κρατών μελών καθώς και από την Ένωση, εντούτοις, συνιστά όργανο ενός διεθνούς οργανισμού ο οποίος, παρά τους λειτουργικούς δεσμούς που διατηρεί με την Ένωση, παραμένει τυπικώς διακριτός από αυτή και τα κράτη μέλη. Με άλλα λόγια, το Όργανο Εκδίκασης Προσφυγών δεν συνιστά δικαστήριο κοινό σε περισσότερα κράτη μέλη, δυνάμενο να συγκριθεί με το δικαστήριο Μπενελούξ. Συγκεκριμένα, ενώ το δεύτερο αυτό δικαστήριο, αφενός, είναι επιφορτισμένο με τη διασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής των κοινών νομικών κανόνων τριών κρατών της Μπενελούξ, και, αφετέρου, η ενώπιόν του διαδικασία είναι παρεμπίπτουσα σε σχέση με τις εκκρεμούσες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων διαδικασίες, στο δε πλαίσιο της διαμορφώνεται η οριστική ερμηνεία των κοινών νομικών κανόνων της Μπενελούξ⁴³, το Όργανο Εκδίκασης Προσφυγών δεν εμφανίζει τέτοιο δεσμό με τα δικαιοδοτικά συστήματα των κρατών μελών και δεν υπάγεται στην έννοια του «δικαστηρίου κράτους μέλους»⁴⁴.

⁴² ΔΕΕ της 14.6.2011, C-196/09, EU:C:2011:388.

⁴³ ΔΕΚ της 4.11.1997, C-337/95, *Parfums Christian Dior*, EU:C:1997:517.

⁴⁴ Βλ. αυστηρή κριτική της απόφασης από *L. Prete/N. Wahl*, *The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings*, όπ.π., σ. 529: *a court created for the benefit of the EU institutions, located in the Union, and adjudicating disputes brought by EU citizens*,

11. Συνοψίζοντας, η έννοια του «δικαστηρίου» κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ αποτελεί αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης, οπότε το γεγονός ότι ένα εθνικό όργανο δεν χαρακτηρίζεται ως δικαστήριο κατά κυριολεξία κατά το εθνικό δίκαιο δεν έχει αποφασιστική σημασία. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο έχει υπαγάγει στην έννοια αυτή και όργανα τα οποία δεν είναι δικαστήρια κατά το εθνικό δίκαιο⁴⁵ και δεν αποτελούν τμήμα του δικαστικού συστήματος κράτους μέλους. Συνεπώς, το Δικαστήριο προσδίδει αποφασιστική σημασία όχι στον νομικό χαρακτηρισμό του οργάνου, αλλά στα διαρθρωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του. Ειδικότερα, με τη νομολογία σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, η οποία διαμορφώθηκε κατά κύριο λόγο μετά την έκδοση της δικονομικής οδηγίας 89/665, το Δικαστήριο έχει εφαρμόσει τα κριτήρια που αφορούν την έννοια του «δικαστηρίου» κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ κατά τρόπο ευέλικτο⁴⁶, ούτως ώστε διάφορα όργανα που επιλαμβάνονται προσφυγών και προβλέπονται από τα κράτη μέλη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων να έχουν υποβάλει προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο. Έτσι, δέχθηκε *ex officio* ότι η σλοβενική *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (εθνική επιτροπή επανεξέτασης διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων) πληροί τα κλασικά νομολογιακά κριτήρια ώστε να θεωρηθεί «δικαστήριο κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ⁴⁷. Την ίδια προσέγγιση υιοθέτησε και όσον αφορά το *Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi* (διοικητικό όργανο της Αυτόνομης Κοινότητας της Χώρας των Βάσκων για τις προσφυγές κατά διοικητικών αποφάσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων)⁴⁸. Αμβλύνοντας τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτά την αναγνώριση της ιδιότητας του «δικαστηρίου», το Δικαστήριο αποφάνθηκε επίσης ότι αποτελούν δικαστήρια κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ διοικητικά όργανα που αποφαινόμενα σε τελευταίο βαθμό σε διάφορους τομείς του δικαίου της Ένωσης⁴⁹. Το Δικαστήριο έχει υιοθετήσει, στον εν λόγω τομέα, άκρως ευέλικτη ερμηνεία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ώστε να διασφαλίζεται η ομοιόμορφη ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σε εθνικό επίπεδο. Τούτο εξηγεί γιατί η παραπάνω στάση του Δικαστηρίου

is obliged to apply EU principles but not permitted to ask any clarification as to the interpretations of those principles.

⁴⁵ Ενδεικτικά, ΔΕΚ της 30.6.1966, *Vaassen-Göbbels* (61/65, EU:C:1966:39)· της 6.10.1981, *Broekmeulen* (246/80, EU:C:1981:218, σκέψεις 11 και 17)· της 17.9.1997, *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, σκέψη 38)· της 22.10.1998, *Jokela και Pitkäranta* (C-9/97 και C-118/97, EU:C:1998:497, σκέψη 24) και της 6.7.2000, *Abrahamsson και Anderson* (C-407/98, EU:C:2000:367, σκέψη 38).

⁴⁶ Όπως προαναφέρθηκε, ο γενικός εισαγγελέας *D. Ruiz-Jarabo Colomer* επέκρινε σφόδρα την εν λόγω «υπερβολικά εύκαμπτη και στερούμενη της αναγκαίας συνοχής» νομολογία με τις προτάσεις του επί των υποθέσεων *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:366, σημεία 13, 14 και 58 έως 64), *Ing. Aigner* (C-393/06, EU:C:2007:706, σημεία 22 έως 29) και *Österreichischer Rundfunk* (C-195/06, EU:C:2007:303, σημεία 27 έως 29).

⁴⁷ ΔΕΕ της 8.7.2017, C-296/15, *Medisanus* (EU:C:2017:431), σκέψεις 32–38.

⁴⁸ ΔΕΕ της 20.9.2018, C-546/16, *Montte* (EU:C:2018:752), σκέψεις 20–25.

⁴⁹ Ενδεικτικά ΔΕΚ της 6.10.1981, 246/80, *Broekmeulen* (EU:C:1981:218, σκέψεις 15 και 17) και της 17.10.1989, 109/88, *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark* (EU:C:1989:383, σκέψεις 7 και 9), καθώς και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *D. Ruiz-Jarabo Colomer* στην υπόθεση *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:366, σημείο 82).

διαφέρει ουσιωδώς από τη συλλογιστική του στην απόφαση *Graham J. Wilson*⁵⁰, η οποία δεν αφορούσε το παραδεκτό προδικαστικής παραπομπής, αλλά την αποτελεσματικότητα της έννομης προστασίας των θεμελιωδών ελευθεριών της Συνθήκης, όπως είναι η ελευθερία εγκατάστασης και άσκησης του δικηγορικού επαγγέλματος σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης. Στην περίπτωση εκείνη, το Δικαστήριο υιοθέτησε αυστηρή προσέγγιση για τον καθορισμό της έννοιας του δικαστηρίου. Έκρινε συναφώς ότι δεν συνιστά «προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων βάσει του εθνικού δικαίου» η προσφυγή ενώπιον οργάνων του Δικηγορικού Συλλόγου Λουξεμβούργου (*Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*) όπως το *Conseil disciplinaire et administratif* και το *Conseil disciplinaire et administratif d'appel*, που απαρτίζονται αποκλειστικά από δικηγόρους που ασκούν το επάγγελμά τους υπό τον επαγγελματικό τίτλο του κράτους μέλους υποδοχής και, σε δεύτερο βαθμό, ενώπιον οργάνου του οποίου τα περισσότερα μέλη είναι τέτοιοι δικηγόροι, ενώ παράλληλα η αίτηση αναίρεσης ενώπιον του ανώτατου δικαστηρίου του κράτους μέλους αυτού παρέχει δυνατότητα δικαστικού ελέγχου μόνο ως προς τα νομικά ζητήματα και όχι ως προς τα πραγματικά περιστατικά. Το Δικαστήριο υιοθέτησε διατύπωση παρεμφερή προς αυτή του Δικαστηρίου του Στρασβούργου και προέβη σε αυστηρή εφαρμογή του κριτηρίου της ανεξαρτησίας (εξωτερική πτυχή) και αμεροληψίας (εσωτερική πτυχή), τονίζοντας ότι «[ο] Ευρωπαίος δικηγόρος του οποίου η αίτηση εγγραφής στον πίνακα ... του μητρώου δικηγόρων απορρίφθηκε από το *Conseil de l'ordre* έχει βάσιμους ... λόγους να φοβάται, πρώτον, ότι το σύνολο ή η πλειοψηφία, ανάλογα με την περίπτωση, των μελών των οργάνων [του δικηγορικού συλλόγου] έχουν κοινό συμφέρον που είναι αντίθετο με το δικό του, και συγκεκριμένα το συμφέρον να επικυρώσουν μια απόφαση που αποκλείει από την αγορά έναν ανταγωνιστή που έχει αποκτήσει τον επαγγελματικό του τίτλο σε άλλο κράτος μέλος, και, δεύτερον, ότι δεν θα τηρηθούν ίσες αποστάσεις από τα αντιμαχόμενα στη συγκεκριμένη περίπτωση συμφέροντα (βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση *Langborger* κατά Σουηδίας της 22ας Ιουνίου 1989, σειρά Α αριθ. 155, § 35)».

II. Η ανεξαρτησία του αιτούντος οργάνου ως κριτήριο της έννοιας του «δικαστηρίου»

12. Όπως επισημαίνει σε πρόσφατες εργασίες του ο *W. Kahl*⁵¹, το άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ, ως ειδικότερη έκφανση του άρθρου 2 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ, συνιστά παράδειγμα δογματικής εναρμόνισης και συνοχής στο πεδίο του «ομοσπονδιακού» τύπου ευρωπαϊκού δικονομικού δικαίου (πολυεπίπεδη έννομη προστασία), για τη διασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας μέσω ανεξάρτητων δικαστηρίων. Με το άκρως εκλεπτυσμένο δογματικό αυτό «τέχνασμα», το Δικαστήριο απέκτησε πρόσβαση και σε αμιγώς εθνικά θέματα, τα οποία επηρεάζουν όμως την ενωσιακή αρχή του κράτους δικαίου, όπως η ανησυχητική κρίση της πολωνικής

⁵⁰ ΔΕΚ της 19.10.2006, C-506/04, EU:C:2006:587.

⁵¹ *W. Kahl*, *Dogmatik in EU Recht*, AöR, Juni 2019, σ. 144 (188) και *του ιδίου*, *Wissenschaft, Praxis und Dogmatik im Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck 2020, σ. 204 επ.

δικαιοσύνης⁵². Η πρόσβαση αυτή επέτρεψε στο ΔΕΕ να διαμορφώσει και να αναπτύξει ένα θεσμικό πλαίσιο δικαστικής ανεξαρτησίας⁵³, το οποίο δεν περιορίζεται μόνο στο επίπεδο του ενωσιακού δικαίου (κατά το άρθρο 51 του ΧΘΔΕΕ), αλλά λειτουργεί και στο αυτόνομο εθνικό δίκαιο, με συνέπεια να κάνει ένα σημαντικό βήμα μπροστά, μέσω των κοινών για την Ευρώπη δομών του κράτους δικαίου⁵⁴. Στο πλαίσιο αυτό ανήκουν, ως εκφάνσεις της επιταγής δικαστικής ανεξαρτησίας, ορισμένα απαραίτητα στοιχεία όπως η επαρκής οργανική αυτονομία των δικαστηρίων, η λειτουργική αυτονομία, η αμεροληψία, η μονιμότητα και οι επαρκείς αποδοχές των δικαστών. Με τον τρόπο αυτόν, το Δικαστήριο δημιούργησε τη νομική βάση για τη δύναμη αύξηση μελλοντικών διαδικασιών προσφυγών κατά παράβασης (άρθρο 259 ΣΛΕΕ), οι οποίες αποδείχθηκαν αποτελεσματικότερες από το «αμβλύ ξίφος» του άρθρου 7 ΣΛΕΕ⁵⁵. Η «δογματική συστηματοποίηση» της δικαστικής ανεξαρτησίας αποτέλεσε τη βάση και για τον έλεγχο του παραδεκτού των προδικαστικών παραπομπών, αφού αυτές υποβάλλονται μόνον από «δικαστήρια των κρατών μελών», κύριο χαρακτηριστικό των οποίων είναι η ανεξαρτησία, όπως την αποτύπωσε στις πρόσφατες αποφάσεις του το Δικαστήριο. Το Δικαστήριο προέβη σε συνεπή και συνετή χρήση του δογματικού αυτού εργαλείου και στο πεδίο των προδικαστικών παραπομπών, ενόψει χαρακτηρισμού του αιτούντος οργάνου ως δικαστηρίου. Ειδικότερα, το Δικαστήριο εξετάζει την ανεξαρτησία των αιτούντων οργάνων, προκειμένου να αποφανθεί εάν μπορούν παραδεκτώς να υποβάλουν προδικαστικά ερωτήματα. Η προβληματική αυτή εξυπηρετεί την «ενεργητική νομιμοποίηση» των ερωτώντων δικαστηρίων ως δικονομική ευχέρεια ή υποχρέωση θετικού/ενεργητικού χαρακτήρα⁵⁶. Χαρακτηριστική συναφώς είναι η απόφαση *Banco de Santander*, στην οποία, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας *G. Hogan*, κατ' ουσία τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου ένα και μόνο ζήτημα, ήτοι κατά πόσον το αιτούν όργανο, δηλαδή το *Tribunal Económico-Administrativo Central de Madrid* (κεντρικό οικονομικό-διοικητικό δικαστήριο Μαδρίτης), αποτελεί «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο ευθυγραμμίστηκε με τις εξελίξεις της ενωσιακής δικαιοταξίας όσον αφορά, ιδίως, τις απαιτήσεις ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, τις οποίες εφάρμοσε και στο πεδίο του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, εγκαταλείποντας τη συλλογιστική της απόφασης *Gabalfrija* του 2000 (Α). Στη δεύτερη απόφαση, *VQ κατά Land Hessen*, το ίδιο το αιτούν δικαστήριο, καίτοι ενταγμένο στη δικαστική εξουσία

⁵² ΔΕΕ της 24.6.2019, C-619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, EU:C:2019:531 (*M. Payandeh*, Richterliche Unabhängigkeit und richterliche Unabsetzbarkeit – EuGH, Urteil vom 24.6.2019, Rs. C-619/18, Kommission/Polen, JuS 2019, σ. 917), της 5.11.2019, C-192/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, EU:C:2019:924 (*R. Streinz*, Diskriminierung und richterliche Unabhängigkeit, JuS 2020, σ. 182), της 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 και C-625/1, *A. Κ. κ.λπ. κατά Sąd Najwyższy*, EU:C:2019:982 (*U. Karpenstein/R. Sangi*, Polexit vom Rechtsstaat, EuZW 2020, σ. 140). Συνολικά για το θέμα *V. Skouris*, *Demokratie und Rechtsstaat*, 2018, σ. 25 επ., και 45 επ., και *A. Voßkuhle*, *Rechtsstaat und Demokratie*, NVwZ 2018, σ. 3154.

⁵³ *A. Gärditz*, *Effektiver Verwaltungsrechtsschutz im Zeichen von Migration und Europäisierung*, *Die Verwaltung* 52 (2019), σ. 252 (272).

⁵⁴ *W. Kahl*, *Wissenschaft, Praxis und Dogmatik im Verwaltungsrecht*, *όπ.π.*, σ. 206

⁵⁵ *M. Schmidt/P. Bogdanowicz*, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, *CMRLRev* 55 (2018), σ. 1061

⁵⁶ Δ. *Τριανταφύλλου*, *Independence of justice: Η προσωπική ανεξαρτησία των δικαιοδοτικών οργάνων και το Δικαστήριο της ΕΕ*, *όπ.π.*, σ. 1179.

του οικείου κράτους μέλους, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, διατύπωσε αμφιβολίες, εκφράζοντας ίσως υπερβάλλοντα ζήλο κοινοτικής νομιμοφροσύνης, ως προς την ανεξαρτησία του, λόγω της συμμετοχής της εκτελεστικής εξουσίας στη διαδικασία διορισμού και εκλογής των μελών του. Με απόλυτη *deference* στις επιλογές (συνταγματικές και νομοθετικές) της εθνικής έννομης τάξης και στο πλαίσιο δογματικά συνεπούς συλλογιστικής, το Δικαστήριο αναγνώρισε πανηγυρικά την ιδιότητα δικαστηρίου του διοικητικού πρωτοδικείου του *Wiesbaden*. **(B)**. Τέλος, στο πνεύμα μιας τάσης διδακτισμού, με την απόφαση *Miasto Łowicz*, το Δικαστήριο συμπληρώνει τη νομολογία περί δικαστικής ανεξαρτησίας στην Πολωνία, μολοντί κρίνει απαράδεκτη την προδικαστική παραπομπή λόγω του περιεχομένου των υποβληθέντων ερωτημάτων **(Γ)**.

A. Επανεξέταση των εκτιμήσεων περί ανεξαρτησίας

13. Η απόφαση *Banco de Santander* συνιστά μια ενδιαφέρουσα περίπτωση νομολογιακής μεταστροφής, η οποία αναδεικνύει όλα τα ζητήματα που θέτει η εν λόγω δικαστική στάση⁵⁷. Αξίζει να επισημανθεί ο ασυνήθιστα μακρύς χρόνος απάντησης του Δικαστηρίου: τα προδικαστικά ερωτήματα υποβλήθηκαν τον Ιούνιο του 2014 και η απόφαση εκδόθηκε στις 21 Ιανουαρίου 2020. Η καθυστέρηση αυτή δεν είναι καταλογιστέα στο Δικαστήριο, αλλά οφείλεται στο γεγονός ότι κατά την (περίπλοκη) ένδικη διαδικασία, το αιτούν όργανο αναδιατύπωσε επανειλημμένως τα αρχικά ερωτήματά του (2015 και 2017). Κατά πάγια νομολογία, το Δικαστήριο, προκειμένου να εκτιμήσει αν το αιτούν όργανο είναι «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ –ζήτημα που εμπίπτει αποκλειστικά στο δίκαιο της Ένωσης–, λαμβάνει υπόψη μια σειρά στοιχείων, όπως είναι η ίδρυση του οργάνου αυτού με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, ο κατ’ αντιμωλίαν χαρακτήρας της ενώπιόν του διαδικασίας, η εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή κανόνων δικαίου, καθώς και η ανεξαρτησία του⁵⁸. Το *Tribunal Económico-Administrativo Central de Madrid* (στο εξής: TEAC) πληροί τα κριτήρια που αφορούν την ίδρυσή του με νόμο, τη μονιμότητά του, τον δεσμευτικό χαρακτήρα της δικαιοδοσίας του, τον κατ’ αντιμωλίαν χαρακτήρα της ενώπιόν του διαδικασίας και την εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή κανόνων δικαίου, ενώ αμφιβολίες ανακύπτουν ως προς το αν πληροί το κριτήριο της ανεξαρτησίας. Με την απόφαση της 21ης Μαρτίου 2000, *Gabalfrisa κ.λπ.*⁵⁹, το Δικαστήριο έκρινε συναφώς ότι η ισπανική νομοθεσία σχετικά με τα *Tribunales Económico-Administrativos* (οικονομικά-διοικητικά δικαστήρια, στο εξής: TEA) διασφάλιζε τον λειτουργικό διαχωρισμό μεταξύ, αφενός, των υπηρεσιών της φορολογικής αρχής που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση, την είσπραξη και την εκκαθάριση του φόρου και, αφετέρου, των TEA,

⁵⁷ Αναλυτικά Σπ. Βλαχόπουλου, Οι συνταγματικές διαστάσεις της μεταβολής της νομολογίας, Εκδόσεις Ευρασία, 2019, ιδίως σ. 19 επ..

⁵⁸ ΔΕΚ της 30.6.1966, *Vaassen-Göbbels*, 61/65, EU:C:1966:39, σ. 340, της 31.5.2005, *Syfait κ.λπ.*, C-53/03, EU:C:2005:333, σκέψη 29, καθώς και ΔΕΕ της 16.2.2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, σκέψη 27).

⁵⁹ C-110/98 έως C-147/98, EU:C:2000:145, σκέψη 39.

τα οποία αποφαινόμενοι επί των ενστάσεων που υποβάλλονται κατά των αποφάσεων των εν λόγω αρχών χωρίς να λαμβάνουν καμία οδηγία από τις φορολογικές αρχές. Το Δικαστήριο συμπέρανε ότι, χάρη στις εγγυήσεις αυτές, μπορούσε να θεωρηθεί ότι τα TEA είχαν την ιδιότητα του τρίτου έναντι των υπηρεσιών που είχαν λάβει την απόφαση κατά της οποίας είχε ασκηθεί ένσταση, καθώς και την αναγκαία ανεξαρτησία ώστε να είναι δυνατόν να θεωρηθούν δικαστήριο κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Το TEAC, το οποίο υπέβαλε τα προδικαστικά ερωτήματα, είναι, αφενός, αρμόδιο επί ενστάσεων κατά αποφάσεων που εκδίδουν ορισμένες κεντρικές φορολογικές αρχές και, αφετέρου, αποτελεί το δευτεροβάθμιο όργανο που επιλαμβάνεται εφέσεων κατά αποφάσεων των TEA.

14. Στην υπόθεση *Banco de Santander*, το ΔΕΕ αναφέρθηκε, βεβαίως, στη νομολογία *Gabalfria* του 2000, στη συνέχεια, όμως, παρέπεμψε στην απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁶⁰, τονίζοντας ότι η ανεξαρτησία των εθνικών δικαστηρίων είναι ουσιώδους σημασίας για την ορθή λειτουργία του συστήματος δικαστικής συνεργασίας το οποίο ενσαρκώνει ο μηχανισμός προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Δεδομένου ότι, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ο μηχανισμός αυτός είναι δυνατόν να ενεργοποιείται μόνον από επιφορτισμένο με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης όργανο το οποίο ανταποκρίνεται, μεταξύ άλλων, στο κριτήριο της ανεξαρτησίας, επιβάλλεται η επανεξέταση των πτυχών του κριτηρίου αυτού και της συνδρομής του στη συγκεκριμένη περίπτωση. Η αυστηρότητα που επιδεικνύει το Δικαστήριο στην εφαρμογή του κριτηρίου αυτού δεν συνιστά, ωστόσο, *judicial passivism*, αλλά δογματική συνέπεια και προσαρμογή στις εξελίξεις και την ανάγκη ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης. Η πρόοδος που έχει συντελεστεί στον τομέα αυτόν επιτρέπει στο Δικαστήριο να εφαρμόζει με δογματικά συνεπή τρόπο τα κριτήρια που καθορίζουν ένα δικαστήριο, έννοια που έχει μεν αυτόνομο χαρακτήρα στο πεδίο της Ένωσης, λαμβάνει όμως υπόψη τις κοινές αξίες και αρχές των κρατών μελών ως προς την έννοια και τους κανόνες που διέπουν τη δικαστική εξουσία.

15. Κατά την αναθεώρηση των εκτιμήσεων περί ανεξαρτησίας, το Δικαστήριο εξετάζει, κατ' αρχάς, την εξωτερική πτυχή της, η οποία προϋποθέτει ότι το σχετικό όργανο ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη αυτονομία, χωρίς να υπόκειται σε οποιαδήποτε ιεραρχική σχέση ή σχέση υπαγωγής έναντι οποιουδήποτε φορέα και χωρίς να λαμβάνει εντολές ή οδηγίες οποιασδήποτε προέλευσης, με συνέπεια να προστατεύεται από εξωτερικές παρεμβάσεις ή πιέσεις⁶¹. Η ισοβιότητα των μελών του οικείου οργάνου συνιστά εγγύηση σύμφυτη με την ανεξαρτησία των δικαστών, καθόσον αποσκοπεί στην προστασία των προσώπων στα οποία έχει ανατεθεί το δικαιοδοτικό έργο⁶². Η αρχή της ισοβιότητας επιτάσσει να έχουν οι δικαστές τη δυνατότητα να παραμένουν στη θέση τους έως τη συμπλήρωση του υποχρεωτικού

⁶⁰ C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 43.

⁶¹ *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 44

⁶² Αποφάσεις της 19.9.2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, σκέψη 51, και της 27.2.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 45.

ορίου ηλικίας συνταξιοδότησης ή έως τη λήξη της θητείας τους και επιδέχεται εξαιρέσεις μόνον εφόσον το δικαιολογούν θεμιτοί και επιτακτικοί λόγοι, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας. Τούτο σημαίνει ότι οι δικαστές μπορούν να παυθούν από τα καθήκοντά τους εφόσον κριθεί ότι είναι ακατάλληλοι για την άσκησή τους λόγω αδυναμίας ή σοβαρού παραπτώματος, τηρουμένων των προσηκουσών διαδικασιών⁶³. Επομένως, η εγγύηση της ισοβιότητας των μελών ενός δικαστηρίου απαιτεί οι περιπτώσεις παύσης των μελών του εν λόγω οργάνου να καθορίζονται με ειδική ρύθμιση, μέσω ρητών νομοθετικών διατάξεων που παρέχουν εγγυήσεις οι οποίες υπερβαίνουν τις προβλεπόμενες από τους γενικούς κανόνες του διοικητικού και του εργατικού δικαίου που εφαρμόζονται σε περίπτωση καταχρηστικής παύσης⁶⁴.

16. Η δεύτερη πτυχή της έννοιας της «ανεξαρτησίας», εσωτερικής φύσης, είναι παρεμφερής προς την έννοια της «αμεροληψίας» και συναρτάται προς την τήρηση ίσων αποστάσεων ως προς τους διαδίκους και τα αντιμαχόμενα συμφέροντά τους σε σχέση με το αντικείμενο της διαφοράς. Η πτυχή αυτή επιτάσσει την τήρηση αντικειμενικότητας και την απουσία κάθε άλλου συμφέροντος από τη λύση της διαφοράς πέραν της αυστηρής εφαρμογής του κανόνα δικαίου⁶⁵. Επομένως, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η έννοια της «ανεξαρτησίας», η οποία είναι συμφυής προς το δικαιοδοτικό έργο, προϋποθέτει ότι το οικείο όργανο έχει την ιδιότητα τρίτου έναντι της αρχής που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη με την προσφυγή απόφαση⁶⁶.

17. Οι παραπάνω εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας απαιτούν την ύπαρξη κανόνων όσον αφορά τη σύνθεση του οργάνου, τον διορισμό των μελών του, τη διάρκεια της θητείας τους και τους λόγους εξαιρέσεως ή παύσεως τους, ώστε οι πολίτες να μην έχουν καμία εύλογη αμφιβολία ως προς τη θωράκιση του εν λόγω οργάνου έναντι εξωτερικών στοιχείων και ως προς την ουδετερότητά του έναντι των αντιμαχόμενων συμφερόντων⁶⁷. Εν προκειμένω, διαπιστώνεται, πρώτον, ότι ο πρόεδρος και τα μέλη του TEAC διορίζονται για αόριστο χρόνο με βασιλικό διάταγμα του οποίου η έκδοση προκαλείται από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και μπορούν να παυθούν με την ίδια διαδικασία. Όσον αφορά τα μέλη των περιφερειακών TEA, διορίζονται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων περιλαμβανόμενων σε κατάλογο και μπορούν να παυθούν από τον ίδιο αυτόν Υπουργό. Το καθεστώς παύσης του προέδρου και των λοιπών μελών του TEAC όπως και των TEA δεν διέπεται από ειδική ρύθμιση, μέσω ρητών νομοθετικών διατάξεων όπως οι εφαρμοζόμενες στους δικαστικούς λειτουργούς, αλλά τα μέλη του TEAC και των TEA υπάγονται αποκλειστικά στο βασικό καθεστώς των υπαλλήλων της Δημόσιας

⁶³ ΔΕΕ της 24.6.2019, *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου), C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 76.

⁶⁴ ΔΕΕ της 9.10.2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, σκέψεις 32 και 35.

⁶⁵ ΔΕΕ της 16.2.2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

⁶⁶ ΔΕΚ της 30.3.1993, *Corbiau*, C-24/92, EU:C:1993:118, σκέψη 15, καθώς και ΔΕΕ της 9.10.2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

⁶⁷ ΔΕΕ της 9.10.2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, σκέψη 32.

Διοίκησης. Επομένως, οι περιπτώσεις παύσης του προέδρου και των λοιπών μελών του TEAC καθώς και των μελών των λοιπών TEA δεν περιορίζονται, όπως επιτάσσει η αρχή της ισοβιότητας, σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις που απηχούν θεμιτούς και επιτακτικούς λόγους οι οποίοι δικαιολογούν τη λήψη τέτοιου μέτρου, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας και των προσηκουσών διαδικασιών. Κατά συνέπεια, η εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία δεν διασφαλίζει ότι ο πρόεδρος και τα λοιπά μέλη του TEAC προφυλάσσονται από εξωτερικές πιέσεις, άμεσες ή έμμεσες, δυνάμενες να εγείρουν αμφιβολίες ως προς την ανεξαρτησία τους.

18. Το Δικαστήριο τονίζει ότι, καίτοι τα μέλη των TEA «απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας» κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και ασκούν «υπό καθεστώς πλήρους ανεξαρτησίας και υπ' ευθύνη τους» τα καθήκοντα που τους ανατίθενται εκ του νόμου, εν τούτοις η ανάκληση ή η ακύρωση του διορισμού τους δεν συνοδεύεται από ειδικές εγγυήσεις, καταλήγοντας ότι ένα τέτοιο σύστημα δεν είναι ικανό να παρεμποδίσει αποτελεσματικά τις μη προσηκουσες επεμβάσεις ή πιέσεις της εκτελεστικής εξουσίας προς τα μέλη των TEA⁶⁸. Ως προς το στοιχείο αυτό, η κατάσταση των μελών των TEA και, ιδίως, του TEAC διακρίνεται από την κατάσταση του *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*, αιτούντος οργάνου στην υπόθεση *Consorci Sanitari del Maresme*⁶⁹, το οποίο είναι μεν διοικητικό όργανο κατά την εθνική έννομη τάξη, πλην τα μέλη του, σε αντίθεση προς τα μέλη των TEA, απολαύουν ισοβιότητας κατά τη διάρκεια της θητείας τους, από την οποία χωρεί παρέκκλιση μόνο για τους λόγους που απαριθμούνται ρητώς στον νόμο. Ομοίως, τα TEA και το TEAC διακρίνονται από την *Klagenævnet for Udbud* (επιτροπή προσφυγών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων της Δανίας), το αιτούν όργανο στην υπόθεση *MT Højgaard και Züblin*⁷⁰, στη σύνθεση του οποίου μετέχουν και εμπειρογνώμονες οι οποίοι δεν τυγχάνουν της ιδιαίτερης προστασίας που επιφυλάσσεται υπέρ των δικαστών μέσω συνταγματικής διάταξης. Στα μέλη όμως του οργάνου αυτού περιλαμβάνονται και δικαστικοί λειτουργοί οι οποίοι απολαύουν της συνταγματικής προστασίας και διαθέτουν την πλειοψηφία των ψήφων και, κατά συνέπεια, κυρίαρχο λόγο κατά τη λήψη των αποφάσεων του εν λόγω οργάνου, πράγμα που εγγυάται την ανεξαρτησία του.

19. Όσον αφορά, δεύτερον, την απαίτηση περί ανεξαρτησίας υπό τη δεύτερή της πτυχή, επισημαίνεται ότι, στο πλαίσιο του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, υφίσταται βεβαίως λειτουργικός διαχωρισμός μεταξύ, αφενός, των υπηρεσιών της φορολογικής αρχής που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση, την είσπραξη και την εκκαθάριση του φόρου και, αφετέρου, των TEA, τα οποία αποφαινόμενα επί των ενστάσεων που υποβάλλονται κατά των αποφάσεων των εν λόγω υπηρεσιών. Εντούτοις, ορισμένα χαρακτηριστικά της διαδικασίας της έκτακτης προσφυγής ενώπιον της *Sala Especial para la Unificación de Doctrina* (ειδικού τμήματος για την ενοποίηση της ερμηνευτικής πρακτικής) δημιουργούν αμφιβολίες ως προς το αν το

⁶⁸ Βλ., κατ' αναλογίαν, ΔΕΚ της 31.3.2005, *Syfait κ.λπ.*, C-53/03, EU:C:2005:333, σκέψη 31.

⁶⁹ Επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, (C-203/14, EU:C:2015:664)

⁷⁰ ΔΕΕ της 24.5.2016, C-396/14, EU:C:2016:347.

TEAC έχει την ιδιότητα του «τρίτου» έναντι των αντιμαχομένων συμφερόντων. Πράγματι, απόκειται αποκλειστικώς στον Γενικό Διευθυντή Φορολογίας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών να ασκεί τέτοια έκτακτη προσφυγή κατά των αποφάσεων του TEAC με τις οποίες διαφωνεί. Όμως, ο ίδιος ο εν λόγω Γενικός Διευθυντής θα μετάσχει *ex officio* στον οκταμελή σχηματισμό που θα αποφανθεί επί της εν λόγω προσφυγής, όπως και ο Γενικός Διευθυντής ή ο Διευθυντής της Κρατικής Υπηρεσίας Φορολογικής Διοίκησης στην οποία υπάγεται το όργανο που έχει εκδώσει την πράξη κατά της οποίας βάλλει η έκτακτη προσφυγή. Εξ αυτού προκύπτει σύγχυση μεταξύ της ιδιότητας του μετέχοντος στη διαδικασία έκτακτης προσφυγής και εκείνης του μέλους του οργάνου που επιλαμβάνεται της ίδιας προσφυγής. Περαιτέρω, η προοπτική άσκησης έκτακτης προσφυγής από τον Γενικό Διευθυντή Φορολογίας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών κατά απόφασης του TEAC μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο πίεσης για το TEAC και να θέσει, επομένως, υπό αμφισβήτηση την ανεξαρτησία και την αμεροληψία του. Συνεπώς, τα χαρακτηριστικά αυτά της έκτακτης προσφυγής για την ενοποίηση της ερμηνευτικής πρακτικής η οποία μπορεί να ασκηθεί κατά των αποφάσεων του TEAC αναδεικνύουν τους οργανικούς και λειτουργικούς δεσμούς που υφίστανται μεταξύ του οργάνου αυτού και του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, οι οποίοι αποκλείουν την αναγνώριση στο TEAC της ιδιότητας τρίτου σε σχέση με τη διοικητική αυτή αρχή⁷¹. Επομένως, το TEAC δεν πληροί την απαίτηση ανεξαρτησίας, υπό την εσωτερική της πτυχή, η οποία είναι συμφύης με την ιδιότητα του εθνικού δικαστηρίου.

20. Επισημαίνεται ότι η κατηγορηματική διαπίστωση περί απαραδέκτου της αίτησης προδικαστικής απόφασης αμβλύνεται με δύο σκέψεις. Αφενός, στο πεδίο της αποτελεσματικότητας του εφαρμοστέου δικαίου της Ένωσης, το γεγονός ότι τα TEA δεν αποτελούν «δικαστήρια», κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δεν τα απαλλάσσει από την υποχρέωση να διασφαλίζουν, ως εθνικές αρχές, την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης κατά την έκδοση των αποφάσεών τους και να αφήνουν ανεφάρμοστες εθνικές διατάξεις αντίθετες προς διατάξεις του δικαίου αυτού που έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Αφετέρου, στο πεδίο της ομοιόμορφης ερμηνείας, η ύπαρξη ενδίκων μέσων ενώπιον της *Audiencia Nacional* (ανώτερου ειδικού δικαστηρίου) και του *Tribunal Supremo* (Ανωτάτου Δικαστηρίου) κατά των αποφάσεων των TEA που εκδίδονται επί διαδικασιών οικονομικής-διοικητικής ένστασης καθιστά δυνατή τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ και της ενότητας της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, δεδομένου ότι τα εθνικά αυτά δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα ή την υποχρέωση, αναλόγως με την περίπτωση, να υποβάλουν στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα.

B. Οι ανεκτές επεμβάσεις νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας στην οργάνωση και λειτουργία της δικαιοσύνης

⁷¹ ΔΕΚ της 30.5.2002, *Schmid*, C-516/99, EU:C:2002:313, σκέψεις 38 έως 40.

21. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο πεδίο της προδικαστικής παραπομπής παρουσιάζει η πρόσφατη απόφαση της 9^{ης} Ιουλίου 2020, *VQ κατά Land Hessen*, που αφορά, από ουσιαστική σκοπιά, την ερμηνεία του ΓΚΠΔ και, από δικονομική, την ερμηνεία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Το παράδοξο στην υπόθεση αυτή έγκειται στον προβληματισμό ενός γερμανικού διοικητικού δικαστηρίου, οργάνου δηλαδή εντεταγμένου στο δικαιοδοτικό σύστημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ως προς την υπαγωγή του στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Οι αμφιβολίες που εξέφρασε το *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (διοικητικό πρωτοδικείο Wiesbaden) συνδέονται με την ανεξαρτησία του έναντι της νομοθετικής ή της εκτελεστικής εξουσίας. Ίσως είναι, μάλιστα, η μόνη περίπτωση προδικαστικής παραπομπής όπου το ίδιο το αιτούν εθνικό δικαστήριο (και όχι κάποιο οιονεί δικαιοδοτικό όργανο) αμφισβητεί την ανεξαρτησία του. Δεδομένου ότι πρόκειται για γερμανικό διοικητικό πρωτοδικείο, δυσχερώς αντιστέκεται κανείς στον πειρασμό να συγκρίνει την πρωτοφανή ενωσιακή «νομιμοφροσύνη» του με την προκλητική στάση του *Bundesverfassungsgericht*, στην απόφαση της 5^{ης} Μαΐου 2020 (στις υποθέσεις 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 και 2 BvR 980/16), το οποίο καταλόγισε στο ΔΕΕ ότι «αυθαιρετεί», ότι υποστηρίζει «μεθοδολογικά απαράδεκτες θέσεις», ότι «δρα κατά προφανή υπέρβαση της δικαιοδοσίας του», ότι «αγνοεί στοιχειώδεις υποχρεώσεις που έχει στο πλαίσιο της εξέτασης της αρχής της αναλογικότητας», δυναμιτίζοντας έτσι τις σχέσεις σεβασμού και συνεργασίας μεταξύ των δύο δικαστηρίων και παραβιάζοντας καταφανώς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης⁷². Όσον αφορά το γερμανικό πρωτοδικείο, τα ειδικότερα ζητήματα που θέτει ανάγονται στην οργάνωση και τη λειτουργία της δικαστικής εξουσίας, η οποία παρουσιάζει ομοιότητες με τους αντίστοιχους κανόνες της ελληνικής έννομης τάξης. Συγκεκριμένα, οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου στηρίζονται στο ότι, πρώτον, οι δικαστές διορίζονται και προάγονται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης, δεύτερον, η αξιολόγηση των δικαστών τελεί υπό τη διεύθυνση του Υπουργείου Δικαιοσύνης βάσει των ίδιων διατάξεων με εκείνες που ισχύουν για τους δημοσίους υπαλλήλους, τρίτον, τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και τα επαγγελματικά στοιχεία των δικαστών τελούν υπό τη διαχείριση του υπουργείου αυτού, το οποίο έχει επομένως πρόσβαση στα ως άνω δεδομένα, τέταρτον, για την κάλυψη προσωρινής ανάγκης σε προσωπικό είναι δυνατόν δημόσιοι υπάλληλοι να διορισθούν δικαστές ορισμένου χρόνου, και, πέμπτον, το εν λόγω υπουργείο αποφασίζει για την εξωτερική και εσωτερική οργάνωση των δικαστηρίων, καθορίζει την κατανομή προσωπικού, τα μέσα επικοινωνίας και τον εξοπλισμό πληροφορικής των δικαστηρίων και αποφασίζει για τις επαγγελματικές μετακινήσεις των δικαστών στην αλλοδαπή.

⁷² Ειδικά για τη συγκεκριμένη πτυχή της απόφασης, βλ. Β. Σκουρή, Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο καταλογίζει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέρβαση των αρμοδιοτήτων τους, www.constitutionalism.gr

22. Το Δικαστήριο βρίσκει την ευκαιρία να επαναλάβει για πολλοστή φορά την εμβληματική πλέον νομολογία *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁷³, που αναδεικνύει τη θεμελιώδη σημασία της ανεξαρτησίας των δικαστών των κρατών μελών για την έννομη τάξη της Ένωσης, ως έκφανσης της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία συγκαταλέγεται μεταξύ των αξιών στις οποίες, κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ, βασίζεται η Ένωση, καθώς και του άρθρου 19 ΣΕΕ, το οποίο συγκεκριμενοποιεί την αξία αυτή. Επισημαίνει ότι η εν λόγω ανεξαρτησία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να διασφαλίζεται στους πολίτες το προβλεπόμενο στο άρθρο 47 του Χάρτη θεμελιώδες δικαίωμα σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστή, το οποίο είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη διασφάλιση της προστασίας του συνόλου των δικαιωμάτων των οποίων απολαύουν οι πολίτες βάσει του δικαίου της Ένωσης⁷⁴. Τέλος, παραπέμποντας στην πρόσφατη απόφασή του *Banco de Santander*, υπενθυμίζει ότι η εν λόγω ανεξαρτησία είναι ουσιώδους σημασίας για την ορθή λειτουργία του μηχανισμού προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, καθόσον ο μηχανισμός αυτός δύναται να ενεργοποιηθεί μόνο από επιφορτισμένο με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης όργανο το οποίο πληροί και το προαναφερθέν κριτήριο της ανεξαρτησίας.

23. Το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι η συνδρομή του κριτηρίου της ανεξαρτησίας εκτιμάται μόνον υπό το πρίσμα της διάταξης του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, δηλαδή εξετάζεται η ανεξαρτησία του *Verwaltungsgericht Wiesbaden* στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, η οποία έχει ως αντικείμενο την ερμηνεία του κανονισμού 2016/679, οπότε ορισμένα στοιχεία που επισήμανε το εν λόγω διοικητικό πρωτοδικείο στερούνται σημασίας για την εκτίμηση αυτή. Αυτό ισχύει τόσο για τους κανόνες διορισμού δικαστών ορισμένου χρόνου, δεδομένου ότι τέτοιοι δικαστές δεν μετείχαν στον δικαστικό σχηματισμό ο οποίος έκρινε τη διαφορά της κύριας δίκης και περιελάμβανε αποκλειστικώς τον πρόεδρο του *Verwaltungsgericht Wiesbaden*, όσο και για τον ρόλο του Υπουργείου Δικαιοσύνης του ομόσπονδου κράτους της Έσσης στη διαχείριση των επαγγελματικών μετακινήσεων των δικαστών ή στην οργάνωση των δικαστηρίων, στον καθορισμό του μεγέθους του προσωπικού, στη διαχείριση των μέσων επικοινωνίας και του εξοπλισμού πληροφορικής καθώς και στη διαχείριση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Επομένως, ο έλεγχος του Δικαστηρίου επικεντρώνεται στην επιρροή την οποία η νομοθετική ή η εκτελεστική εξουσία θα μπορούσαν να ασκήσουν στους δικαστές που απαρτίζουν το διοικητικό πρωτοδικείο εξαιτίας της ανάμιξής τους στον διορισμό, στην προαγωγή και στην αξιολόγηση των δικαστών αυτών.

24. Παραπέμποντας στο περιεχόμενο των εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αμεροληψίας που διευκρίνισε στην απόφαση *Banco de Santander* (βλ. ανωτέρω **αρ. περ. 17**), το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι δικαστικοί λειτουργοί απολαύουν αυτοτέλειας στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, η οποία διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, με την

⁷³ ΔΕΕ της 27.2.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 32.

⁷⁴ ΔΕΕ της 26.3.2020, *Réexamen Simpson κατά Συμβουλίου και HG κατά Επιτροπής*, C-542/18 RX-II και C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, σκέψεις 70 και 71.

εγγύηση της ισοβιότητας την οποία προβλέπει το άρθρο 97 του Θεμελιώδους Νόμου, με τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων του δικαστικού σώματος όσον αφορά τη δικαστική προστασία των δικαστικών λειτουργιών, καθώς και με τη διαδικασία διορισμού, στην οποία η Επιτροπή Επιλογής Δικαστών διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο. Η επιτροπή αυτή, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 127 του Συντάγματος του ομόσπονδου κράτους της Έσσης, αποτελείται από επτά μέλη που διορίζονται από το κοινοβούλιο του ομόσπονδου αυτού κράτους, από πέντε μέλη προερχόμενα από το δικαστικό σώμα και, εκ περιτροπής με ετήσια εναλλαγή, από τον πρόεδρο ενός από τους δύο δικηγορικούς συλλόγους του εν λόγω ομόσπονδου κράτους. Τα μέλη που ορίζονται από το κοινοβούλιο κατ' αναλογία προς τη σύνθεσή του έχουν σκοπό να διασφαλίσουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση της εν λόγω επιτροπής. Παραπέμποντας σε μια από τις βασικές αποφάσεις σχετικά με τα προβλήματα της πολωνικής δικαιοσύνης, την *A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου)*⁷⁵, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι το γεγονός και μόνον ότι η νομοθετική ή η εκτελεστική εξουσία παρεμβαίνουν στη διαδικασία διορισμού δικαστή δεν δύναται να δημιουργήσει εξάρτηση του δικαστή αυτού έναντι των ως άνω εξουσιών ούτε να προκαλέσει αμφιβολίες ως προς την αμεροληψία του, εφόσον, κατόπιν του διορισμού του, ο ενδιαφερόμενος δεν υπόκειται σε καμία πίεση και δεν δέχεται εντολές κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

25. Σε μια κρίση αυτοκάθαρσης, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να αναλυθεί υπό το πρίσμα των επιταγών της ανεξαρτησίας κάθε πτυχή της οργάνωσής του και διερωτάται κατά πόσον η σύνθεση της Επιτροπής Επιλογής Δικαστών συμβιβάζεται με την αρχή αυτή, δεδομένης της αριθμητικής υπεροχής των μελών που επιλέγονται από τη νομοθετική εξουσία. Με τη σειρά του το ΔΕΕ, στο πλαίσιο απολύτως ρεαλιστικής και μετριοπαθούς προσέγγισης, επισημαίνει ότι η ανεξαρτησία ενός εθνικού δικαστηρίου πρέπει να εκτιμάται, ακόμη και από πλευράς των συνθηκών υπό τις οποίες λαμβάνει χώρα ο διορισμός των μελών του, με γνώμονα το σύνολο των κρίσιμων παραγόντων. Υπενθυμίζει, παραπέμποντας και πάλι στην απόφαση *A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου)*⁷⁶, ότι, ακόμη και αν το ένα ή το άλλο από τα στοιχεία που επισημάνθηκαν από το εθνικό δικαστήριο και δύναται να δημιουργήσουν αμφιβολίες ως προς την ανεξαρτησία επιτροπής που μετέχει στον διορισμό δικαστών δεν είναι επικριτέο αφ' εαυτού και εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και στις εκ μέρους τους επιλογές, ο συνδυασμός των εν λόγω στοιχείων, συσχετιζόμενος και με τις περιστάσεις υπό τις οποίες πραγματοποιήθηκαν οι επιλογές αυτές, μπορεί, αντιθέτως, να προκαλέσει αμφιβολίες για την ανεξαρτησία οργάνου το οποίο καλείται να μετάσχει στη διαδικασία διορισμού δικαστών, παρότι, σε περίπτωση κατά την οποία τα εν λόγω στοιχεία εξετάζονται το καθένα χωριστά, δεν συνάγεται το ίδιο συμπέρασμα. Διαπιστώνει, ωστόσο, ότι, εν προκειμένω, δεν μπορεί να συναχθεί έλλειψη ανεξαρτησίας της επιτροπής που μετέχει στον διορισμό των δικαστών όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη εξαιτίας της ύπαρξης του μοναδικού στοιχείου της

⁷⁵ ΔΕΕ της 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 133.

⁷⁶ ΔΕΕ της 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 142.

αριθμητικής υπεροχής των επιλεγόμενων από τη νομοθετική εξουσία μελών της. Περαιτέρω, όσον αφορά τις συνθήκες αξιολόγησης και προαγωγής των δικαστών, οι οποίες επίσης προβληματίζουν το Verwaltungsgericht Wiesbaden, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η ενώπιόν του δικογραφία δεν περιέχει στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι ο τρόπος με τον οποίο η εκτελεστική εξουσία ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητές της μπορεί να δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες, ιδίως στους πολίτες, ως προς τη θωράκιση του οικείου δικαστή έναντι εξωτερικών στοιχείων και ως προς την ουδετερότητά του έναντι των αντιμαχομένων ενώπιόν του συμφερόντων.

26. Στο πλαίσιο μιας απολύτως ρεαλιστικής, ορθολογικής και αναμενόμενης συλλογιστικής, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι τα στοιχεία που προέβαλε το διοικητικό πρωτοδικείο Wiesbaden προς στήριξη των αμφιβολιών του σχετικά με την ανεξαρτησία του δεν αρκούν αφ' εαυτών για να κριθεί ότι οι αμφιβολίες αυτές είναι βάσιμες και ότι το εν λόγω δικαστήριο δεν είναι ανεξάρτητο, παρά το σύνολο των λοιπών κανόνων τους οποίους προβλέπει η εθνική έννομη τάξη και οι οποίοι αποσκοπούν στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του, ιδίως δε τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη ισοβιότητα των μελών του.

27. Η απόφαση αυτή παρουσιάζει ενδιαφέρον για την ελληνική έννομη τάξη, λαμβανομένης υπόψη της, συνταγματικώς προβλεπόμενης, συμμετοχής της εκτελεστικής, κυρίως, εξουσίας στην οργάνωση της δικαιοσύνης, ιδίως δε στις προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις του συνόλου των δικαστικών λειτουργών και, προπάντων, στην επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης⁷⁷. Η επέμβαση αυτή δεν φαίνεται να δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την ανεξαρτησία των δικαστηρίων υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΔΕΕ, από την οποία συνάγεται ότι το βασικό στοιχείο της προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστών έγκειται στην ισοβιότητά τους, η οποία καθιστά αδύνατη την απόλυση των δικαιοδοτικών οργάνων εάν δεν συντρέχουν ιδιαίτερα σοβαροί λόγοι που προβλέπονται νομοθετικά (π.χ. παράβαση καθήκοντος, ανεπάρκεια, ασθένεια κ.λπ.) και, στην πράξη, επιβάλλει τη μισθοδοσία τους μέχρι του (συνταγματικού) ορίου ηλικίας⁷⁸. Σημειώνεται ότι το ΔΕΕ δεν εξέτασε τη συμβατότητα προς την επιταγή περί δικαστικής ανεξαρτησίας της δυνατότητας, για την κάλυψη προσωρινής ανάγκης σε προσωπικό, διορισμού δημοσίων υπαλλήλων ως δικαστών ορισμένου χρόνου, δεδομένου ότι τέτοιοι δικαστές δεν αποτελούσαν μέρος του δικαστικού σχηματισμού που υπέβαλε την προδικαστική παραπομπή. Επομένως, το ζήτημα αυτό, ως μη νομικώς σημαντικό για την υπό εξέταση υπόθεση, παραμένει ανοικτό. Υπό το πρίσμα αυτό, θα μπορούσε να ανακύψει θέμα συμβατότητας προς το ενωσιακό δίκαιο, της προτεινόμενης στο Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία της Επιτροπής Πισσαρίδη δημιουργίας εξειδικευμένων δικαστικών τμημάτων τα οποία «θα μπορούν ενδεχομένως να λαμβάνουν αποφάσεις κατόπιν γνωμοδότησης εξειδικευμένων τεχνικών συμβούλων με διακριτό ρόλο που να

⁷⁷ Άρθρο 90 του Συντάγματος.

⁷⁸ Βλ. συναφώς Δ. Τριανταφύλλου, Independence of Justice. Η προσωπική ανεξαρτησία των δικαιοδοτικών οργάνων και το Δικαστήριο της ΕΕ, Τιμητικός Τόμος Νικολάου Κ. Κλαμαρή, τομ. 1, Εκδ. Σάκκουλα, 2016, σ. 1175 (1176).

δρουν επικουρικά προς τους δικαστές». Απαιτείται διεξοδική ρύθμιση του καθεστώτος τόσο των «εξειδικευμένων» τμημάτων στους κόλπους της τακτικής δικαιοσύνης⁷⁹, όσο και των εν λόγω εξειδικευμένων τεχνικών συμβούλων και του ρόλου τους στην έκδοση των δικαστικών αποφάσεων.

Γ. Ο παιδαγωγικός ρόλος του Δικαστηρίου

28. Οι προδικαστικές αποφάσεις δεν αποτελούν μέσον εξίσου δραστικό με τις προσφυγές κατά παράβασης για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη⁸⁰. Ενώ, δηλαδή, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι οι νομοθετικές παρεμβάσεις της πολωνικής κυβέρνησης στη δικαιοσύνη συνιστούν παράβαση του δικαίου της Ένωσης⁸¹, στην περίφημη απόφαση *A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου)*⁸² έδωσε μεν γενικές κατευθύνσεις, αλλά άφησε, κατ' ουσία, τους εθνικούς δικαστές να καλύψουν μόνοι τους τα κενά που εντόπισε. Ωστόσο το Δικαστήριο, εμπλουτίζοντας περαιτέρω τη νομολογία για την προστασία της ανεξαρτησίας των εθνικών δικαστηρίων και ευρύτερα του κράτους δικαίου στην Πολωνία, υιοθέτησε πρόσφατα, με την απόφαση *Miasto Łowicz*, ένα σπάνιο, παιδαγωγικό ρόλο. Ενώ, δηλαδή, απορρίπτει ως απαράδεκτες τις αιτήσεις προδικαστικής απόφασης δύο πολωνικών πρωτοδικείων (Βαρσοβίας και *Łódź*) λόγω του περιεχομένου των υποβληθέντων ερωτημάτων, δεν διστάζει να δώσει κατευθύνσεις ως προς τις επιταγές της ανεξαρτησίας των εθνικών δικαστηρίων. Είναι αληθές ότι η απόφαση αυτή δεν αποτελεί την πιο θεαματική προσθήκη στη σχετική νομολογία. Αξίζει, όμως, προσοχής, διότι, έστω και διακριτικά, το Δικαστήριο απάντησε στην έκκληση βοήθειας που του απηύθυναν δύο Πολωνοί δικαστές, οι οποίοι ανησύχησαν μήπως οι πρόσφατες εξελίξεις της πολωνικής νομοθεσίας σχετικά με το πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών συνιστά απειλή της ανεξαρτησίας τους.

⁷⁹ Βλ. συναφώς άρθρο 360 παρ. 6 του Ν. 4700/2020, Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 127) που αναδιαμορφώνει το άρθρο 4 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών : *Στα διοικητικά πρωτοδικεία και τα διοικητικά εφετεία, στα οποία λειτουργούν τρία (3) τουλάχιστον τμήματα, είναι δυνατή η σύσταση ειδικών τμημάτων με βάση το αντικείμενο και τον αριθμό συγκεκριμένων κατηγοριών διοικητικών διαφορών, καθώς και η κατ' αποκλειστικότητα ή μη, εισαγωγή σε αυτά των υποθέσεων των εν λόγω κατηγοριών, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθρου 17 του παρόντος, μετά από πρόταση του τριμελούς συμβουλίου διεύθυνσης ή του δικαστή που διευθύνει το δικαστήριο, προς την Ολομέλεια του οικείου δικαστηρίου, η οποία αποφασίζει επί της πρότασης εντός διμήνου από την υποβολή της. Τα ως άνω τμήματα στελεχώνουν με τριετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί, κατά προτίμηση, δικαστές με εξειδίκευση ή ιδιαίτερη εμπειρία στη συγκεκριμένη κατηγορία διαφορών, η οποία προκύπτει είτε από σχετικούς μεταπτυχιακούς ή διδακτορικούς τίτλων σπουδών είτε από προγενέστερη συναφή δραστηριότητα.*

⁸⁰ Βλ. *S. Platon*, All bark and no bite. Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts (CJEU, Grand Chamber, 26 March 2020, *Miasto Łowicz*, Joined Cases C- 558/18 and C-563/18, academia.edu· *A. Rigaux*, Irrecevabilité, Europe, mai, σ. 19. ΔΕΕ της 26.3.2020, C-558/18 και C-563/18, *Miasto Łowicz*, EU:C:2020:234.

⁸¹ ΔΕΕ της 24.6.2019, C-619/18, *Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας*, EU:C:2019:531 και της 5.11.2019, C-192/18, *Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας*, EU:C:2019:924.

⁸² ΔΕΕ της 19.11.2019, C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 142.

29. Παρά τη συνταγματική περιωπή του ζητήματος που απασχόλησε τους εθνικούς δικαστές, το Δικαστήριο δεν θέλησε να αγνοήσει τους κανόνες του παραδεκτού της προδικαστικής παραπομπής. Έκρινε, λοιπόν, ότι από τις αποφάσεις περί παραπομπής δεν προκύπτει η ύπαρξη συνδέσμου μεταξύ του άρθρου 19 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, το οποίο αφορά τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα, και των διαφορών των κύριων δικών, λόγω του οποίου η ζητούμενη ερμηνεία θα περίστατο αναγκαία προκειμένου να μπορέσουν τα αιτούντα δικαστήρια, εφαρμόζοντας τα διδάγματα εκ της ερμηνείας αυτής, να εκδώσουν τις αποφάσεις τους επί των εκκρεμών ενώπιόν τους διαφορών. Πράγματι, οι κύριες δίκες αφορούν, αφενός την καταβολή των δαπανών στις οποίες υποβλήθηκε πολωνικός δήμος λόγω της άσκησης ορισμένων αρμοδιοτήτων που του ανατέθηκαν στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης και, αφετέρου, στην ασκηθείσα κατά ορισμένων προσώπων ποινική δίωξη λόγω της συμμετοχής σε απαγωγές, δίωξη στο πλαίσιο της οποίας εξετάζεται ιδίως η κατ' εξαίρεση επιβολή μειωμένων ποινών. Επομένως, τα προδικαστικά ερωτήματα δεν αφορούν ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ανταποκρινόμενη σε αντικειμενική ανάγκη για την επίλυση των διαφορών αυτών, αλλά έχουν γενικό χαρακτήρα.

30. Η απόφαση θα μπορούσε θαυμάσια να τελειώσει στην παραπάνω σκέψη. Λαμβανομένου όμως υπόψη του ευαίσθητου νομικοπολιτικού πλαισίου και ιδίως του γεγονότος ότι κατά των δύο δικαστών που υπέβαλαν τα προδικαστικά ερωτήματα κινήθηκε προκαταρκτική εξέταση λόγω των παραπομπών αυτών που πιθανόν να οδηγούσε σε πειθαρχική δίωξη, είναι λίαν θετική η μέριμνα του τμήματος μείζονος συνθέσεως να διατυπώσει στο σκεπτικό της απόφασης ορισμένες συμπληρωματικές σκέψεις που αποσκοπούν προδήλως στη νουθέτηση των πολωνικών αρχών. Αναγνωρίζοντας τη σημασία του ζητήματος, το Δικαστήριο όχι μόνο δέχθηκε ότι έχει δικαιοδοσία, παρά το απαράδεκτο της αίτησης, αλλά και σε ένα εκτενές *obiter dictum* (σκέψεις 55-59) ανέδειξε τη σημασία της ανεξαρτησίας για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της δικαιοσύνης. Κατ' αρχάς, αναγνωρίζεται διπλωματικώς ότι οι διαφορές των κύριων δικών στο πλαίσιο των οποίων έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο αιτήσεις προδικαστικής απόφασης δεν αφορούν το ζήτημα της προκαταρκτικής εξέτασης και εξίσου διπλωματικώς επισημαίνεται ότι οι εν λόγω υποθέσεις διεξαγωγής έρευνας τέθηκαν εν τω μεταξύ στο αρχείο, διότι δεν αποδείχθηκε καμία πειθαρχική παράβαση συνιστώσα προσβολή της αξιοπρέπειας του δικαστικού λειτουργήματος λόγω της υποβολής των προδικαστικών παραπομπών. Μετά τις εν λόγω παραχωρήσεις, το Δικαστήριο υπενθύμισε κατηγορηματικά ότι «*ακρογωνιαίο λίθο του δικαιοδοτικού συστήματος που καθιερώνεται με τις Συνθήκες αποτελεί η διαδικασία προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ*», η οποία «*παρέχει στα εθνικά δικαστήρια ευρύτατη ευχέρεια να υποβάλλουν στο Δικαστήριο αιτήσεις προδικαστικής απόφασης, σε περίπτωση κατά την οποία κρίνουν ότι υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιόν τους εγείρει ζητήματα ερμηνείας ή εκτιμήσεως του κύρους διατάξεων του δικαίου της Ένωσης επί των οποίων η απάντηση είναι απαραίτητη για την επίλυση της διαφοράς της οποίας έχουν επιληφθεί*». Περαιτέρω, κανένας κανόνας του εθνικού δικαίου δεν μπορεί να εμποδίζει εθνικό δικαστήριο να κάνει χρήση της

ευχέρειας αυτής. Μετά την υπόμνηση των παραπάνω κλασικών αρχών, το Δικαστήριο τους προσδίδει συγκεκριμένη και σαφή υπόσταση, διευκρινίζοντας ότι «δεν επιτρέπονται εθνικές διατάξεις οι οποίες ενδέχεται να εκθέτουν τους εθνικούς δικαστές σε κίνδυνο πειθαρχικών διαδικασιών λόγω του ότι υπέβαλαν στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως». Δίνει έμφαση στις ψυχολογικές, υποκειμενικές επιπτώσεις της εθνικής νομοθεσίας, επισημαίνοντας ότι απλώς και μόνον το ενδεχόμενο άσκησης πειθαρχικής δίωξης λόγω της υποβολής αίτησης προδικαστικής απόφασης μπορεί να θίξει την αποστολή των εθνικών δικαστών στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Και εάν η σαφής αυτή τοποθέτηση δεν αρκεί, το Δικαστήριο προσθέτει, επανερχόμενο εμμέσως στην ερμηνεία του άρθρου 19 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, ότι η προστασία των δικαστών αυτών έναντι του κινδύνου πειθαρχικών διαδικασιών ή κυρώσεων επειδή άσκησαν την εμπίπτουσα στην αποκλειστική αρμοδιότητά τους ευχέρεια υποβολής αίτησης προδικαστικής απόφασης στο Δικαστήριο αποτελεί εγγύηση συμφυή με την ανεξαρτησία τους, η οποία είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία του μηχανισμού προδικαστικής παραπομπής. Διευκρινίζεται με σαφήνεια στους Πολωνούς δικαστές ότι, εάν υφίσταντο πειθαρχικές κυρώσεις στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσαν να στραφούν κατά των κυρώσεων αυτών δια της υποβολής προδικαστικής παραπομπής σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 19 παρ.1 δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, η έκβαση της οποίας είναι εξασφαλισμένη, λαμβανομένων υπόψη των ενδείξεων που περιέχει η παρούσα απόφαση. Περαιτέρω, υπό το πρίσμα των παραπάνω ενδείξεων, θα πρέπει να αναμένεται ταχεία καταδίκη της Πολωνίας στο πλαίσιο της εκκρεμούσας διαδικασίας που εισήγαγε η Επιτροπή στις 25 Οκτωβρίου 2019, στην υπόθεση C-791/19, Επιτροπή κατά Πολωνίας, λόγω ασυμβατότητας του νέου το νέο πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου και των τακτικών δικαστηρίων προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις διατάξεις του άρθρου 19 παρ. 1 δεύτερο εδάφιο ΣΕΕ, σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 267 δεύτερο και τρίτο εδάφιο ΣΛΕΕ⁸³.

Συμπέρασμα

31. Η νομολογία για την έννοια του δικαστηρίου κράτους μέλους που οφείλει ή δύναται να υποβάλει αίτηση προδικαστικής απόφασης σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ χαρακτηρίζεται από δύο τάσεις. Η πρώτη έγκειται στην επανεξέταση της έννοιας του δικαστηρίου, που καταλήγει στην επιστροφή στην παραδοσιακή και δογματικά συνεπή έννοια του ενταγμένου στη δικαστική εξουσία ενός κράτους μέλους οργάνου. Ο περιορισμός αυτός δεν αποτελεί *judicial passivism*, αλλά δογματική συνέπεια του Δικαστηρίου, το οποίο εκτιμά πλέον ότι είχε και έχει επαρκείς ευκαιρίες ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης και δεν χρειάζεται να απαντά σε κάθε κρατικό όργανο που ασκεί οιονεί δικαιοδοτικά καθήκοντα. Η αρχική «γενναιόδωρη» προσέγγιση,

⁸³ Βλ. διάταξη του ΔΕΕ της 8.4.2020, C-791/19 R, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, EU:C:2020:277.

δικαιολογημένη στα πρώτα στάδια λειτουργίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, θα δημιουργούσε σήμερα, με την αύξηση των κρατών μελών και των εθνικών δικαστηρίων, προβλήματα καθυστέρησης και, συνακολούθως, αποδυνάμωσης του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής. Η έμφαση που δίνει πλέον το Δικαστήριο στην ανεξαρτησία, ως στοιχείο σύμφυτο στην έννοια του δικαστηρίου, περιορίζει ουσιωδώς τα όργανα που εμπίπτουν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Η έννοια της δικαστικής ανεξαρτησίας, όπως συστηματοποιήθηκε δογματικά από το ίδιο το Δικαστήριο, χρησιμοποιείται εν προκειμένω ως εργαλείο εξορθολογισμού του μηχανισμού δικαστικής συνεργασίας, με την επιβεβλημένη μείωση των εθνικών οργάνων που μπορούν να τον ενεργοποιήσουν. Τέλος, η παραπάνω νομολογιακή αναβάθμιση της δικαστικής ανεξαρτησίας επιτρέπει στο ΔΕΕ, με την ευκαιρία προδικαστικών παραπομπών, να ελέγχει έμμεσα και να επιβάλλει την κάλυψη των ελλειμμάτων του κράτους δικαίου που εντοπίζει στις διάφορες έννομες τάξεις. Είναι προφανές ότι η προσέγγιση του Δικαστηρίου στις υποθέσεις αυτές είναι πιο συγκρατημένη σε σχέση με την αποφασιστικότητα που επιδεικνύει στις υποθέσεις προσφυγών. Η διαφορά αυτή οφείλεται, βεβαίως, στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε ενδίκου βοηθήματος. Θα ήταν, ωστόσο, θετική εξέλιξη η μεγαλύτερη τόλμη του ΔΕΕ και στις περιπτώσεις που εθνικοί δικαστές στρέφονται σε αυτό με προδικαστική παραπομπή όταν νιώθουν ότι η ανεξαρτησία τους απειλείται εντός του οικείου κράτους μέλους. Διαφορετικά, η ευθύνη της Επιτροπής να εντοπίζει τις παραβάσεις στον τομέα αυτό και να κινεί τη διαδικασία της αναγνώρισης παράβασης γίνεται υπερβολικά μεγάλη⁸⁴.

⁸⁴ *S. Platon*, All bark and no bite. Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts (CJEU, Grand Chamber, 26 March 2020, *Miasto Łowicz*, Joined Cases C- 558/18 and C-563/18).