

**2. Απόφαση ΔΕΕ στην υπόθεση C-166/13  
(5.11.2014)**

Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis

*Προδικαστική παραπομπή. Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Οδηγία 2008/115/ΕΚ. Επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Διαδικασία εκδόσεως αποφάσεως περί επιστροφής. Αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας. Άρνηση της διοικήσεως να χορηγήσει σε παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας άδεια διαμονής λόγω ασύλου, με ταυτόχρονη υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας. Δικαίωμα ακροάσεως παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας πριν την έκδοση αποφάσεως δυνάμενης να επηρεάσει τα συμφέροντά του. Άρνηση της διοικήσεως, συνοδευόμενη από υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας, να χορηγήσει σε τέτοιου είδους υπήκοο τίτλο διαμονής λόγω ασύλου. Δικαίωμα ακροάσεως πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί επιστροφής.*

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 6 της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ L 348, σ. 98), καθώς και του δικαιώματος ακροάσεως σε κάθε διαδικασία.

**Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα**

37. Υπό τις συνθήκες αυτές, το tribunal administratif de Melun αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το δικαίωμα ακροάσεως σε κάθε διαδικασία, το οποίο συνδέεται αναπόσπαστα με τη θεμελιώδη αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας και κατοχυρώνεται, εξάλλου, από το άρθρο 41 του [Χάρτη], την έννοια ότι υποχρεώνει τη διοίκηση, όταν αυτή προτίθεται να λάβει απόφαση περί επιστροφής παρανόμως διαμένοντος αλλοδαπού, είτε η απόφαση αυτή λαμβάνεται κατόπιν αρνήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής είτε όχι, και ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία υφίσταται κίνδυνος διαφυγής, να παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του;

2) Έχει το ανασταλτικό αποτέλεσμα της ένδικης διαδικασίας ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου ως συνέπεια ότι δεν απαιτείται να δοθεί προηγουμένως σε παρανόμως διαμένοντα αλλοδαπό η δυνατότητα να εκθέσει την άποψή του σχετικά με το δυσμενές μέτρο της απομακρύνσεως που πρόκειται να του επιβληθεί;»

**Επί των προδικαστικών ερωτημάτων**

**Επί του πρώτου ερωτήματος**

38. Με το πρώτο του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν είναι αντίθετη προς το

δικαίωμα ακροάσεως σε κάθε διαδικασία, όπως εφαρμόζεται στο πλαίσιο της οδηγίας 2008/115, και ιδίως το άρθρο 6 αυτής, η μη ακρόαση από εθνική αρχή υπηκόου τρίτης χώρας ειδικώς όσον αφορά απόφαση περί επιστροφής σε περίπτωση που, αφότου διαπιστώσει τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του ενδιαφερομένου στην εθνική επικράτεια κατόπιν διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας παρασχέθηκε στον συγκεκριμένο υπήκοο δυνατότητα ακροάσεως, η εθνική αρχή προτίθεται να εκδώσει τέτοιου είδους απόφαση, είτε η απόφαση περί επιστροφής λαμβάνεται κατόπιν αρνήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής είτε όχι.

39. Πρέπει, εκ προοιμίου, να υπομνησθεί ότι, κατά την αιτιολογική της σκέψη 2, η οδηγία 2008/115 επιδιώκει την καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομακρύνσεως και επαναπατρισμού, με βάση κοινούς κανόνες, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να επιστρέφουν με ανθρώπινους όρους και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς και της αξιοπρέπειάς τους. Όπως προκύπτει τόσο από τον τίτλο της όσο και από το άρθρο της 1, η οδηγία 2008/115 προβλέπει προς τούτο «κοινούς κανόνες και διαδικασίες» που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (βλ. αποφάσεις El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, σκέψεις 31 και 32, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, σκέψη 42, καθώς και Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, σκέψη 20).

40. Στο κεφάλαιό της III, το οποίο επιγράφεται «Διαδικαστικές εγγυήσεις», η οδηγία 2008/115 καθορίζει τη μορφή που πρέπει να έχουν οι αποφάσεις περί επιστροφής, και, ανά περίπτωση, οι αποφάσεις απαγορεύσεως εισόδου και οι αποφάσεις απομακρύνσεως, οι οποίες πρέπει ειδικά να είναι γραπτές και αιτιολογημένες, και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα κατά των αποφάσεων αυτών (βλ., όσον αφορά τις αποφάσεις απομακρύνσεως, απόφαση G. και R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, σκέψη 29).

41. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι, καίτοι οι συντάκτες της οδηγίας 2008/115 εξέφρασαν έτσι τη βούληση να καθορίσουν λεπτομερώς το πλαίσιο των εγγυήσεων που παρέχονται στους συγκεκριμένους υπηκόους τρίτων χωρών όσον αφορά τις αποφάσεις περί επιστροφής, τις αποφάσεις απαγορεύσεως εισόδου και τις αποφάσεις απομακρύνσεως, παρά ταύτα δεν διευκρίνισαν αν, και υπό ποιες προϋποθέσεις, πρέπει να διασφαλίζεται το δικαίωμα ακροάσεως των υπηκόων αυτών, ούτε τις συνέπειες που πρέπει να έχει η μη τήρηση του δικαιώματος αυτού (βλ. επ' αυτού, απόφαση G. και R., EU:C:2013:533, σκέψη 31).

42. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας, αναπόσπαστο μέρος των οποίων είναι το δικαίωμα ακροάσεως σε κάθε διαδικασία, συνιστά θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης (αποφάσεις Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, σκέψεις 33 και 36, M., C-277/11, EU:C:2012:744, σκέψεις 81 και 82, καθώς και Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, σκέψη 28).

43. Το δικαίωμα ακρόασης κατοχυρώνεται όχι μόνο με τα άρθρα 47 και 48 του Χάρτη, τα οποία εγγυώνται τον σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας καθώς και του δικαιώματος για δίκαιη δίκη στο πλαίσιο κάθε δικαστικής διαδικασίας, αλλά και με το άρθρο 41 του Χάρτη, το οποίο διασφαλίζει το δικαίωμα χρηστής διοικήσεως. Η παράγραφος 2 του εν λόγω άρθρου 41 προβλέπει ότι το εν λόγω δικαίωμα χρηστής διοικήσεως περιλαμβάνει ιδίως το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση προτού ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, καθώς και την υποχρέωση της διοικήσεως να αιτιολογεί τις αποφάσεις της (αποφάσεις *M.*, EU:C:2012:744, σκέψεις 82 και 83, καθώς και *Kamino International Logistics*, EU:C:2014:2041, σκέψη 29).

44. Όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο στη σκέψη 67 της αποφάσεως *Y S κ.λπ.* (C-141/12 και C-372/12, EU:C:2014:2081), από το γράμμα του άρθρου 41 του Χάρτη προκύπτει σαφώς ότι απευθύνεται όχι στα κράτη μέλη αλλά αποκλειστικώς στα θεσμικά και άλλα όργανα της Ένωσης (βλ., επ' αυτού, απόφαση *Cicala*, C-482/10, EU:C:2011:868, σκέψη 28). Επομένως, ο αιτών τίτλο διαμονής δεν μπορεί να αντλήσει από το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη δικαίωμα ακρόασης σε κάθε σχετική με την αίτησή του διαδικασία.

45. Αντιθέτως, το εν λόγω δικαίωμα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των δικαιωμάτων άμυνας, τα οποία συνιστούν γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης.

46. Το δικαίωμα ακρόασης εγγυάται σε όλους τη δυνατότητα να γνωστοποιούν λυσιτελώς την άποψή τους κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας και πριν την έκδοση οποιασδήποτε αποφάσεως που θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντά τους (βλ., ιδίως, απόφαση *M.*, EU:C:2012:744, σκέψη 87 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

47. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο κανόνας ότι ο αποδέκτης μιας βλαπτικής πράξεως πρέπει να έχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του πριν ληφθεί η απόφαση αυτή έχει ως σκοπό να είναι η αρμόδια αρχή σε θέση να λάβει λυσιτελώς υπόψη όλα τα στοιχεία που ασκούν επιρροή. Για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία του ενδιαφερομένου, ο κανόνας αυτός έχει ως αντικείμενο, μεταξύ άλλων, να μπορεί αυτός να διορθώσει ένα λάθος ή να προβάλει στοιχεία της προσωπικής του καταστάσεως που να συνηγορούν υπέρ του να ληφθεί, να μη ληφθεί ή να έχει το τάδε ή το δείνα περιεχόμενο η απόφαση (βλ., επ' αυτού, απόφαση *Sorropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 49).

48. Το εν λόγω δικαίωμα συνεπάγεται, επίσης, την υποχρέωση της διοικήσεως να μελετά με τη δέουσα προσοχή τις παρατηρήσεις που υπέβαλε ο ενδιαφερόμενος, εξετάζοντας με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα συναφή στοιχεία της οικείας υποθέσεως και αιτιολογώντας εμπεριστατωμένως την απόφασή της (βλ. αποφάσεις *Technische Universität*

*München*, C-269/90, EU:C:1991:438, σκέψη 14, και *Sorropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 50), η δε υποχρέωση αρκούντως εξειδικευμένης και συγκεκριμένης αιτιολογήσεως της αποφάσεως ώστε να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να κατανοήσει τους λόγους απορρίψεως της αιτήσεώς του αποτελεί, συνεπώς, αναγκαίο συμπλήρωμα της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας (απόφαση *M.*, EU:C:2012:744, σκέψη 88).

49. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο σεβασμός του εν λόγω δικαιώματος επιβάλλεται ακόμη και όταν η εφαρμοστέα ρύθμιση δεν προβλέπει ρητώς την τήρηση μιας τέτοιας διατυπώσεως (βλ. αποφάσεις *Sorropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 38, *M.*, EU:C:2012:744, σκέψη 86, καθώς και *G.* και *R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 32).

50. Η υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας των αποδεκτών αποφάσεων οι οποίες θίγουν αισθητώς τα συμφέροντά τους βαρύνει, κατ' αρχήν, τις διοικητικές αρχές των κρατών μελών όταν αυτές λαμβάνουν μέτρα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης (απόφαση *G.* και *R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 35).

51. Όταν, όπως εν προκειμένω, δεν καθορίζονται από το δικαίο της Ένωσης ούτε οι συνθήκες εντός των οποίων πρέπει να διασφαλίζεται ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής ούτε οι συνέπειες της μη τήρησεως των δικαιωμάτων αυτών, απόκειται στο εθνικό δικαίο ο καθορισμός των εν λόγω συνθηκών και συνεπειών, αρκεί τα μέτρα που θεσπίζονται προς την κατεύθυνση αυτή να είναι της ίδιας τάξεως με εκείνα που ισχύουν για τους ιδιώτες σε ανάλογες καταστάσεις εθνικού δικαίου (αρχή της ισοδυναμίας) και να μην καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται από την έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας) (βλ. επ' αυτού, μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Sorropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 38, *Iaia* κ.λπ., C-452/09, EU:C:2011:323, σκέψη 16, καθώς και *G.* και *R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 35).

52. Αυτές οι απαιτήσεις ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας εκφράζουν τη γενική υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το δικαίο της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό των διαδικαστικών προϋποθέσεων (βλ., επ' αυτού, απόφαση *Alassini* κ.λπ., C-317/08 έως C-320/08, EU:C:2010:146, σκέψη 49).

53. Εντούτοις, κατά επίσης πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας, δεν αποτελούν απόλυτα προνόμια, αλλά μπορούν να περιέχουν περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν αποτελούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρα και επαχθή επέμβαση που θα προσέβαλε την ίδια την ουσία των ούτως διασφαλιζομένων δικαιωμάτων (αποφάσεις *Alassini* κ.λπ., EU:C:2010:146, σκέψη 63, *G.* και

R., EU:C:2013:533, σκέψη 33, καθώς και Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, σκέψη 84).

54. Επιπλέον, η ύπαρξη προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τις ειδικές περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης υποθέσεως (βλ., επ' αυτού, απόφαση Solvay κατά Επιτροπής, C-110/10 P, EU:C:2011:687, σκέψη 63), ιδίως σε συνάρτηση με τη φύση της επίμαχης αποφάσεως, το πλαίσιο εντός του οποίου αυτή εκδόθηκε, καθώς και το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κ.λπ. κατά Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, EU:C:2013:518, σκέψη 102 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και G. και R., EU:C:2013:533, σκέψη 34).

55. Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη του συνόλου της νομολογίας σχετικά με τον σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας και του συστήματος της οδηγίας 2008/115, τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας τους, οφείλουν, αφενός, να καθορίσουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να διασφαλίζεται ο σεβασμός του δικαιώματος ακρόασης των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και, αφετέρου, να συναγάγουν τις συνέπειες της μη τηρήσεως του δικαιώματος αυτού (βλ., επ' αυτού, απόφαση G. και R., EU:C:2013:533, σκέψη 37).

56. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, ούτε η οδηγία 200/115 ούτε η εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία θεσπίζουν ειδική διαδικασία για τη διασφάλιση του δικαιώματος ακρόασης των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής πριν την έκδοση αποφάσεως περί επιστροφής.

57. Εντούτοις, όσον αφορά το σύστημα της οδηγίας 2008/115 το οποίο διέπει τις επίμαχες αποφάσεις περί επιστροφής, πρέπει να επισημανθεί ότι, εφόσον διαπιστώνουν το παράνομο της διαμονής, οι εν λόγω αρχές οφείλουν, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας και υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπει η οδηγία αυτή, να εκδίδουν απόφαση περί επιστροφής (βλ., επ' αυτού, αποφάσεις El Dridi, EU:C:2011:268, σκέψη 35, και Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 31).

58. Επιπλέον, το άρθρο 6 § 6 της οδηγίας 2008/115 δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να εκδίδουν απόφαση όσον αφορά τη λήξη της νόμιμης παραμονής ταυτοχρόνως με απόφαση περί επιστροφής. Εξάλλου, ο ορισμός της έννοιας «απόφαση περί επιστροφής» του άρθρου 3, σημείο 4, της εν λόγω οδηγίας συναρτά τη δήλωση περί παράνομης διαμονής με την υποχρέωση επιστροφής.

59. Ως εκ τούτου, και υπό την επιφύλαξη των προβλεπόμενων στο άρθρο 6, παράγραφος 6, της οδηγίας 2008/115 εξαιρέσεων, η έκδοση αποφάσεως περί επιστροφής αποτελεί λογική απόρροια της αποφάσεως με την οποία διαπιστώνεται ο παράνομος χαρακτήρας της διαμονής του ενδιαφερομένου.

60. Επομένως, δεδομένου ότι η απόφαση περί επιστροφής συνδέεται στενά, δυνάμει της οδηγίας 2008/115, με τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της διαμονής, το δικαίωμα

ακρόασης δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι, σε περίπτωση που η αρμόδια εθνική αρχή προτίθεται να εκδώσει ταυτοχρόνως απόφαση περί διαπιστώσεως παράνομης διαμονής και απόφαση περί επιστροφής, η αρχή αυτή υποχρεούται σε κάθε περίπτωση να παράσχει δυνατότητα ακρόασης στον ενδιαφερόμενο, ώστε αυτός να μπορέσει να εκφράσει την άποψή του ειδικώς ως προς τη δεύτερη απόφαση, εφόσον ο ενδιαφερόμενος είχε τη δυνατότητα να εκθέσει λυσιτελώς και αποτελεσματικώς την άποψή του όσον αφορά τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του και τους λόγους που μπορούν να δικαιολογηθούν, δυνάμει του εθνικού δικαίου, την απόφαση της εν λόγω αρχής να μην εκδώσει απόφαση περί επιστροφής.

61. Εντούτοις, όσον αφορά την ακολουθητέα διοικητική διαδικασία, κατά την αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2008/115, τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν ώστε να θέτουν τέρμα στην παράνομη παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών κατόπιν δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας (απόφαση Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, σκέψη 40).

62. Κατά συνέπεια, από την υποχρέωση εκδόσεως της αποφάσεως περί επιστροφής που προβλέπει το άρθρο 6 § 1 της εν λόγω οδηγίας όσον αφορά υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στην επικράτειά τους κατόπιν δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας, προκύπτει ότι τα κράτη μέλη πρέπει, στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτοτέλειας που διαθέτουν, αφενός, να προβλέπουν ρητώς στο εθνικό τους δίκαιο την υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας σε περίπτωση παράνομης διαμονής και, αφετέρου, οι αρμόδιες εθνικές αρχές να διασφαλίζουν ότι ο ενδιαφερόμενος τυγχάνει λυσιτελούς ακρόασης στο πλαίσιο της διαδικασίας σχετικά με την αίτηση διαμονής του ή, κατά περίπτωση, σχετικά με τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του.

63. Όσον αφορά, αφενός, την απαίτηση να προβλέπεται στο εθνικό δίκαιο η υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας σε περίπτωση παράνομης διαμονής, επισημαίνεται ότι το άρθρο L. 511-1, I, 3<sup>ο</sup>, του Ceseda προβλέπει ρητώς ότι η αρμόδια γαλλική αρχή μπορεί να υποχρεώσει αλλοδαπό ο οποίος δεν είναι πολίτης κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άλλου κράτους μέλους της Συμφωνίας για τον Ενιαίο Οικονομικό Χώρο ή της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, ή μέλος της οικογένειας τέτοιου πολίτη να εγκαταλείψει τη γαλλική επικράτεια, αν απορρίφθηκε η έκδοση ή η ανανέωση τίτλου διαμονής ή αν ανακλήθηκε ο τίτλος διαμονής που του είχε χορηγηθεί.

64. Επιπλέον, από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι το άρθρο L. 742-7 του Ceseda διευκρινίζει ότι ο αλλοδαπός του οποίου η αίτηση αναγνώρισεως της ιδιότητας του πρόσφυγα ή υπαγωγής στο καθεστώς επικουρικής προστασίας απορρίφθηκε οριστικώς και του οποίου η παραμονή στην επικράτεια δεν μπορεί να επιτραπεί για άλλο λόγο, οφείλει να εγκαταλείψει τη γαλλική επικράτεια, επί ποινή μέτρου απομακρύνσεως.

65. Επομένως, η υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας σε περίπτωση παράνομης διαμονής προβλέπεται ρητώς από το εθνικό δίκαιο.

66. Όσον αφορά, αφενός, τον σεβασμό του δικαιώματος ακροάσεως ως προς το ζήτημα της αιτήσεως διαμονής και, ανά περίπτωση, του παράνομου χαρακτήρα της διαμονής, διαπιστώνεται ότι, στο πλαίσιο εκδόσεως των επίμαχων στην υπόθεση της κύριας δίκης αποφάσεων περί επιστροφής, με την πρώτη απόφαση περί επιστροφής, κατά της οποίας ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως στην κύρια δίκη, ήτοι το διάταγμα της 26ης Οκτωβρίου 2012, το οποίο ελήφθη δύο μήνες μετά την επίδοση στην S. Mukarubega της αποφάσεως της CNDA με την οποία επιβεβαιώθηκε η απόφαση του OFPRA περί αρνήσεως χορηγήσεως σε αυτήν του καθεστώτος του πρόσφυγα, οι γαλλικές αρχές αρνήθηκαν να χορηγήσουν στην S. Mukarubega άδεια διαμονής λόγω ασύλου και ταυτόχρονα την υποχρέωσαν να εγκαταλείψει τη γαλλική επικράτεια.

67. Εν προκειμένω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η πρώτη απόφαση περί επιστροφής εκδόθηκε κατόπιν διαδικασίας εξετάσεως του δικαιώματος διαμονής της S. Mukarubega λόγω ασύλου, διαδικασία η οποία επέτρεψε στην τελευταία να εκθέσει κατά τρόπο εξαντλητικό το σύνολο των λόγων της αιτήσεώς της για χορήγηση ασύλου, και μετά την εξάντληση εκ μέρους της όλων των προβλεπόμενων από το εθνικό δίκαιο ενδίκων βοηθημάτων σχετικά με την απόρριψη της εν λόγω αιτήσεως.

68. Εξάλλου, η S. Mukarubega δεν αμφισβητεί ότι όσον αφορά την αίτησή της για χορήγηση ασύλου έτυχε ακροάσεως, αφενός, από το OFPRA και, αφετέρου, από το CNDA κατά τρόπο λυσιτελή και αποτελεσματικό και υπό συνθήκες οι οποίες της επέτρεψαν να εκθέσει το σύνολο των λόγων της αιτήσεώς της. Ωστόσο, η S. Mukarubega προσάπτει στις αρμόδιες εθνικές αρχές, ιδίως, ότι δεν της παραχώρησαν ακρόαση σχετικά με την εξέλιξη της προσωπικής της καταστάσεως μεταξύ της ημερομηνίας της αιτήσεώς της για χορήγηση ασύλου και της ημερομηνίας της εκδόσεως της πρώτης αποφάσεως περί επιστροφής, ήτοι κατά τη διάρκεια χρονικού διαστήματος 33 μηνών.

69. Πάντως, πρέπει να επισημανθεί ότι το επικείμενο αυτό δεν ευσταθεί, καθώς η S. Mukarubega έτυχε ακροάσεως για δεύτερη φορά σχετικά με την αίτηση ασύλου στις 17 Ιουλίου 2012 από το CNDA, ήτοι έξι εβδομάδες πριν από την απόφαση του δεύτερου να αρνηθεί να της χορηγήσει άσυλο και λίγο παραπάνω από τρεις μήνες πριν από την πρώτη απόφαση περί επιστροφής.

70. Κατά συνέπεια, η S. Mukarubega είχε τη δυνατότητα να υποβάλει κατά τρόπο λυσιτελή και αποτελεσματικό τις παρατηρήσεις της όσον αφορά τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής της. Επομένως, η υποχρέωση να χορηγηθεί δικαίωμα ακροάσεως ειδικώς ως προς την απόφαση περί επιστροφής πριν την έκδοση της σχετικής αποφάσεως θα επιμήκυνε άσκοπα τη διοικητική διαδικασία, χωρίς να επιφέρει ενίσχυση της έννομης προστασίας της ενδιαφερομένης.

71. Συναφώς, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 72 των προτάσεών του, επιβάλλεται η επισήμανση ότι το δικαίωμα ακροάσεως πριν την έκδοση αποφάσεως

περί επιστροφής δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιείται ως μέσο προς επανεκκίνηση της διοικητικής διαδικασίας στο διηνεκές και τούτο προκειμένου να διατηρείται η ισορροπία μεταξύ του θεμελιώδους δικαιώματος του ενδιαφερομένου να τύχει ακροάσεως πριν από την έκδοση βλαπτικής γι' αυτόν πράξεως και της υποχρέωσης των κρατών μελών να καταπολεμήσουν την παράνομη μετανάστευση.

72. Επομένως, υπό αυτές τις περιστάσεις, η πρώτη απόφαση περί επιστροφής που εκδόθηκε κατά της S. Mukarubega, κατόπιν της διαδικασίας που κατέληξε στην άρνηση χορηγήσεως του καθεστώτος του πρόσφυγα και την απόδειξη του παράνομου χαρακτήρα της διαμονής της, συνιστά τη λογική και αναγκαία προέκταση της προαναφερθείσας διαδικασίας, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, και εκδόθηκε χωρίς να θιγεί το δικαίωμα ακροάσεως.

73. Όσον αφορά τη δεύτερη απόφαση περί επιστροφής της S. Mukarubega, της 5ης Μαρτίου 2013, από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι πριν την έκδοση της αποφάσεως η Mukarubega τέθηκε υπό προσωρινή κράτηση, βάσει του άρθρου 62-2 του κώδικα ποινικής δικονομίας, για απατηλή χρήση διοικητικού εγγράφου.

74. Η ακρόαση της S. Mukarubega έλαβε χώρα στις 4 Μαρτίου 2013, από τις 15:30 έως τις 16:20. Από το πρακτικό της συγκεκριμένης ακροάσεως προκύπτει ότι η S. Mukarubega εξέθεσε τις απόψεις της κυρίως όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής της στη Γαλλία. Ερωτήθηκε ως προς το ζήτημα αν αποδεχόταν να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής της και αν επιθυμούσε να παραμείνει στη Γαλλία.

75. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 90 των προτάσεών του, μολονότι η ακρόαση διεξήχθη κυρίως υπό τη μορφή ερωτήσεων και απαντήσεων, η S. Mukarubega κλήθηκε, κατά τη διάρκειά της, να προσθέσει κάθε άλλη κρίσιμη κατά τη γνώμη της παρατήρηση.

76. Στο πρακτικό της ακροάσεως επισημαίνεται σαφώς ότι η S. Mukarubega γνώριζε πλήρως ότι δεν είχε κανένα δικαίωμα νόμιμης διαμονής στη Γαλλία παρά τα πλείονα εγχειρήματά της προς αυτήν την κατεύθυνση και ότι είχε γνώση των συνεπειών της παράνομης καταστάσεώς της. Η S. Mukarubega επισήμανε ότι, λόγω του γεγονότος ότι ήταν χωρίς έγγραφα και ότι δεν μπορούσε ούτε να εργαστεί ούτε να παραμείνει στη Γαλλία, προμηθεύτηκε πλαστό βελγικό διαβατήριο προκειμένου να μεταβεί στον Καναδά.

77. Στις γραπτές της παρατηρήσεις, η Γαλλική Κυβέρνηση αναφέρει ότι, στο πλαίσιο της κρατήσεώς της, η S. Mukarubega «έτυχε ακροάσεως από τις αστυνομικές υπηρεσίες σχετικά με την κατάστασή της, ιδίως σχετικά με το δικαίωμα διαμονής της» και «επισήμανε ότι είχε επιχειρήσει να εγκαταλείψει τη γαλλική επικράτεια, προκειμένου να μεταβεί στον Καναδά με πλαστό βελγικό διαβατήριο», ότι «δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο σχετικά με τους λόγους της παρουσίας της στη γαλλική επικράτεια δυνάμενο να δικαιολογήσει ενδεχόμενο δικαίωμα διαμονής της Γαλλία», και ότι «συγκεκριμένα δεν προτίθετο να υποβάλει νέα αίτηση διεθνούς προστασίας».

78. Η Γαλλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι, στο πλαίσιο της κρατήσεως που προηγήθηκε της δεύτερης αποφάσεως περί επιστροφής, η S. Mukarubega δεν επιχείρησε να υποστηρίξει ότι θα μπορούσε να τακτοποιηθεί η διαμονή της στη Γαλλία λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα της καταστάσεώς της.

79. Ως εκ τούτου, δόθηκε στην S. Mukarubega η δυνατότητα ακροάσεως και επί άλλων στοιχείων πέραν από «το απλό γεγονός της παράνομης διαμονής», κατά την έννοια της αιτιολογικής σκέψεως 6 της οδηγίας 2008/115.

80. Με βάση το σύνολο των λεπτομερειών της ακροάσεως της S. Mukarubega και εξυπακουμένου ότι οι τιθέμενες από τη νομοθεσία και από τη γαλλική νομολογία εγγυήσεις τηρήθηκαν, το γεγονός ότι η εν λόγω ακρόαση διήρκεσε 50 λεπτά δεν επιτρέπει, αυτό καθαυτό, τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι η ακρόαση ήταν ανεπαρκής.

81. Δεδομένου ότι η δεύτερη απόφαση περί επιστροφής εκδόθηκε λίγο κατόπιν της ακροάσεως της S. Mukarubega σχετικά με τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής της και ότι αυτή υπέβαλε κατά τρόπο λυσιτελή και αποτελεσματικό τις παρατηρήσεις της ως προς το ζήτημα αυτό, από τις εκτιμήσεις στη σκέψη 70 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι οι αρμόδιες αρχές εξέδωσαν τη δεύτερη απόφαση περί επιστροφής χωρίς να προσβληθεί το δικαίωμα ακροάσεως της ενδιαφερομένης.

82. Επομένως, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, δεν είναι αντίθετη προς το δικαίωμα ακροάσεως σε κάθε διαδικασία, όπως εφαρμόζεται στο πλαίσιο της οδηγίας

2008/115, και ιδίως στο πλαίσιο του άρθρου 6 αυτής, η μη ακρόαση από εθνική αρχή υπηκόου τρίτης χώρας όσον αφορά ειδικώς απόφαση περί επιστροφής σε περίπτωση που, εφόσον διαπιστώσει τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του ενδιαφερομένου στην εθνική επικράτεια κατόπιν διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας παρασχέθηκε στον συγκεκριμένο υπήκοο δυνατότητα ακροάσεως, η εθνική αρχή προτίθεται να εκδώσει τέτοιου είδους απόφαση, είτε η απόφαση περί επιστροφής λαμβάνεται κατόπιν αρνήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής είτε όχι.

**Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) αποφαινεται:**

Υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, δεν είναι αντίθετη προς το δικαίωμα ακροάσεως σε κάθε διαδικασία, όπως εφαρμόζεται στο πλαίσιο της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, και ιδίως στο πλαίσιο του άρθρου 6 αυτής, η μη ακρόαση από εθνική αρχή υπηκόου τρίτης χώρας όσον αφορά ειδικώς απόφαση περί επιστροφής σε περίπτωση που, εφόσον διαπιστώσει τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του ενδιαφερομένου στην εθνική επικράτεια κατόπιν διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας παρασχέθηκε στον συγκεκριμένο υπήκοο δυνατότητα ακροάσεως, η εθνική αρχή προτίθεται να εκδώσει τέτοιου είδους απόφαση, είτε η απόφαση περί επιστροφής λαμβάνεται κατόπιν αρνήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής είτε όχι.

## Π Α Ρ Α Τ Η Ρ Η Σ Ε Ι Σ

### **Διευκρινίσεις ως προς το δικαίωμα ακρόασης στο πλαίσιο των διαδικασιών επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων στα κράτη μέλη υπηκόων τρίτων χωρών**

1. Με την απόφαση της 5<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2014, C-166/13, *Mukarubega*, με την οποία απαντά σε προδικαστικά ερωτήματα του *tribunal administratif de Melun* [διοικητικό πρωτοδικείο του Melun] όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, το Δικαστήριο, στο πνεύμα της νομολογίας *M. G. και N. R.*, C-383/13<sup>1</sup>, παρέχει περαιτέρω διευκρινίσεις

ως προς το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και τους περιορισμούς του στο πλαίσιο της διαδικασίας έκδοσης απόφασης με την οποία επιβάλλεται σε παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτου κράτους η υποχρέωση να εγκαταλείψει την επικράτεια κράτους μέλους<sup>2</sup>. Ενώ η οδηγία 2008/115, στο κεφάλαιό της III, που αφορά τις διαδικαστικές εγγυήσεις, καθορίζει τη μορφή που πρέπει να έχουν οι αποφάσεις περί επιστροφής, και, ανά περίπτωση, οι αποφάσεις απαγόρευσης εισόδου και απομάκρυνσης, οι οποίες πρέπει ειδικά να είναι γραπτές και αιτιολογημένες, και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν αποτε-

1. *T. Duijkersloot*, Consequences of the Violation by Administrative Authorities of the Right to be heard under EU Law: the Case *M.G. and N.R.*, Review of European administrative law 2014, σ. 81· *F. Gazin*, Droit d' être entendu dans le cadre d' une rétention préparant un retour. La Cour donne une portée minimale au droit d' être entendu dans le cadre d' une rétention administrative et vide de son sens la philosophie générale de la rétention des ressortissants d' États tiers en situation irrégulière, Europe 2013, Novembre, Comm. n° 11, σ. 26· *E. Πρεβεδούρου*, Το δικαίωμα προηγούμενης

ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης. (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, *M. G. και N. R.*), ΘΠΔΔ 10/2013, σ. 70.

2. *D. Simon*, Droits fondamentaux et reconduite à la frontière: un subtil mélange de dialogue des jurisprudences et de théorie de l' acte clair, Europe 8-9/2014, σ. 1· [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως ως θεμελιώδης αρχή του ενωσιακού δικαίου (ΔΕΕ της 5<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2014, C-166/13, *Mukarubega*).

λεσματικά ένδικα βοηθήματα κατά των αποφάσεων αυτών, δεν διευκρινίζει αν, και υπό ποιες προϋποθέσεις, πρέπει να διασφαλίζεται το δικαίωμα ακρόασης των υπηκόων τρίτων χωρών, ούτε τις συνέπειες που πρέπει να έχει η μη τήρηση του δικαιώματος αυτού. Το αιτούν δικαστήριο ρώτησε, κατ' ουσίαν, αν είναι αντίθετη προς το δικαίωμα ακρόασης σε κάθε διαδικασία, όπως εφαρμόζεται στο πλαίσιο της οδηγίας 2008/115, και ιδίως στο άρθρο 6 αυτής, η μη ακρόαση από εθνική αρχή υπηκόου τρίτης χώρας όσον αφορά απόφαση περί επιστροφής σε περίπτωση που, αφότου διαπιστώσει τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του ενδιαφερομένου στην εθνική επικράτεια κατόπιν διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας παρασχέθηκε στον συγκεκριμένο υπήκοο δυνατότητα ακρόασης, η εθνική αρχή προτίθεται να εκδώσει τέτοιου είδους απόφαση, είτε η απόφαση περί επιστροφής λαμβάνεται κατόπιν άρνησης χορήγησης άδειας διαμονής είτε όχι.

2. Η συλλογιστική του ΔΕΕ συνοψίζεται στο ότι το δικαίωμα ακρόασης πριν την έκδοση απόφασης περί επιστροφής παράνομως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιείται ως «μέσο προς επανεκκίνηση της διοικητικής διαδικασίας στο διπνεκές». Τόσο στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *Wathelet* όσο και στην ίδια την απόφαση, αναζητείται η ισορροπία μεταξύ του δικαιώματος ακρόασης πριν από την έκδοση απόφασης επιστροφής παράνομως διαμένοντος αλλοδαπού και της ανάγκης να μην επιμηκύνεται, άσκοπα ή και καταχρηστικά, η διαδικασία επιστροφής, με κίνδυνο να υπονομευθεί η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Το ΔΕΕ εξετάζει διεξοδικά τη λειτουργία του δικαιώματος ακρόασης και τις πρακτικές λεπτομέρειες άσκησης του στο πλαίσιο της οδηγίας (III). Πριν από την ανάλυση της εν λόγω λειτουργίας, επιβάλλεται να διευκρινισθεί ότι το ΔΕΕ υιοθετεί συστατική ερμηνεία ως προς το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 41 παρ. 2 του Χάρτη, δεχόμενο ότι έχει ως αποδέκτες τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, όχι όμως και τα κράτη μέλη (I).

### **I. Η σχέση του άρθρου 41 και του άρθρου 51 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ**

3. Το άρθρο 41 του Χάρτη είναι η μοναδική διάταξη που αναφέρει ρητώς ότι από τα δικαιώματα που καθιερώνει δεσμεύονται τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης, περιλαμβάνοντας, ως προς το σημείο αυτό, ειδική ρύθμιση σε σχέση προς την οριζόντια διάταξη του άρθρου 51, κατά την οποία οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται, εκτός από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, και στα κράτη μέλη. Από το γράμμα του άρθρου 41 συνάγεται ότι, σε αντιδιαστολή προς τις άλλες διατάξεις του Χάρτη, δεν εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Ο περιορισμός αυτός στη διατύπωση μπορεί να εξηγηθεί από τη βούληση να διασφαλισθεί στα κράτη μέλη ότι δεν θα οφείλουν να λάβουν υπόψη την αρχή της χρηστής διοίκησης στις αμιγώς εσωτερικές διαδικασίες, περιλαμβανομένων και αυτών που συνε-

πάγονται την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Παρόλο που η ανωτέρω μέριμνα θα μπορούσε να στηριχθεί στην αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, δεν φαίνεται, πάντως, να συνάδει με τον σκοπό της ολοκλήρωσης και τη διαμόρφωση μιας σύνθετης διοικητικής πραγματικότητας, στο πλαίσιο της οποίας θεσμικά όργανα και εθνικές διοικητικές αρχές δρουν από κοινού και υφίστανται αλληλεπιδράσεις. Το θέμα ανέκυψε ιδίως σε σχέση με το δικαίωμα ακρόασης του άρθρου 41 § 2 στοιχ. α' και το κατά πόσον δεσμεύει και τις εθνικές αρχές όταν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο. Η κρατούσα γνώμη στη θεωρία, στηριζόμενη στο γράμμα της διάταξης, δέχεται ότι το άρθρο 41 απευθύνεται μόνο στα όργανα της Ένωσης και όχι των κρατών μελών<sup>3</sup>, καλύπτει δηλαδή μόνο την άμεση, όχι όμως και την αποκεντρωμένη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, η οποία αποτελεί τον κανόνα.

4. Η νομολογία αρχικώς αμφιταλαντεύθηκε. Στην απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11, *M.M. κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland και Attorney General*, το Δικαστήριο υιοθέτησε πολύ πιο γενναϊόδηρη λύση από τον γενικό εισαγγελέα του, όσον αφορά τόσο το ευρύτατο περιεχόμενο του δικαιώματος όσο και το πεδίο εφαρμογής του, αναφερόμενο αδιακρίτως στο δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 41 § 2 του Χάρτη και στο δικαίωμα ακρόασης ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου όπως είχε διαμορφωθεί στην πάγια κοινοτική νομολογία πριν από την έναρξη ισχύος του Χάρτη. Η γενική εισαγγελέας *J. Kokott*, στις προτάσεις της στην υπόθεση *Jiri Sabou*<sup>4</sup> άφησε το θέμα ανοικτό, δεδομένου ότι τα πραγματικά περιστατικά που την απασχόλησαν ήσαν προγενέστερα της απόκτησης δεσμευτικής ισχύος του Χάρτη, οπότε δεν ανέκυψε θέμα εφαρμογής του<sup>5</sup>. Θεώρησε ότι το εφαρμοστέο στην κύρια δίκη δίκαιο της Ένωσης περιλαμβάνει τη γενική αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, αναπόσπαστο μέρος της οποίας αποτελεί το δικαίωμα ακρόασης, αναγνώρισε δε τη δυνατότητα εφαρμογής της εν λόγω αρχής, επικαλούμενη το άρθρο 51 του Χάρτη. Στο σημείο όμως αυτό φαίνεται να υπάρχει κάποια λογική

3. Βλ. ενδεικτικά, *W. Kahl, Lücken und Ineffektivitäten im Europäischen Verfahrensverbund am Beispiel des Rechts auf Anhörung*, DVBI 2012, 602, με παραπομπές στη σχετική γερμανόφωνη βιβλιογραφία.

4. ΔΕΕ της 22ας Οκτωβρίου 2013, C-276/12, *Jiri Sabou κατά Finanční reditelství pro hlavní mesto Prahu*.

5. «34. ...ανεξάρτητα από το ζήτημα αν το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη έχει εφαρμογή ως προς τις αρχές των κρατών μελών, η ως άνω διάταξη είναι περιορισμένη και σε ό,τι αφορά τη διαχρονική της ισχύ: Ο Χάρτης δεν απέκτησε νομικώς δεσμευτική ισχύ παρά μόνον με το άρθρο 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ, όπως ισχύει βάσει της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009. Οι αιτήσεις παροχής πληροφοριών, που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας, υποβλήθηκαν όμως και διεκπεραιώθηκαν πριν από αυτό το χρονικό σημείο.... 35. Κατά συνέπεια, όσον αφορά την κύρια δίκη, δεν μπορούν να προκύψουν διαδικαστικά δικαιώματα του φορολογουμένου από το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη».

ανακολουθία στη συλλογιστική της, δεδομένου ότι κατά τον χρόνο των κρίσιμων περιστατικών ο Χάρτης δεν είχε αποκτήσει δεσμευτική ισχύ στο σύνολό του, οπότε ούτε το άρθρο 51 αυτού θα μπορούσε να τύχει εφαρμογής. Το Δικαστήριο απάντησε λακωνικά ότι ο Χάρτης, εφόσον τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, δεν έχει εφαρμογή στη διαδικασία συνδρομής που οδήγησε στην από 28 Μαΐου 2009 πράξη επιβολής συμπληρωματικού φόρου και εφάρμοσε τα θεμελιώδη δικαιώματα ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου<sup>6</sup>. Αντίθετα, στην πρόσφατη υπόθεση C-383/13, *M. G. και N. R.*, ο γενικός εισαγγελέας *M. Wathelet* θεώρησε ότι, βάσει του άρθρου 51 του Χάρτη, το άρθρο του 41 § 2 στοιχ. α' έχει εφαρμογή έναντι των αρμοδίων εθνικών αρχών όταν εφαρμόζουν την οδηγία περί «επιστροφής», προβαίνοντας σε συνδυαστική ερμηνεία και εφαρμογή των δύο διατάξεων. Ανατρέχοντας σωρευτικά στην απόφαση *Dokter κ.λπ.* που εκδόθηκε πριν την έναρξη ισχύος του Χάρτη και στις αποφάσεις *M.M. κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland και Attorney General και Honeywell Aerospace* συνήγαγε όχι μόνον ότι οι εθνικές διοικητικές αρχές οφείλουν να σέβονται τα δικαιώματα άμυνας όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, αλλά και ότι, για να αποτραπεί το ενδεχόμενο να παραμείνουν τα δικαιώματα αυτά νεκρό γράμμα ή κενός τύπος, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να μπορούν να τα επικαλεστούν ευθέως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων<sup>7</sup>. Θα ήταν τουλάχιστον παράδοξη η παραδοχή ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου δεσμεύει και τις εθνικές αρχές, ενώ το δικαίωμα αυτό, με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο, όταν στηρίζεται στο άρθρο 41 § 2 στοιχ. α' του Χάρτη, απευθύνεται μόνο στα όργανα της Ένωσης. Ακόμη και αν η διαφοροποίηση φαίνεται να στερείται πρακτικών συνεπειών, λόγω του ταυτώσμου περιεχομένου του δικαιώματος ανεξαρτήτως του νομίμου ερείσματός του, δημιουργεί μια λογική περιπλοκή που θα πρέπει να αρθεί ερμηνευτικά. Ορθώς η γενική εισαγγελέας *J. Kokott* επισήμανε ότι «...το άρθρο 41, παράγραφος 1, του Χάρτη [...] υποχρεώνει ρητώς τα όργανα της Ένωσης να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους εντός ευλόγου χρόνου, κατ' εφαρμογήν της αρχής της χρηστής διοίκησης, προς την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται επίσης να συμμορφώνονται [ΔΕΚ της 21ης Ιουνίου 2007, C-428/05, *Laub*, Συλλογή 2007, σ. I-5069, σκέψη 25] όταν εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο<sup>8</sup>. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση που επιβάλλεται στα όργανα της Ένωσης πρέπει να θεωρηθεί ως μια υποχρέωση που δεσμεύει και τις εθνικές αρχές όταν ενεργούν ως εκτελεστικά όργανα της Ένωσης.

5. Το Δικαστήριο φάνηκε να κλίνει προς τη συστατική ερμηνεία του άρθρου 41. Ήδη στην απόφαση της 21<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2011, C-482/10, *Cicala*, στο πλαίσιο ενός *obiter dictum*, δέχθηκε ότι το άρθρο 41 § 2 στοιχείο γ' του Χάρτη, απευθύνεται, κατά το

γράμμα του, όχι στα κράτη μέλη αλλά αποκλειστικώς στα θεσμικά και άλλα όργανα της Ένωσης<sup>9</sup>. Ορισμένοι σχολιαστές ερμήνευσαν τη διατύπωση αυτή ως σαφή θέση του Δικαστηρίου υπέρ της περιορισμένης εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 41 § 2 μόνο στα θεσμικά όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης<sup>10</sup>, ενώ άλλοι θεώρησαν ότι η λύση αυτή περιορίζεται στο ειδικό πλαίσιο της υπόθεσης, που αφορούσε αμιγώς εσωτερική κατάσταση και όχι εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη<sup>11</sup>. Η απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11, *M. M. κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland και Attorney General*, προκάλεσε σύγχυση, καθόσον το Δικαστήριο, αναλύοντας το άρθρο 41 § 2 του Χάρτη, έκρινε ότι το εν λόγω δικαίωμα χρηστής διοίκησης περιλαμβάνει ιδίως το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση προτού ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, καθώς και την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της και διαπίστωσε ότι η διάταξη αυτή, όπως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα της, είναι γενικής εφαρμογής<sup>12</sup>. Ερμηνεύοντας την εν λόγω σκέψη του Δικαστηρίου, η γενική εισαγγελέας *E. Sharpston*, στις προτάσεις της στις υποθέσεις C-141/12 και C-372/12, *YS κ.λπ.*, που αφορούσαν το δικαίωμα πρόσβασης του προσώπου το οποίο αφορούν τα δεδομένα, θεώρησε ότι το Δικαστήριο επικεντρώθηκε στην ουσία του δικαιώματος ακρόασης και στα πρόσωπα που δικαιούνται να το επικαλούνται<sup>13</sup> και όχι στις αρχές στις οποίες απευθύνεται η διάταξη, οπότε δεν υπάρχει αντίφαση προς το *obiter dictum* της απόφασης *Cicala*. Κατά τη γενική εισαγγελέα, το άρθρο 41 του Χάρτη δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στο πλαίσιο υποθέσεων που αφορούν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και άλλες πληροφορίες τις οποίες έχει στην κατοχή του κράτος μέλος, διότι προβλέπει δικαιώματα έναντι των οργάνων της Ένωσης (τα οποία, επομένως, αφορούν υποχρεώσεις των τελευταίων). Την προσέγγιση αυτή υιοθέτησε και το Δικαστήριο, στην απόφαση της 17<sup>ης</sup> Ιουλίου 2014, C-141/12 και C-372/12, *YS κ.λπ.*, δεχόμενο ότι «[α]πό το γράμμα του άρθρου 41 του Χάρτη προκύπτει σαφώς ότι αυτό δεν απευθύνεται στα κράτη μέλη, αλλά μόνο στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης (βλ.,

9. Σκέψη 28 της απόφασης *Cicala*.

10. *C. Ladenburger*, Session on "Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions", in Laffrange (ed.), *The protection of fundamental Rights Post-Lisbon: Reports of the XXV Fide Congress*, Tallinn 2012.

11. *D. U. Galetta*, *Le champ d' application de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur le droit à une bonne administration: à propos des arrêts Cicala et M.*, RTDE 2013, σ. 77.

12. Σκέψη 84.

13. Σημείο 90 των προτάσεων.

6. Σκέψη 25 της απόφασης *Jiri Sabou*.

7. Σημεία 52 και 53 των προτάσεων του.

8. Προτάσεις στην υπόθεση C-392/08, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2010, σ. I-2537, σημείο 16.

συναφώς, απόφαση *Cicala*, C-482/10, EU:C:2011:868, σκέψη 28). Επομένως, ο αιτών άδεια διαμονής δεν μπορεί να επικαλεστεί, βάσει του άρθρου 41, παράγραφος 2, στοιχείο β', του Χάρτη, δικαίωμα προσβάσεως στον σχετικό με την αίτησή του εθνικό φάκελο... Βεβαίως, το δικαίωμα χρηστής διοίκησης που κατοχυρώνεται με τη διάταξη αυτή αποτυπώνει γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης (απόφαση *H.N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, σκέψη 49)<sup>14</sup>.

6. Τα εθνικά δικαστήρια δεν έχουν ενιαία προσέγγιση στο θέμα αυτό. Έτσι, το *Cour administrative de Lyon* [διοικητικό εφετείο] έκρινε ότι η διαδικασία εγκατάλειψης της επικράτειας που ρυθμίζεται στο άρθρο L 511-1 του κώδικα εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών και του δικαιώματος ασύλου συνιστά εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τον νομάρχη, οπότε και το άρθρο 41 του Χάρτη τυγχάνει εφαρμογής. Αντιθέτως, το *Cour administrative de Bordeaux* έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 41 του Χάρτη αφορούν τα δικαιώματα των προσώπων στη σχέση τους με τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, οπότε δεν μπορούν να προβληθούν λυσιτελώς στο πλαίσιο της υπό κρίση διαφοράς, προκειμένου περί αίτησης ακύρωσης κατά της απόφασης που τους υποχρεώνει να εγκαταλείψουν το έδαφος του οικείου κράτους μέλους. Την εφαρμογή του άρθρου 41 του Χάρτη από τις εθνικές αρχές δέχθηκε το ΤΑ (διοικητικό πρωτοδικείο) *Melun* ως προς το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης των αλλοδαπών που υποχρεώνονται να εγκαταλείψουν το έδαφος κράτους μέλους, τα προδικαστικά ερωτήματα του οποίου κατέληξαν στην έκδοση της σχολιαζόμενης απόφασης του ΔΕΕ.

7. Με την απόφαση *Mukarubega*, το Δικαστήριο λύνει οριστικά το ζήτημα του πεδίου εφαρμογής επιρρωννύοντας τη στενή ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 41. Ειδικότερα, στηρίζει το δικαίωμα ακρόασης έναντι των οργάνων των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης στη γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, όχι όμως και στο άρθρο 41 του Χάρτη, το οποίο, κατά το ΔΕΕ, απευθύνεται, σύμφωνα με το γράμμα του, αποκλειστικά στα θεσμικά και άλλα όργανα της Ένωσης. Αντιμετωπίζει, δηλαδή το άρθρο 41 του Χάρτη ως ειδική ρύθμιση σε σχέση με αυτή του άρθρου 51, το οποίο ρυθμίζει τους αποδέκτες των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο Χάρτης. Διαφορετική είναι συναφώς η προσέγγιση του γενικού εισαγγελέα *Wathelet*, ο οποίος, αναφερόμενος, ιδίως, στην απόφαση *Åkerberg Fransson*<sup>15</sup>, υποστηρί-

ζει ότι το άρθρο 41 απευθύνεται και στα κράτη μέλη όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης: «Είναι αλήθεια ότι, παρά το άρθρο 51 το οποίο υπό τον τίτλο «Γενικές διατάξεις που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του Χάρτη» ορίζει το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη τόσο ως προς την Ένωση όσο και ως προς τα κράτη μέλη, το άρθρο 41 του Χάρτη κατοχυρώνει το δικαίωμα ακρόασης μόνον έναντι των «θεσμικών και λοιπών οργάνων και των οργανισμών της Ένωσης»<sup>16</sup>, κάτι το οποίο επισήμανε το Δικαστήριο στην απόφασή του *Cicala* (EU:C:2011:868, σκέψη 28)... Δεν θα θεωρούσα συνεπές ούτε σύμφωνο με τη νομολογία του Δικαστηρίου [βλ. απόφαση *N.* (C-604/12, EU:C:2014:302, σκέψεις 49 και 50)] το να μπορεί το γράμμα του άρθρου 41 του Χάρτη να εισαγάγει κατ' αυτόν τον τρόπο εξαίρεση στον τιθέμενο στο άρθρο 51 του Χάρτη κανόνα, η οποία θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν ένα άρθρο του Χάρτη, ακόμα κι όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Συνεπώς, προκρίνω σαφώς την εφαρμογή του άρθρου 41 του Χάρτη στα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, αλλά εν πάση περιπτώσει, όπως επισημαίνει η Γαλλική Κυβέρνηση, το δικαίωμα ακρόασης συνιστά, κατά πάγια νομολογία, γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης που «συνδέεται, αφενός, με το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη, και, αφετέρου, με τον σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος για δίκαιη δίκη που εξασφαλίζουν τα άρθρα 47 και 48 του Χάρτη». Ο σεβασμός του εν λόγω δικαιώματος επιβάλλεται επομένως, ως εκ τούτου, οπωσδήποτε στις αρχές «όλων των κρατών μελών όταν αυτές εκδίδουν αποφάσεις εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης»<sup>17</sup>.

7. Πάντως, παρά την τοποθέτηση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο υιοθέτησε τελικώς την συστατική προσέγγιση στο θέμα του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 41 § 2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>18</sup>. Επομένως, το άρθρο 41 δεν τυγχάνει εφαρμογής στις αρχές των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο. Αντίθετα, το δικαίωμα χρηστής διοίκησης που κατοχυρώνεται με τη διάταξη αυτή αποτυπώνει γενική αρχή του

14. Σκέψεις 67 και 68.

15. «54. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης, στη σκέψη 21 της αποφάσεως *Åkerberg Fransson* (EU:C:2013:105) και στη σκέψη 34 της αποφάσεως *Pfleger κ.λπ.* (EU:C:2014:281), ότι, «[δ]εδομένου ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται με τον Χάρτη πρέπει να γίνονται σεβαστά όταν η εθνική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, δεν είναι δυνατόν να υπάρχουν περιπτώσεις που να εμπίπτουν μεν στο δίκαιο της Ένωσης, αλλά στις οποίες να μην μπορούν να εφαρμόζονται τα εν λόγω θεμελιώδη δικαιώματα. Η δυνατότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης συνεπάγεται τη δυνατότητα εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται με τον Χάρτη».

16. Για τις συζητήσεις στους κόλπους του Προεδρείου της Συνέλευσης που επεξεργάστηκε τον Χάρτη ως προς την εμβέλεια του άρθρου 41 του Χάρτη καθώς και τις προτάσεις για την επέκταση και διασαφήνιση του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη, βλ. σκέδιο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Σύνοψη των τροποποιήσεων παρουσιασθείσα από το Προεδρείο (Charte 4284/00 CONVENT 37).

17. Σημεία 55 και 56 των προτάσεών του. Βλ. και σημείο 49 των προτάσεών του στην υπόθεση *G. και R.* (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553: «[μ]ολονότι η υποχρέωση των εθνικών αρχών να τηρούν το δικαίωμα ακρόασης πριν από την έκδοση αποφάσεως ικανής να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντα ενός προσώπου έχει προ πολλού κατοχυρωθεί από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη επιβεβαιώνει την υποχρέωση αυτή και την ανάγει σε συνταγματική αξία».

18. Σκέψη 44 της απόφασης *Mukarubega*.



δικαίου της Ένωσης, η οποία απευθύνεται και στα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο<sup>19</sup>.

## II. Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της οδηγίας 2008/115

8. Αφού διευκρίνισε το πεδίο εφαρμογής του, το ΔΕΕ επαναλαμβάνει και συστηματοποιεί τη νομολογία σχετικά με το περιεχόμενο και τις προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, τους περιορισμούς του και της συνέπειες της μη τήρησής του για να καταλήξει στην εφαρμογή των ανωτέρω κανόνων στην υπό κρίση υπόθεση.

### A. Νομική φύση: ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως θεμελιώδης αρχή του ενωσιακού δικαίου

9. Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των δικαιωμάτων άμυνας, ο σεβασμός των οποίων συνιστά, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης<sup>20</sup>. Εκτός από τα άρθρα 47 και 48 του Χάρτη, τα οποία εγγυώνται τον σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας καθώς και του δικαιώματος για δίκαιη δίκη στο πλαίσιο κάθε ένδικης διαδικασίας, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται και σε επίπεδο διοικητικής διαδικασίας με το άρθρο 41 του Χάρτη, το οποίο διασφαλίζει το δικαίωμα χρηστής διοίκησης. Κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 41, το εν λόγω δικαίωμα χρηστής διοίκησης περιλαμβάνει ιδίως το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση προτού ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, καθώς και την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της<sup>21</sup>. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο τονίζει, πάντως, ότι από το γράμμα του άρθρου 41 του Χάρτη προκύπτει σαφώς ότι δεν απευθύνεται στα κράτη μέλη αλλά αποκλειστικώς στα θεσμικά και άλλα όργανα της Ένωσης. Κατά συνέπεια, ο αιτούμενος τίτλο διαμονής δεν μπορεί μεν να αντλήσει από το άρθρο 41 § 2 στοιχείο α' του Χάρτη δικαίωμα ακρόασης σε κάθε σχετική με την αίτησή του διαδικασία<sup>22</sup>, μπορεί όμως να

επικαλεστεί το δικαίωμα αυτό κατά των αρχών του κράτους μέλους, δεδομένου ότι αυτό αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των δικαιωμάτων άμυνας, τα οποία συνιστούν γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης που δεσμεύει τα κράτη μέλη.

### B. Το περιεχόμενο του δικαιώματος ακρόασης

10. Στη συνέχεια, το ΔΕΕ συστηματοποιεί την προηγούμενη νομολογία του για το περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, υπενθυμίζοντας ότι εγγυάται σε όλους τη δυνατότητα να γνωστοποιούν λυσιτελώς την άποψή τους κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας και πριν την έκδοση οποιασδήποτε απόφασης που θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντά τους<sup>23</sup>. Ειδικότερα, ο κανόνας ότι ο αποδέκτης μιας βλαπτικής πράξης πρέπει να έχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του πριν ληφθεί η απόφαση αυτή έχει ως σκοπό να είναι η αρμόδια αρχή σε θέση να λάβει λυσιτελώς υπόψη όλα τα στοιχεία που ασκούν επιρροή. Για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία του ενδιαφερομένου, ο κανόνας αυτός έχει ως αντικείμενο, μεταξύ άλλων, να μπορεί αυτός να διορθώσει ένα λάθος ή να προβάλει στοιχεία της προσωπικής του κατάστασης που να συνηγορούν υπέρ του να ληφθεί, να μη ληφθεί η απόφαση ή να έχει το τάδε ή το δείνα περιεχόμενο<sup>24</sup>. Απόρροια του δικαιώματος είναι η υποχρέωση της διοίκησης, αφενός, να μελετά με τη δέουσα προσοχή τις παρατηρήσεις που υπέβαλε ο ενδιαφερόμενος, εξετάζοντας με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα συναφή στοιχεία της οικείας υπόθεσης και, αφετέρου, να αιτιολογεί εμπειριστατωμένως την απόφασή της<sup>25</sup>. Η εξειδικευμένη και συγκεκριμένη αιτιολογία της απόφασης παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να κατανοήσει τους λόγους απόρριψης της αίτησής του και αποτελεί, συνεπώς, αναγκαίο συμπλήρωμα της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας<sup>26</sup>.

### Γ. Οι συνέπειες της μη τήρησης του δικαιώματος στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών

11. Η υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας των αποδεκτών αποφάσεων οι οποίες θίγουν αισθητώς τα συμφέροντά τους βαρύνει, κατ' αρχήν, τις διοικητικές αρχές των κρατών μελών όταν αυτές λαμβάνουν μέτρα που εμπíπτουν

19. *J. Dupont-Lassale, Protection des données personnelles, Europe, octobre 2014, n° 368.*

20. Σκέψη 42 της απόφασης *Mukarubega*, με παραπομπή στις αποφάσεις *Sopropé*, C-349/07, EU:C:2008:746, σκέψεις 33 και 36, *M.M.*, C-277/11, EU:C:2012:744, σκέψεις 81 και 82, και *Kamino International Logistics*, C-129/13, EU:C:2014:2041, σκέψη 28.

21. Σκέψη 43 της απόφασης *Mukarubega*, με παραπομπή στις αποφάσεις *M.M.*, EU:C:2012:744, σκέψεις 82 και 83, και *Kamino International Logistics*, EU:C:2014:2041, σκέψη 29.

22. Σκέψη 44 της απόφασης *Mukarubega*, με παραπομπή στις αποφάσεις *Y S κ.λπ.* EU: C-141/12 και C-372/12, EU:C:2014:2081,

σκέψη 67, C-482/10, *Cicala*, EU:C:2011:868, σκέψη 28.

23. Απόφαση *M.M.*, EU:C:2012:744, σκέψη 87 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

24. Σκέψη 47 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στην απόφαση *Sopropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 49.

25. Σκέψη 48 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στις αποφάσεις *Technische Universität München*, C-269/90, EU:C:1991:438, σκέψη 14, και *Sopropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 50.

26. Απόφαση *M.M.*, EU:C:2012:744, σκέψη 88.

στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης<sup>27</sup>, έστω και αν η εφαρμοστέα ρύθμιση δεν προβλέπει ρητώς την τήρηση μιας τέτοιας διατύπωσης<sup>28</sup>. Κατ' εφαρμογή της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, όταν δεν καθορίζονται από το δίκαιο της Ένωσης ούτε οι συνθήκες εντός των οποίων πρέπει να διασφαλίζεται ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής ούτε οι συνέπειες της μη τήρησης των δικαιωμάτων αυτών, στο εθνικό δίκαιο απόκειται ο καθορισμός των εν λόγω συνθηκών και συνεπειών, αρκεί τα μέτρα που θεσπίζονται προς την κατεύθυνση αυτή να είναι της ίδιας τάξης με εκείνα που ισχύουν για τους ιδιώτες σε ανάλογες καταστάσεις εθνικού δικαίου (αρχή της ισοδυναμίας) και να μην καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται από την έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)<sup>29</sup>.

12. Κατά επίσης πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας, δεν αποτελούν απόλυτα προνόμια, αλλά μπορούν να περιέχουν περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι αυτοί ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν αποτελούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρα και επαχθή επέμβαση που θα προσέβαλλε την ίδια την ουσία των ούτως διασφαλιζόμενων δικαιωμάτων<sup>30</sup>. Επομένως, τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας τους και λαμβάνοντας υπόψη το σύστημα της οδηγίας 2008/115, οφείλουν, αφενός, να καθορίσουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να διασφαλίζεται ο σεβασμός του δικαιώματος ακρόασης των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και, αφετέρου, να συναγάγουν τις συνέπειες της μη τήρησης του δικαιώματος αυτού<sup>31</sup>.

#### **Δ. Η εφαρμογή των ανωτέρω σκέψεων στην υπόθεση της κύριας δίκης**

13. Μετά τις ανωτέρω διευκρινίσεις ως προς το περιεχόμενο και τους περιορισμούς του δικαιώματος προηγούμενης

ακρόασης, το Δικαστήριο εξετάζει την εφαρμογή του στο πλαίσιο της διαδικασίας έκδοσης των αποφάσεων που προβλέπει η οδηγία 2008/115/EK. Η υποχρέωση των κρατών μελών να θέτουν τέρμα στην παράνομη παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών κατόπιν δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας<sup>32</sup> σημαίνει, αφενός, ότι πρέπει να προβλέπουν ρητώς στο εθνικό τους δίκαιο την υποχρέωση εγκατάλειψης της επικράτειας σε περίπτωση παράνομης διαμονής και, αφετέρου, να διασφαλίζουν ότι ο ενδιαφερόμενος τυγχάνει λυσιτελούς ακρόασης από τις αρμόδιες εθνικές αρχές στο πλαίσιο της διαδικασίας σχετικά με την αίτηση διαμονής του ή, κατά περίπτωση, σχετικά με τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του. Το Δικαστήριο υιοθετεί άκρως ρεαλιστική προσέγγιση, εφόσον επιδιώκει την ουσιαστική προστασία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και την επωφελή άσκησή του, αποτρέποντας ταυτόχρονα τη μετάπτωσή του σε μέσον επιμήκυνσης και επιβράδυνσης της διοικητικής διαδικασίας. Εστιάζει, λοιπόν, στη σχέση της απόφασης με την οποία διαπιστώνεται ο παράνομος χαρακτήρας της διαμονής του ενδιαφερομένου και της απόφασης περί επιστροφής του, η οποία αποτελεί την επιβεβλημένη από το άρθρο 6 § 1 της οδηγίας συνέπεια της πρώτης<sup>33</sup>. Είτε οι αρμόδιες αρχές εκδίδουν διαδοχικά τις ανωτέρω αποφάσεις είτε ταυτόχρονα, πρέπει να διασφαλίζουν την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν εκδοθεί η απόφαση περί επιστροφής. Δεδομένου ότι, κατά κανόνα, η διαδικασία έκδοσης της απόφασης περί επιστροφής συνιστά τη λογική και αναγκαία προέκταση της διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας διαπιστώθηκε ο παράνομος χαρακτήρας της διαμονής του ενδιαφερομένου, δεν απαιτείται νέα ακρόασή του και πριν την έκδοση απόφασης περί επιστροφής.

14. Επομένως, εάν η αρμόδια εθνική αρχή προτίθεται να εκδώσει ταυτοχρόνως απόφαση περί διαπίστωσης παράνομης διαμονής και απόφαση περί επιστροφής, δεν υποχρεούται σε κάθε περίπτωση να παράσχει δυνατότητα ακρόασης στον ενδιαφερόμενο, ώστε να μπορέσει να εκφράσει την άποψή του ειδικώς ως προς τη δεύτερη απόφαση, εφόσον αυτός είχε τη δυνατότητα να εκθέσει λυσιτελώς και αποτελεσματικώς την άποψή του όσον αφορά τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του και τους λόγους που μπορούν να δικαιολογήσουν, δυνάμει του εθνικού δικαίου, την απόφαση της εν λόγω αρχής να μην εκδώσει απόφαση περί επιστροφής<sup>34</sup>. Όπως εύστοχα επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας, στην περίπτωση αυτή, η υποχρέωση εκ νέου ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν από την έκδοση της αποφάσεως επιστροφής θα ήταν περιττή και δυσανάλογη<sup>35</sup>.

15. Στο ίδιο πνεύμα εντάσσεται και η απόφαση του Δικαστηρίου της 11<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2014, στην υπόθεση C-249/2013,

27. Σκέψη 50 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στην απόφαση *G. και R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 35.

28. Σκέψη 49 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στις αποφάσεις *Sorropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 38, *M.*, EU:C:2012:744, σκέψη 86, καθώς και *G. και R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 32.

29. Σκέψη 51 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στις αποφάσεις *Sorropé*, EU:C:2008:746, σκέψη 38, *Iaia κ.λπ.*, C-452/09, EU:C:2011:323, σκέψη 16, καθώς και *G. και R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 35.

30. Σκέψη 53 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στις αποφάσεις *Alassini κ.λπ.*, EU:C:2010:146, σκέψη 63, *G. και R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 33, και *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, σκέψη 84.

31. Σκέψη 55 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στην απόφαση *G. και R.*, EU:C:2013:533, σκέψη 37.

32. Απόφαση *Mahdi*, C-146/14PPU, EU:C:2014:1320, σκέψη 40.

33. Σκέψη 57 της απόφασης *Mukarubega* με παραπομπή στις αποφάσεις *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, σκέψη 35, και *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 31.

34. Σκέψη 60 της απόφασης *Mukarubega*.

35. Σημείο 71 των προτάσεων του στην υποθεση *Mukarubega*.

*Khaled Boudjlida κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, η οποία εκδόθηκε επί προδικαστικής παραπομπής που υπέβαλε το *tribunal administratif de Pau* και αφορά περαιτέρω πτυχές και εκφάνσεις του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης<sup>36</sup>. Το αιτούν δικαστήριο ζήτησε να διευκρινιστεί αν το δικαίωμα ακρόασης σε οποιαδήποτε διαδικασία έχει την έννοια ότι περιλαμβάνει, για παράνομως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας για τον οποίο πρόκειται να εκδοθεί απόφαση επιστροφής, το δικαίωμα να του παρασχεθεί η δυνατότητα να αναλύσει το σύνολο των εναντίον του στοιχείων επί των οποίων η αρμόδια εθνική αρχή προτίθεται να στηρίξει αυτή την απόφαση, το δικαίωμα να του παρασχεθεί επαρκής χρόνος σκέψης πριν υποβάλει τις παρατηρήσεις του και το δικαίωμα να τύχει της επικουρίας συμβούλου της επιλογής του κατά την ακρόασή του. Το Δικαστήριο επανέλαβε το σύνολο των διαπιστώσεων στις οποίες προέβη στην υπόθεση *Mukarubega*, διευκρινίζοντας περαιτέρω ότι το δικαίωμα ακρόασης πριν από την έκδοση απόφασης επιστροφής δεν έχει την έννοια ότι η αρμόδια αρχή υποχρεούται να αναγγείλει στον παράνομως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας, πριν από την ακρόαση που οργανώνεται ενόψει της έκδοσης της εν λόγω απόφασης, ότι σχεδιάζει να εκδώσει γι' αυτόν απόφαση επιστροφής, να του γνωστοποιήσει τα στοιχεία επί των οποίων προτίθεται να στηρίξει την απόφαση αυτή ή ακόμα να του χορηγήσει χρόνο σκέψης προτού αυτός διατυπώσει τις παρατηρήσεις του, αλλά ότι ο υπήκοος αυτός πρέπει να έχει τη δυνατότητα να εκθέσει λυσιτελώς και αποτελεσματικώς την άποψή του όσον αφορά τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής του και τους λόγους που μπορούν να δικαιολογήσουν, δυνάμει του εθνικού δικαίου, τη μη έκδοση απόφασης επιστροφής εκ μέρους της εν λόγω αρχής. Εξαίρεση θα πρέπει να γίνει δεκτή στην περίπτωση που ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν μπορεί ευλόγως να υποπτευθεί τα στοιχεία που μπορούν να προβληθούν εις βάρος του ή δεν είναι αντικειμενικώς σε θέση να απαντήσει σ' αυτά αν δεν προβεί προηγούμενως σε ορισμένες εξακριβώσεις ή ενέργειες, ιδίως προς συγκέντρωση δικαιολογητικών εγγράφων. Τέλος, το Δικαστήριο εξετάζει το ζήτημα της νομικής επικουρίας κατά την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, δεχόμενο ότι ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει, πριν από την έκδοση, εκ μέρους της αρμόδιας εθνικής αρχής, απόφασης επιστροφής που τον αφορά, στις υπηρεσίες νομικού συμβούλου ώστε να τύχει της επικουρίας του κατά την ακρόασή του από την αρχή αυτή, υπό τον όρον ότι η άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν επηρεάζει την εύρυθμη διεξαγωγή της διαδικασίας επιστροφής και δεν διακυβεύει την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας 2008/115. Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να αναλαμβάνουν τα βάρη της επικουρίας αυτής στο πλαίσιο της νομικής αρωγής<sup>37</sup>.

36. Με προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet.

37. Ενδιαφέρον παρουσιάζει συναφώς, υπό το πρίσμα του οριζόντιου διαλόγου των δικαστών των κρατών μελών, η απόφαση του ΔΠρΘεσ 14/2014 (Β' Τμήμα), με την οποία ανέβαλε την ενώπιόν του διαδικασία, προκειμένου το ΔΕΕ να αποφανθεί επί των προδικαστικών ερωτημάτων για το πεδίο εφαρμογής και την έννοια του δικαιώματος του άρθρου 41 του Χάρτη, που υπέβαλαν τα γαλλικά διοικητικά πρωτοδικεία. «...Στην εκκρεμή υπόθεση, εφόσον η

16. Η νομολογία αυτή χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια του Δικαστηρίου να συγκεράσει τις διάφορες συνιστώσες των δικαιωμάτων άμυνας, ιδίως δε του δικαιώματος λυσιτελούς και αποτελεσματικής ακρόασης, με την ανάγκη εφαρμογής μιας αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής, απαραίτητο στοιχείο για την καλή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής<sup>38</sup>.

Εύστοχα επισημάνθηκε ότι το Δικαστήριο επεμβαίνει σαφώς στις εκτιμήσεις που, κατά το πνεύμα της προδικαστικής παραπομπής, ανήκουν στον εθνικό δικαστή. Η ανάμιξη του Δικαστηρίου, που ουσιαστικά υποκαθιστά τον εθνικό δικαστή, ο οποίος θα περιοριστεί στη «μηχανική εφαρμογή» της λύσης στη διαφορά της οποίας επελήφθη, δικαιολογείται προφανώς από τη μέριμνα τερματισμού των διαφορετικών ερμηνειών που διήρκεσαν επί μακρόν, θέτοντας σε κίνδυνο την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στον ευαίσθητο τομέα των διαδικαστικών δικαιωμάτων<sup>39</sup>.

**Ευγενία Β. Πρεβεδούρου**  
Αν. Καθηγήτρια Νομικής ΑΠΘ

αιτούσα, γεννηθείσα το έτος 1988, σε βάρος της οποίας διατάχθηκε με το δεύτερο κεφάλαιο της προσβαλλόμενης απόφασης το μέτρο της επιστροφής στη χώρα καταγωγής της εντός προθεσμίας 30 ημερών από 3.2.2012, προβάλλει με την κρινόμενη αίτηση και αποδεικνύει ... ότι ζει στην Επικράτεια με την πατρική της οικογένεια από την ηλικία των 9 ετών και νόμιμα από 15 ετών, ότι πριν την ενηλικίωσή της έχει βετή φοίτηση στη δημόσια εκπαίδευση και ότι δεν λήφθηκε υπόψη η επί έτη νομίμως διαμορφωθείσα πραγματική κατάσταση, το Δικαστήριο άγεται στην κρίση ότι –με την επιφύλαξη επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος– η ακρόαση της αιτούσας από τη διοίκηση πριν να ληφθεί σε βάρος της, κατ' εφαρμογή του άρθρου 21 § 1 του ν. 3907/2011 που μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη αυτούσιο το άρθρο 6 § 1 της Οδηγίας 2008/115, μέτρο βλαπτικό των συμφερόντων της, θα μπορούσε να οδηγήσει στον έλεγχο των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 44 § 1 περ. η' του ν. 3386/2005. Δεδομένου, όμως, ότι μετά τη συζήτηση της υπόθεσης κατά την αναφερόμενη στην αρχή της παρούσας δικάσιμο διοικητικά πρωτοδικεία της Γαλλίας υπέβαλαν, στις 3.4.2013 και 6.5.2013, στο ΔΕΕ προδικαστικά ερωτήματα τόσο ως προς το περιεχόμενο του δικαιώματος ακρόασης υπήκοου τρίτης χώρας, του οποίου η επιστροφή πρόκειται να διαταχθεί είτε κατόπιν άρνησης χορήγησης άδειας διαμονής είτε όχι, όσο και ως προς την υποχρέωση της Διοίκησης να παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του (υποθέσεις C-166/13, ... και C-249/13,...), το Δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να αναβάλει την έκδοση οριστικής απόφασης ως προς τη νομιμότητα του επιβληθέντος με την προσβαλλόμενη απόφαση μέτρου της επιστροφής της αιτούσας στη χώρα καταγωγής της μέχρι το ΔΕΕ να αποφανθεί επί των προαναφερθέντων προδικαστικών ερωτημάτων (βλ. και ΣΕ Ολ 4076/2010)» [βλ. [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr) : Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη της Ένωσης (οριζόντιος «διάλογος» μεταξύ διοικητικών πρωτοδικείων – Χάρτης και εθνικά συνταγματικά πρότυπα), ανάρτηση 28.2.2014].

38. Αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2008/115.

39. D. Simon, Droit d'être entendu, Europe, janvier 2015, σ. 10 (11).