

## Η έννοια της σιωπής της Διοίκησης και η υποχρέωση συμμόρφωσης στις δικαστικές αποφάσεις υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης

(με αφορμή την απόφαση της 27ης Ιουνίου 2018, C-246/17, Ibrahima Diallo κατά Βελγίου)

**Περίληψη:** Στην έννομη τάξη της Ένωσης, το Δικαστήριο δεν έχει αναγνωρίσει γενική αρχή ως προς την έννοια της σιωπής των θεσμικών και λοιπών οργάνων, η οποία καταλήγει να κρίνεται κατά περίπτωση. Ομοίως, η σιωπή των εθνικών διοικητικών αρχών όταν επιλαμβάνονται αιτήσεων που στηρίζονται στο ενωσιακό δίκαιο έχει την έννοια που της αποδίδει η έννομη τάξη του οικείου κράτους μέλους υπό την επιφύλαξη των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Τέλος, η προθεσμία εντός της οποίας η διάδικος Διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί σε δικαστική απόφαση που ακυρώνει πράξη η οποία απέρριψε στηριζόμενο στο δίκαιο της Ένωσης αίτημα δεν πρέπει να υπερβαίνει το εύλογο μέτρο, κρίνεται δε και αυτή κατά περίπτωση.

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου  
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

### Περιεχόμενα

#### Εισαγωγή

- I. Η σιωπή των εθνικών διοικητικών αρχών υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης
  - II. Προθεσμία συμμόρφωσης σε ακυρωτική απόφαση
- Επίλογος

### Εισαγωγή

1. Η απόφαση *Ibrahima Diallo κατά Βελγίου*<sup>1</sup> αναδεικνύει βασικά ζητήματα διοικητικής διαδικασίας και την επιρροή που ασκεί στις εθνικές προσεγγίσεις, νομοθετικές και, κυρίως, νομολογιακές, το δίκαιο της Ένωσης, εντός των ορίων της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών. Ειδικότερα, εξετάστηκαν, υπό το πρίσμα συγκεκριμένων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, πρώτον, η

αναγνώριση τεκμηρίου θετικής πράξης σε περίπτωση σιωπής της Διοίκησης επί αιτήματος του ενδιαφερομένου (I) και, δεύτερον, η προθεσμία εντός της οποίας η διάδικος Διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί σε περίπτωση δικαστικής ακύρωσης πράξης η οποία απορρίπτει το ως άνω αίτημα, το κατά πόσον, δηλαδή, διαθέτει το σύνολο της προθεσμίας εντός της οποίας οφείλει να εκδώσει την αρχική πράξη ή μειωμένη προθεσμία (II).

### I. Η σιωπή των εθνικών διοικητικών αρχών υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης

2. Στο σημείο αυτό επιβάλλεται η διάκριση μεταξύ της σιωπής, αφενός,

1. Ph. Bonneville/E. Broussy/H. Cassagnabère/Chr. Gänser, Une demande de carte de séjour d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union ne peut pas faire l'objet d'une décision implicite d'acceptation de l'administration, AJDA 18/2018, σ. 1603.

των θεσμικών οργάνων και λοιπών οργανισμών της Ένωσης (Α) και, αφετέρου, των εθνικών διοικητικών αρχών, όταν επιλαμβάνονται αιτημάτων πολιτών που στηρίζονται στο ενωσιακό δίκαιο (Β).

## Α. Η σιωπή των θεσμικών οργάνων της Ένωσης

3. Σε αντιδιαστολή με το ελληνικό ή το γαλλικό διοικητικό δίκαιο, το δίκαιο της Ένωσης δεν περιέχει γενικό κανόνα ως προς την έννοια της σιωπής της Διοίκησης<sup>2</sup>. Αντιθέτως, μάλιστα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ρητώς ότι, «*κατ' αρχήν, η σιωπή και μόνον ενός θεσμικού οργάνου δεν μπορεί να εξομοιωθεί με σιωπηρή άρνηση, εκτός αν η συνέπεια αυτή προβλέπεται ρητώς σε διάταξη του κοινοτικού δικαίου*»<sup>3</sup>. Διευκρίνισε περαιτέρω ότι δεν αποκλείεται, υπό ορισμένες συγκεκριμένες περιστάσεις, η αρχή αυτή να μην τυχάνει εφαρμογής, «*οπότε μπορεί εξαιρετικώς να θεωρηθεί ότι η σιωπή ή αδράνεια θεσμικού οργάνου αντιστοιχούν σε σιωπηρή αρνητική απόφαση*». Σε μεταγενέστερη απόφαση δέχθηκε ότι το Συμβούλιο, παραλείποντας να υιοθετήσει τις συστάσεις της Επιτροπής όσον αφορά τη λήψη μέτρων αποφυγής του υπερβολικού ελλείμματος κατά το πρώην άρθρο 104 ΕΚ, δεν έλαβε, έστω και σιωπηρώς, καμία απόφαση δεκτική προσφυγής, εφόσον δεν υπάρχει διάταξη του κοινοτικού δικαίου ορίζουσα προθεσμία κατά την εκπνοή της οποίας να θεωρείται ότι ελήφθη σιωπηρώς απόφαση δυνάμει του άρθρου 104 παρ. 8 και 9, ΕΚ και καθορίζουσα το περιεχόμενο της απόφασής αυτής<sup>4</sup>. Ομοίως, καμία διάταξη του δημοσιονομικού κανονισμού ή των κανόνων εφαρμογής δεν καθορίζει προθεσμία μετά τη λήξη της οποίας θεωρείται ότι η αναθέτουσα αρχή, η οποία κλήθηκε να επανεξετάσει απόφαση της περί αναθέσεως ή απορριπτική της απόφαση, έχει λάβει συναφώς σιωπηρή απόφαση και το Πρωτοδικείο επισήμανε ότι η προσφεύγουσα δεν επικαλείται συγκεκριμένες περιστάσεις λόγω των οποίων η σιωπή της Επιτροπής θα μπορούσε να εξομοιωθεί, κατ' εξαίρεση, με σιωπηρή αρνητική απόφαση<sup>5</sup>. Τον κανόνα αυτό δέχεται και η θεωρία<sup>6</sup>. Το άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμά-

των της ΕΕ, που καθιερώνει το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, δεν διαλαμβάνει τίποτα συναφώς.

4. Οι διατάξεις ενωσιακών νομοθετημάτων που ρυθμίζουν ρητώς τις συνέπειες της σιωπής των θεσμικών οργάνων δεν είναι πολλές. Το παλαιότερο παράδειγμα σιωπηρής απορριπτικής απόφασης περιλαμβάνεται στον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων της ΕΕ και πρόκειται για την απουσία απάντησης της ΑΔΑ (αρμοδίας για τους διορισμούς αρχής) εντός τεσσάρων μηνών σε ένσταση (διοικητική προσφυγή) του υπαλλήλου. Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης έκρινε συναφώς ότι, ενώ η έκδοση ρητής απορριπτικής απόφασης εντός της προθεσμίας δικαστικής προσφυγής συνεπάγεται την έναρξη νέας προθεσμίας, η ρητή απόφαση που εκδίδεται εντός της προθεσμίας διοικητικής προσφυγής κατά της αρχικής σιωπηρής απορριπτικής απόφασης δεν παρατείνει την τρίμηνη προθεσμία που διαθέτει ο υπάλληλος για να την προσβάλει ενώπιον της ΑΔΑ<sup>7</sup>. Άλλη περίπτωση ρύθμισης της αδράνειας της ενωσιακής Διοίκησης υπό την έννοια της απόρριψης αποτελεί η διάταξη του άρθρου 7 του κανονισμού 1049/2001 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης<sup>8</sup>. Κατά το άρθρο 7 παρ. 4, «*η απουσία απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της καθορισμένης προθεσμίας παρέχει στον αιτούντα το δικαίωμα να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση*», η οποία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ενδικοφανής προσφυγή λόγω της διεξοδικής ρύθμισής της στο άρθρο 8 παρ. 1 και 2 του κανονισμού. Νέα απουσία απάντησης εκ μέρους του οργάνου εντός της τασσόμενης στον κανονισμό προθεσμίας θεωρείται ως αρνητική απάντηση και ο αιτών έχει το δικαίωμα να ασκήσει δικαστική προσφυγή και/ή να καταγγείλει το ζήτημα στον ευρωπαϊκό διαμεσολαβητή. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε συναφώς ότι παρέλκει η έκδοση απόφασης επί της αρχικής σιωπηρής απόρριψης, εφόσον εκδόθηκε, στη συνέχεια, ρητή αρνητική απόφαση<sup>9</sup>. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις σιωπηρών θετικών αποφάσεων προβλέπουν το άρθρο 4 παρ. 6 του κανονισμού 659/1999 για την εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων<sup>10</sup>, που διαλαμβάνει ότι αν, κατά την προκαταρκτική εξέταση κοινοποιηθέντος κρατικού μέτρου, η Επιτροπή δεν έχει λάβει απόφαση εντός της τασσόμενης με τον κανονισμό προθεσμίας, η ενίσχυση θεωρείται ότι έχει εγκριθεί, και το άρθρο 21 του κανονισμού 1907/2006, για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς

2. J.-Cl. Bonichot, Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l' Union? La Cour de justice de l' Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris [2003-2015], Liber amicorum Vassilios Skouris, 2015, σ. 117.

3. ΔΕΚ της 9.12.2004, C-123/03, Επιτροπή κατά Greencore, C-123/03 P, EU:C:2004:783, σκέψη 45.

4. ΔΕΚ της 13.7.2004, C-27/04, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2004:436, σκέψη 32.

5. ΠΕΚ της 9.9.2009, T-437/05, Brink's Security Λουξεμβούργου SA κατά Επιτροπής, EU:T:2009:318, σκέψεις 57 και 58.

6. K. Lenaerts/I. Maselis/K. Gutman, EU Procedural Law, Oxford EU Law Library, 2014, σ. 7 (14).

7. ΔΔ της 19.10.2006, F-114/05, Philippe Combescot, EU:F:2006:106.

8. ΕΕ L 145 σ. 43.

9. ΓεΔΕΕ της 15.1.2013, T-392/07, Strack κατά Επιτροπής, EU:T:2013:8- της 24.3.2011, T-36/10, Επιτροπή κατά Internationaler Hilfsfonds, EU:T:2011:124, σκέψη 50.

10. ΕΕ L 83, σ. 1.

των χημικών προϊόντων (REACH)<sup>11</sup>. Επίσης, το άρθρο 22 της οδηγίας 2008/50/ΕΚ, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα<sup>12</sup>, ορίζει ότι, αν η Επιτροπή δεν διατυπώσει αντιρρήσεις εντός εννέα μηνών από την παραλαβή κοινοποίησης του κράτους που προτείνει αναβολή της εφαρμογής ορισμένων οριακών τιμών ρύπων, οι προϋποθέσεις για την αναβολή αυτή θεωρείται ότι πληρούνται. Πάντως, αν και η κοινοτική/ενωσιακή νομοθεσία προβλέπει ρητώς στις ανωτέρω περιπτώσεις ότι η σιωπή των θεσμικών οργάνων έχει την ισχύ απόφασης, το Δικαστήριο δεν θέλησε να αναγνωρίσει την ύπαρξη κάποιας αντίστοιχης γενικής αρχής του δικαίου.

5. Όσον αφορά την έννομη προστασία, στις περιπτώσεις που, κατά τα ανωτέρω, στοιχειοθετείται σιωπηρή πράξη, είναι δυνατή η άσκηση του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής ακύρωσης του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρων 230 ΕΚ και 173 ΣυνθΕΟΚ), εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του παραδεκτού του. Ωστόσο, το βασικό ένδικο βοήθημα που προβλέπεται για την αδράνεια των θεσμικών οργάνων είναι η προσφυγή κατά παράλειψης του άρθρου 265 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρου 232 ΕΚ και 175 ΣυνθΕΟΚ). Η εν λόγω προσφυγή ασκείται τόσο από κράτη μέλη ή άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης (εδ. 1 και 2 του άρθρου 265 ΣΛΕΕ) όσο και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά του θεσμικού οργάνου που παρέλειψε να τους απευθύνει πράξη παράγουσα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα (εδ. 3 του άρθρου 265 ΣΛΕΕ). Διευκρινίζεται, πάντως, ότι, σε αντιδιαστολή προς την προσφυγή ακύρωσης, η προσφυγή κατά παράλειψης είναι αναγνωριστικό ένδικο βοήθημα με αίτημα τη διαπίστωση της κατά παράβαση των Συνθηκών παράλειψης των θεσμικών οργάνων να αποφασίσουν. Ενώ, δηλαδή, η προσφυγή ακύρωσης απο-

τελεί διαπλαστικό ένδικο βοήθημα, που στρέφεται κατά πράξης, ρητής ή, όλως κατ'εξάίρεση, σιωπηρής, η οποία παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα<sup>13</sup>, η προσφυγή κατά παράλειψης είναι αναγνωριστικό ένδικο βοήθημα και η σχετική δικαστική απόφαση δεν ακυρώνει την παράλειψη, αλλά διαπιστώνει ότι το θεσμικό όργανο παρανόμησε, καθώς παρέλειψε να αποφανθεί επί του αιτήματος που του υποβλήθηκε. Με άλλα λόγια, στην ενωσιακή έννομη τάξη, η παράλειψη αντιμετωπίζεται ως ιδιαίτερη μορφή συμπεριφοράς των θεσμικών οργάνων, κατά της οποίας προβλέπεται αναγνωριστικό ένδικο βοήθημα προς διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της<sup>14</sup>, και όχι ως σιωπηρή (δεκτική προσφυγής ακύρωσης, ή εκτελεστική, κατά την ελληνική δικονομική ορολογία) πράξη.

6. Μολονότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα άρθρα 173 (νυν άρθρο 263 ΣΛΕΕ) και 175 της Συνθήκης (νυν άρθρο 265 ΣΛΕΕ) αποτελούν την έκφραση ενός και του αυτού μέσου παροχής εννόμου προστασίας, διότι η δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλεστούν τα δικαιώματά τους δεν μπορεί να εξαρτηθεί από το αν το συγκεκριμένο όργανο ενεργεί ή παραλείπει να ενεργήσει<sup>15</sup>, η θεωρία επισημαίνει ότι η προσφυγή κατά παράλειψης δεν καλύπτει επαρκώς την αδράνεια, κυρίως δε την καθυστέρηση της ενωσιακής Διοίκησης. Ειδικότερα, το ισχύον σύστημα ένδικων βοηθημάτων παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να επωφελούνται προθεσμιών οι οποίες οριοθετούνται μόνον από τον κανόνα ότι πρέπει να είναι «εύλογες»<sup>16</sup>. Η ύπαρξη ένδικου βοηθήματος που αποσκοπεί ειδικά στην καταπολέμηση της αδράνειας των ενωσιακών οργάνων και που περιορίζεται σε αυτό, δηλαδή της προσφυγής κατά παράλειψης<sup>17</sup>, συνιστά, κατά τον δικαστή *J.-Cl. Bonichot*, μια μόνο από τις πτυχές αυτού του «πλάσματος δικαίου», όπως χαρακτηρίζει το περίφημο «πλή-

11. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων (REACH) και για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1488/94 της Επιτροπής καθώς και της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 91/155/ΕΟΚ, 93/67/ΕΟΚ, 93/105/ΕΚ και 2000/21/ΕΚ, ΕΕ L 396, σ. 1. Το άρθρο 21 παρ. 1 του κανονισμού αυτού ορίζει τα εξής: «Ένας καταχωρών μπορεί να αρχίζει ή να συνεχίζει την παρασκευή ή την εισαγωγή μιας ουσίας ή την παρασκευή ή την εισαγωγή ενός προϊόντος, εντός τριών εβδομάδων από την ημερομηνία υποβολής, με την επιφύλαξη του άρθρου 27, παράγραφος 8, εάν δεν υπάρχουν υποδείξεις περί του αντιθέτου από τον Οργανισμό Χημικών Προϊόντων, σύμφωνα με το άρθρο 20, παράγραφος 2»

12. Οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη, ΕΕ L 152, σ. 1.

13. *Ε. Πρεβεδούρου*, Προς την καθιέρωση ευθέως δικαστικού ελέγχου των πράξεων του soft law από τα δικαστήρια της Ένωσης; Με αφορμή τις προτάσεις Μ. Bobek της 12.12.2017 στην υπόθεση C-16/16P, Βέλγιο κατά Επιτροπής, ΘΠΔΔ 12/2017, σ. 1234

14. Βλ. αναλυτικά, *Κ. Γώγου*, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 324 επ.

15. ΔΕΚ της 18.11.1970, 15/70, Chevalley κατά Επιτροπής, EU:C:1970:95, σκέψη 6· της 26.11.1996, T. Port GmbH & Co. KG κατά Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, EU:C:1996:452, σκέψη 59.

16. ΔΕΚ της 18.3.1997, C-282/95 P, Guérin automobiles κατά Επιτροπής, EU:C:1997:159, σκέψεις 37 και 38.

17. Βλ. για τα ελλείμματα της προσφυγής κατά παράλειψης, *S. Cazet*, Le recours en carence en droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2012· *E. von Bardelet/ F. Donnat/ D. Siritzki*, La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen, Paris, La Documentation française, 2012, σ. 245 (253)· *J. Molinier/ J. Lotarski*, Droit du contentieux de l'Union européenne, LGDJ, 2010, σ. 141 (148).

ρες σύστημα ενδίκων βοηθημάτων», το οποίο υποτίθεται ότι διαθέτει η Ένωση<sup>18</sup>. Επικαλούμενος, μάλιστα, τον καθηγητή *J. Boulouis*<sup>19</sup> και την «κανονιστική λειτουργία του δικαστή», φαίνεται ότι αναμένει από τον δικαστή της Ένωσης να «τελειοποιήσει το ισχύον σύστημα» έννομης προστασίας, αναγόμενος σε ένα άλλο πλάσμα δικαίου, αυτό κατά το οποίο η σιωπή της διοίκησης ισοδυναμεί με απόφαση, αφού μπορεί κάλλιστα να αποτελέσει «δήλωση βούλησης η οποία αποσκοπεί στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων» και μάλιστα «με μορφή που μπορεί να αποδειχθεί από τις πλέον πρόσφορες».

## Β. Η σιωπή των εθνικών διοικητικών αρχών

7. Εφόσον το δίκαιο της Ένωσης δεν περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις που να επιβάλλουν προθεσμίες στις εθνικές Διοικήσεις για να αποφανθούν σε συγκεκριμένο τομέα που ρυθμίζει το δίκαιο αυτό, το Δικαστήριο εκτιμά ότι οι έννομες συνέπειες της ενδεχόμενης αδράνειας προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που αφορούν παρεμφερείς καταστάσεις του εθνικού δικαίου (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμει η κοινοτική έννομη τάξη (αρχή της αποτελεσματικότητας). Τονίζεται, πάντως, ότι μια από τις σημαντικότερες οδηγίες των τελευταίων ετών, η Οδηγία 2006/123/ΕΚ, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά<sup>20</sup>, προβλέπει, στο άρθρο 13 παρ. 4 το οποίο αφορά τις διαδικασίες για τη χορήγηση άδειας, ένα σύστημα σιωπηρής απόφασης αποδοχής. Ελλείπει απάντησης επί των υποβαλλομένων δικαιολογητικών εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, «η άδεια θεωρείται ότι έχει χορηγηθεί. Ωστόσο, μπορεί να προβλεφθεί διαφορετικό καθεστώς, όταν αυτό δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένων των θεμιτών συμφερόντων τρίτων». Επιβάλλεται εν προκειμένω η επισήμανση ότι το ελληνικό δίκαιο περιλαμβάνει δικονομική ρήτρα γενικής εφαρμογής, αυτή του άρθρου 45 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989 (και 63 παρ. 2 του ΚΔΔ), κατά την οποία η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί επί αίτησης που υποβάλλεται για την έκδοση πράξης συνιστά αρνητική πράξη κατά της οποίας παραδεκτώς ασκείται διαπλαστικό ένδικο βοήθημα. Τα τελευταία χρόνια, πάντως, σειρά νομοθετημάτων ουσιαστικού δικαίου συνάγει από την άπρα-

κτη πάροδο της τασσόμενης στη Διοίκηση προθεσμίας θετική νομική ρύθμιση, με συνέπεια την εντυπωσιακή αύξηση των σιωπηρών θετικών πράξεων<sup>21</sup>. Αντίθετα στο γαλλικό δίκαιο, ο νόμος 2013-1005, για την απλοποίηση των σχέσεων μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων, περιέλαβε διάταξη που φαίνεται ότι εισάγει στο γραπτό δίκαιο την αρχή κατά την οποία η σιωπή της διοίκησης, η οποία διαρκεί δύο μήνες κατόπιν της σχετικής αίτησης, ισοδυναμεί με απόφαση περί αποδοχής. Η διάταξη περιλαμβάνει, πάντως, μακρύτατο κατάλογο εξαιρέσεων<sup>22</sup>.

8. Αν και, ελλείψει ρητής διάταξης του δικαίου της Ένωσης, όπως αυτή του άρθρου 13 παρ. 4 της Οδηγίας 2006/123/ΕΚ, η ρύθμιση της σιωπής της Διοίκησης εμπίπτει στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαίου δυνάμει της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας, το Δικαστήριο επιχείρησε, σε κάποιες περιπτώσεις, να περιορίσει την εγγύηση που συνιστά για τον διοικούμενο ο μηχανισμός των σιωπηρών αποφάσεων, μέσω «υπερβολικά» αυστηρής προσέγγισης άλλων επιταγών του δικαίου της Ένωσης, ιδίως της υποχρέωσης αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων<sup>23</sup>. Με την απόφαση *Επιτροπή κατά Γαλλίας*<sup>24</sup> το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 3 παρ. 4 της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ, σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος, απαιτεί η δημόσια αρχή να γνωστοποιεί αυτεπαγγέλτως τους λόγους της εκ μέρους της απόρριψης αίτησης πληροφοριών σχετικών με το περιβάλλον, χωρίς ο αιτών να υποχρεούται να υποβάλει σχετική αίτηση, μολοντί, σε περίπτωση σιωπής της διοίκησης, οι λόγοι αυτοί μπορούν να γνωστοποιούνται στον ενδιαφερόμενο εκ των υστέρων<sup>25</sup>. Επομένως, και μεν το νομικό πλάσμα που ίσχυε προηγουμένως στη γαλλική έννομη τάξη ότι η σιωπή της Διοίκησης επέχει θέση σιωπηρής απορριπτικής απόφασης δεν μπορεί καθεαυτό να θεωρηθεί ασύμβατο

18. *J.-Cl. Bonichot*, Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l' Union?, ό.π., σ. 124.  
19. *J. Boulouis*, «A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'œuvre jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes», *Mélanges offerts à M. Waline, Le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, t. 1, σ. 149 (επανεκδόση σε *J. Boulouis*, *Recueil d'études*, 1999, *La mémoire du droit*, 1999, 380 σελ., σσ. 99-111).  
20. ΕΕ L 376, σ. 36

21. Βλ. συναφώς τον Ν. 3919/2011, Αρχή της επαγγελματικής ελευθερίας, κατάργηση περιορισμών στην πρόσβαση και άσκηση επαγγελμάτων, ΦΕΚ Α' 32. Αναλυτικά *Κ. Γώγου*, Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 269 επ. - του ίδιου, Η σιωπηρή θετική διοικητική πράξη, ΤμΤομ ΣτΕ για τα 75 χρόνια, Εκδ. Σάκκουλα, 2004, σ. 570 - *Χ. Μουκίου*, Η «Σιωπή» της Διοίκησης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003, σ. 137, 354, 847 κ.λπ. - *Δ. Ντισλίδου*, Οι σιωπηρές θετικές πράξεις, ΘΠΔΔ 2/2015, σ. 102.

22. Βλ. συναφώς [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), Απλοποίηση των σχέσεων μεταξύ Διοίκησης και πολιτών. Η τάση γενίκευσης των σιωπηρών θετικών πράξεων (24.11.2013).

23. *J.-Cl. Bonichot*, Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l' Union?, ό.π., σ. 126.

24. ΔΕΚ της 26.6.2003, C-233/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας, EU:C:2003:371.

25. Ήδη με την απόφαση της 15.10.1987, 222/86, Heylens κ.λπ., σκέψη 15, το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητώς ότι η διοίκηση δύναται να γνωστοποιεί εκ των υστέρων την αιτιολογία απορριπτικής απόφασης.

προς τις απαιτήσεις της Οδηγίας 90/313 εκ μόνου του λόγου ότι η απορριπτική απόφαση, εξ ορισμού, δεν φέρει αιτιολογία, πλην όμως το γεγονός ότι, σύμφωνα με τη γαλλική νομοθεσία, ο ενδιαφερόμενος είναι εκείνος που υποχρεούται, σε περίπτωση σιωπής της διοίκησης, να ζητήσει από αυτή εντός ορισμένης προθεσμίας να του ανακινωθούν οι λόγοι απόρριψης της αίτησης πληροφοριών προφανώς δεν συνάδει ούτε με το γράμμα του άρθρου 3 παρ. 4 της Οδηγίας 90/313 ούτε με το πνεύμα της. Έτσι, όμως, το Δικαστήριο εμποδίζει τον μηχανισμό της σιωπηρής απορριπτικής απόφασης να λειτουργήσει, διότι ακριβώς όταν η Διοίκηση παραλείπει να απαντήσει σε αίτηση του διοικουμένου εντός ευλόγου χρόνου υπάρχουν ελάχιστες πιθανότητες να αιτιολογήσει αυτεπαγγέλτως, χωρίς σχετική αίτηση του ενδιαφερομένου, τη σιωπηρή άρνηση<sup>26</sup>. Την ίδια αυστηρή προσέγγιση υιοθέτησε και στην απόφαση *Pierre Housieaux*<sup>27</sup> σε σχέση με την αντίστοιχη βελγική νομοθεσία. Αντίθετα, διαφορετική ήταν η στάση του Δικαστηρίου σε σχέση με τη γαλλική νομοθεσία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 90/220/ΕΟΚ, για τη σκόπιμη ελευθέρωση γενετικών τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον. Κατά το Δικαστήριο, το γεγονός ότι τα διατάγματα περί μεταφοράς της ως άνω οδηγίας σε επιμέρους τομείς προβλέπουν υπέρ του αιτούντος ότι, σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή παραβεί την υποχρέωση να κοινοποιήσει την απόφασή της εντός 90 ημερών και να αιτιολογήσει την απόρριψη της αίτησης επέρχεται σιωπηρή απορριπτική απόφαση που μπορεί να προσβληθεί αμέσως ενώπιον των δικαστηρίων δεν αναιρεί τη διαπίστωση περί ορθής μεταφοράς της οδηγίας στο γαλλικό δίκαιο<sup>28</sup>. Η αλλαγή στάσης του κοινοτικού δικαστή οφειλόταν, πιθανώς, στο γεγονός ότι, στην τελευταία υπόθεση, είχαν υιοθετηθεί ειδικές ρυθμίσεις για τον συγκεκριμένο τομέα αντί της εφαρμογής των γενικών κανόνων της διοικητικής διαδικασίας<sup>29</sup>.

9. Και η υπό εξέταση υπόθεση καθιστά σαφές ότι η επίδραση του δικαίου της Ένωσης στο εθνικό διοικητικό δίκαιο μπορεί να καταλήξει σε αμφισβήτηση του συστήματος σιωπηρής αρνητικής ή θετικής απόφασης που υιοθετεί το οικείο κράτος μέλος. Το βελγικό *Conseil d'Etat*

υπέβαλε στο ΔΕΕ προδικαστικό ερώτημα στο πλαίσιο διαφοράς σχετικά με την άρνηση της Διοίκησης να χορηγήσει κάρτα διαμονής σε υπήκοο της Γουινέας ως πατέρα τέκνου ολλανδικής ιθαγένειας, το οποίο κατοικεί στο Βέλγιο. Η πρώτη ρητή απορριπτική απόφαση που κοινοποιήθηκε πάνω από έξη μήνες μετά την υποβολή της αίτησής του είχε ακυρωθεί από το *conseil du contentieux des étrangers* (συμβούλιο επίλυσης ενδίκων διαφορών αλλοδαπών) στις 29 Σεπτεμβρίου 2015. Στις 9 Νοεμβρίου 2015, η Διοίκηση εξέδωσε νέα απορριπτική απόφαση, η οποία κοινοποιήθηκε στον ενδιαφερόμενο στις 26 Νοεμβρίου 2015 και διαλαμβάνει ότι αυτός δεν πληροί τις προϋποθέσεις για να έχει δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών ως μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, επειδή δεν απέδειξε ότι διαθέτει επαρκείς πόρους και ότι το ολλανδικής ιθαγένειας τέκνο του συντηρείται από αυτόν ή ότι αυτός έχει πράγματι την επιμέλειά του. Ο ενδιαφερόμενος άσκησε εμπροθέσμως προσφυγή ακύρωσης κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του *Conseil du contentieux des étrangers*, η οποία απορρίφθηκε με απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016. Στις 25 Μαρτίου 2016, ο ενδιαφερόμενος άσκησε αναίρεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του βελγικού *Conseil d'Etat* (Συμβουλίου της Επικρατείας).

10. Το *Conseil d'Etat* ρώτησε το Δικαστήριο αν η προθεσμία των 6 μηνών που προβλέπει το άρθρο 10 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ<sup>30</sup>, το οποίο ορίζει ότι «το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης τα οποία δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους πιστοποιείται με τη χορήγηση εγγράφου το οποίο καλείται “Δελτίο διαμονής μέλους της οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης”, το αργότερο εντός εξαμήνου από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης», επιβάλλει στη Διοίκηση όχι μόνο να εκδώσει αλλά και να κοινοποιήσει την απόφασή της στον ενδιαφερόμενο πριν από την εκπνοή της προθεσμίας αυτής. Το Δικαστήριο έδωσε καταφατική απάντηση, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος της διάταξης. Πράγματι, τόσο η χρήση ενεστώτα στην οριστική έγκλιση όσο και η χρήση της έκφρασης «το αργότερο», η οποία δείχνει σαφώς ότι η προθεσμία αυτή αποτελεί τη μέγιστη χρονική διάρκεια

26. *J.-Cl. Bonichot*, *Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l' Union?*, ό.π., σ. 127.

27. ΔΕΚ της 21.4.2005, C-186/04, *Pierre Housieaux* κατά *Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, EU:C:2005:248.

28. ΔΕΚ της 20.11.2003, C-296/01, Επιτροπή κατά Γαλλίας, EU:C:2003:626.

29. *J.-Cl. Bonichot*, *Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l' Union?*, ό.π., σ. 128, με παραπομπή σε *P.-F. Racine*, *La décision implicite de rejet face au droit communautaire*, *Le droit à la mesure de l'Homme. Mélanges en l'honneur de Philippe Léger*, Paris, Pedone, 2006, σ. 277 επ.

30. Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77, και διορθωτικά ΕΕ 2004, L 229, σ. 35, και ΕΕ 2005, L 197, σ. 34). Βλ. ανάλυση της οδηγίας σε Δ. Λέντζη, *Ελεύθερη κυκλοφορία Ευρωπαίων πολιτών και εθνικά συμφέροντα κρατών μελών*. Οι εύθραστοι συμβιβασμοί της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, Εκδ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2017.

εξέτασης της αίτησης συνηγορούν υπέρ του δεσμευτικού χαρακτήρα της προθεσμίας. Περαιτέρω, η χρήση του όρου «χορήγηση» σημαίνει ότι η απόφαση όχι μόνο πρέπει να εκδοθεί εντός της εξάμηνης προθεσμίας, αλλά και ότι το δελτίο διαμονής πρέπει να τεθεί στη διάθεση του αιτούντος, δηλαδή να του κοινοποιηθεί, εντός της προθεσμίας αυτής. Διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 10 παρ. 1 της οδηγίας 2004/38 θα έθετε υπό αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα του δικαιώματος διαμονής και, συνακολούθως, της διάταξης αυτής, καθόσον το εν λόγω αποτέλεσμα θα μπορεί να επέλθει πλήρως μόνον όταν ο αιτών έχει στην κατοχή του το δελτίο αυτό. Τα ανωτέρω ισχύουν και για την απόρριψη του αιτήματος, δεδομένου ότι η προθεσμία δεν μπορεί να μεταβληθεί όσον αφορά τη φύση της και να καταστεί απλώς και μόνον ενδεικτική στην περίπτωση που οι εθνικές αρχές αρνούνται να χορηγήσουν το δελτίο διαμονής<sup>31</sup>. Επιβάλλεται, βεβαίως, η επισήμανση ότι η έννοια του δεσμευτικού χαρακτήρα της προθεσμίας δεν ταυτίζεται με την αποκλειστική ή ανατρεπτική προθεσμία του άρθρου 10 παρ. 5 του ελληνικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η οποία έχει ως συνέπεια ότι το διοικητικό όργανο καθίσταται κατά χρόνον αναρμόδιο να εκδώσει τη σχετική πράξη μετά την εκπνοή της. Ο δεσμευτικός χαρακτήρας μπορεί να σημαίνει έντονη παραίτηση προς τη Διοίκηση να διεκπεραιώσει την υπόθεση εντός της προθεσμίας και να συνεπάγεται ενδεχομένως την επιβολή κυρώσεων για τυχόν υπέρβασή της ή ακόμη και τη στοιχειοθέτηση δικαιώματος αποζημίωσης του αιτούντος, όχι όμως και επιγενόμενη αναρμοδιότητα για την έκδοση της σχετικής πράξης. Τέτοια συνέπεια θα κατέληγε σε αδυναμία άσκησης ουσιαστικού δικαιώματος που απονέμεται το δικαίωμα Ένωσης και θα συνιστούσε κατάφωρη παραβίαση του *effet utile* των οικείων διατάξεων.

11. Μεγαλύτερες δυσκολίες παρουσιάζει το ζήτημα αν η ως άνω διάταξη του άρθρου 10 παρ. 1 της οδηγίας 2004/38 απαγορεύει, σε περίπτωση υπέρβασης της προθεσμίας αυτής, να χορηγηθεί αυτεπαγγέλτως η κάρτα διαμονής που ζητείται, όπως προβλέπει το βελγικό δίκαιο. Με άλλα λόγια, επιτρέπει το ενωσιακό νομοθέτημα ένα σύστημα σιωπηρής απόφασης αποδοχής αίτησης;

12. Ελλείπει διευκρινίσεων στην οδηγία, το ερώτημα αυτό εμπίπτει στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας. Το Δικαστήριο διευκρίνισε συναφώς ότι «*καίτοι το δικαίωμα της Ένωσης ουδόλως αντιτίθεται στο να προβλέπουν τα κράτη μέλη συστήματα αποδοχής ή σιωπηρής εγκρίσεως, εντούτοις, τα συστήματα αυτά δεν πρέπει να θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης*»<sup>32</sup>. Σε αυτό το αποτέλεσμα όμως θα κατέληγε το βελγικό σύστημα. Πράγματι, η χορήγηση τίτλου διαμονής του άρθρου 10 παρ. 1 της οδηγίας 2004/38 σε υπήκοο τρίτου κράτους πρέπει να θεωρείται όχι πράξη συστατική δικαιώματος, αλλά πράξη με την οποία διαπιστώνεται, από το κράτος μέλος, η ατομική κατάσταση ενός τέτοιου υπηκόου από την άποψη των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης<sup>33</sup>. Ο αναγνωριστικός χαρακτήρας των δελτίων διαμονής συνεπάγεται ότι αυτά προορίζονται να πιστοποιήσουν ένα προϋφιστάμενο δικαίωμα διαμονής του ενδιαφερομένου<sup>34</sup>. Πρόκειται, δηλαδή, για διαπιστωτική, κατά την ορολογία του ελληνικού διοικητικού δικαίου, πράξη, με την οποία η Διοίκηση διαπιστώνει δεσμευτικά τη συνδρομή νομικώς σημαντικών προϋποθέσεων, ιδίως ιδιοτήτων προσώπων ή πραγμάτων, η οποία έχει ως συνέπεια την υπαγωγή του ενδιαφερομένου σε συγκεκριμένο νομικό καθεστώς. Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η απάντηση στην αίτηση χορήγησης δελτίου διαμονής πρέπει να αντιστοιχεί στην πραγματική κατάσταση του αιτούντος και να στηρίζεται σε ενδελεχή και εξατομικευμένη εξέτασή της. Αν και η βούληση της Βελγικής Κυβέρνησης να παρακάμψει την έλλειψη απάντησης της Διοίκησης, να καταπολεμήσει την αδράνεια ή τη βραδύτητα των αρμόδιων εθνικών αρχών και να καταστήσει δυνατή την ταχεία αποσαφήνιση της κατάστασης του αιτούντος είναι αξιόπαινη, καταλήγει, πάντως, σε πρόδηλη αντίθεση προς το άρθρο 10 παρ. 1 της οδηγίας 2004/38, το οποίο δεν επιτρέπει τη χορήγηση δελτίου διαμονής μέλους της οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης σε υπήκοο τρίτου κράτους ο οποίος δεν πληροί τις προϋποθέσεις που η εν λόγω οδηγία θέτει για την άσκηση του δικαιώματος που το εν λόγω δελτίο πιστοποιεί<sup>35</sup>. Περαιτέρω, είναι πιθανόν ότι ο αυτόματος χαρακτήρας της χορήγησης του δελτίου, η οποία δεν στηρίζεται σε εξέταση της υπόθεσης, δεν προάγει την ασφάλεια δικαίου, δε-

31. Σημειώνεται ότι ο γενικός εισαγγελέας *Y. Bot* υποστήριξε συναφώς ότι η κοινοποίηση διαφέρει ουσιαστικά από την εξέταση των προϋποθέσεων του δικαιώματος διαμονής και την έκδοση της πράξης που το πιστοποιεί, οπότε η εξάμηνη προθεσμία δεν την καλύπτει. Με άλλα λόγια, η κοινοποίηση δεν επηρεάζει το δικαίωμα διαμονής, αλλά αποτελεί προϋπόθεση του ελέγχου των αποφάσεων που αφορούν την πιστοποίηση της ύπαρξης ή της έλλειψης του δικαιώματος αυτού. Περαιτέρω, εφόσον η προθεσμία άσκησης προσφυγής αρχίζει να τρέχει μόνον από την κοινοποίηση της απόφασης (άρθρο 30 παρ. 3 της οδηγίας) και όχι από την έκδοσή της, η κοινοποίηση της απόφασης μετά την εξάμηνη προθεσμία δεν θίγει το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (σημεία 56 έως 66 των προτάσεων του).

32. Σκέψη 46 της απόφασης *Ibrahima Diallo*.

33. Αποφάσεις της 21.7.2011, C-325/09, *Dias*, EU:C:2011:498, σκέψη 48, καθώς και της 12.3.2014, C-456/12, *O. και B.*, EU:C:2014:135, σκέψη 60.

34. Αποφάσεις της 25.7.2008, C-127/08, *Metock* κ.λπ., EU:C:2008:449, σκέψη 52, της 21.7.2011, C-325/09, *Dias*, EU:C:2011:498, σκέψη 54, 12.3.2014, C-456/12, *O. και B.*, EU:C:2014:135, σκέψη 60, της 14.9.2017, C-184/16, *Petrea*, EU:C:2017:684, σκέψη 32.

35. Σκέψη 50 της απόφασης *Ibrahima Diallo*.

δομένου ότι η Διοίκηση θα έχει τη δυνατότητα ανάκλησης τέτοιων σιωπηρών θετικών πράξεων εάν, μετά από έρευνα, διαπιστωθεί ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις έκδοσης τους<sup>36</sup>. Υπό τις συνθήκες αυτές, καίτοι μια εθνική νομοθεσία μπορεί κάλλιστα να προβλέπει ότι η σιωπή του αρμόδιου διοικητικού οργάνου για χρονικό διάστημα έξι μηνών από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης ισοδυναμεί με απορριπτική απόφαση, το γράμμα της οδηγίας 2004/38 αυτό καθαυτό δεν επιτρέπει, αντιθέτως, να ισοδυναμεί η σιωπή αυτή με απόφαση περί αποδοχής. Η αναγνώριση τεκμηρίου σιωπηρής θετικής πράξης θα καθιστούσε δυνατή τη χορήγηση δελτίου διαμονής σε πρόσωπο που δεν πληροί τις προϋποθέσεις για τη λήψη του. Επιβάλλεται, πάντως, η διαπίστωση ότι ούτε με την υπό εξέταση απόφαση το Δικαστήριο διατυπώνει γενική αρχή για την έννοια της σιωπής της εθνικής Διοίκησης επί αιτήσεων που στηρίζονται σε διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και ότι η ανάλυσή του συνδέεται με τις ιδιαιτερότητες του οικείου τομέα και τις πρακτικές δυσκολίες ρύθμισης της κατάστασης του ενδιαφερομένου

## II. Προθεσμία συμμόρφωσης σε ακυρωτική απόφαση

13. Το ενωσιακό δίκαιο δεν ρυθμίζει ειδικά το ζήτημα της συμμόρφωσης των εθνικών διοικήσεων στις δικαστικές αποφάσεις που εφαρμόζουν το δίκαιο αυτό<sup>37</sup>. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ρύθμιση της συμμόρφωσης στην ελληνική έννομη τάξη, σε συνταγματικό και νομοθετικό επίπεδο, αλλά και η αυστηρή νομολογιακή εφαρμογή των σχετικών διατάξεων φαίνεται ότι διασφαλίζουν πλήρως την πρακτική αποτελεσματικότητα του ουσιαστικού ενωσιακού δικαίου, όπως είναι το ζητούμενο (Α). Αντίθετα, με την απόφαση *Ibrahima Diallo*<sup>38</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης εθνική νομολογία, όπως εν προκειμένω η βελγική, βάσει της οποίας, μετά τη δικαστική ακύρωση απόφασης περί μη χορήγησης δελτίου διαμονής μέλους της οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης, η αρμόδια εθνική αρχή διαθέτει αυτομάτως εκ νέου ακέραιη την εξάμηνη προθεσμία του άρθρου 10 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38 για να αποφανθεί επί της χορήγησης (B).

θρου 10 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38 για να αποφανθεί επί της χορήγησης (B).

### A. Η ελληνική προσέγγιση: «πλήρης και άμεση συμμόρφωση»

14. Επιβάλλεται συναφώς η υπόμνηση ότι η ελληνική έννομη τάξη είναι ιδιαιτέρως αυστηρή όσον αφορά την υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, η οποία προβλέπεται στις διατάξεις 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 του Συντάγματος, εξειδικεύεται δε στα άρθρα 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/1989 και 198 του ΚΔΔ, καθώς και στον Ν 3068/2002. Τονίζεται ότι το ΝΣΚ, σε μεγάλο αριθμό γνωμοδοτήσεων του δέχεται ότι οι ως άνω διατάξεις επιβάλλουν την υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται απροφασίστως και χωρίς οποιαδήποτε καθυστέρηση στις αποφάσεις των δικαστηρίων<sup>39</sup>. Επίσης, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται παγίως ότι «η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις ακυρωτικές αποφάσεις πρέπει, να είναι πλήρης και, κατά το δυνατόν, άμεση, υπό την έννοια ότι μετά την δημοσίευση της αποφάσεως η αρμόδια αρχή οφείλει να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που είναι απαραίτητη για την υλοποίηση του ακυρωτικού αποτελέσματος και δεν δύναται να αδρανή επικαλούμενη λόγους οι οποίοι δεν εδράζονται σε συνταγματικές διατάξεις, διότι άλλως αναιρείται ο σκοπός της θεσπίσεως της διατάξεως του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος»<sup>40</sup>. Το Δικαστήριο, μάλιστα, αυτό είναι ιδιαιτέρως αυστηρό σε θέματα μη συμμόρφωσης ή καθυστέρησης και προσφάτως δέχθηκε τα εξής, όσον αφορά την καθυστέρηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί στην απόφαση της Ολομέλειας ΣτΕ ΟΛ 2192/2014 που ακύρωσε την υπουργική απόφαση περί καθορισμού του χρόνου και του τρόπου επιστροφής των ποσών που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των αστυνομικών υπαλλήλων της ΕΛΑΣ: «Η διοίκηση, παρά την παρέλευση χρονικού διαστήματος μείζονος του διμήνου από την δημοσίευση της αποφάσεως (13-6-2014), σε ουδεμία ενέργεια προς υλοποίησή της προέβη. Και ναί μεν, λόγω των εγγενών δυσχερειών που συνδέονται με την εφαρμογή της αποφάσεως αυτής, εκούσης σημαντικές δημοσιονομικής φύσεως συνέπειες, οι οποίες πράγματι πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο επισταμένης μελέτης εκ μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών, δεν θα μπορούσε να απαιτηθεί από τη διοίκηση η άμεση λήψη όλων των αναγκαίων για την υλοποίηση της αποφάσεως μέτρων εντός του, κατά τα ανωτέρω, χρονικού διαστήματος.

36. Βλ. σημεία 79 επ. των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Υ. Βοτ.

37. Με την απόφαση της 20.1.2005, C-296/03, Glaxosmithkline (EU:C:2005:42, σκέψη 39), το Δικαστήριο έκρινε, αφενός, ότι στα κράτη μέλη εναπόκειται να καθορίσουν αν η παρέλευση προθεσμίας προβλεπόμενης σε οδηγία εμποδίζει τις αρμόδιες αρχές να εκδώσουν νέα απόφαση όταν η προηγούμενη απόφαση έχει ακυρωθεί δικαστικώς και, αφετέρου, ότι μια τέτοια δυνατότητα μπορεί να ασκηθεί μόνον εντός εύλογης προθεσμίας μη δυνάμενης να υπερβεί την προθεσμία που προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο.

38. Σκέψη 57 της απόφασης *Ibrahima Diallo*.

39. Βλ. αναλυτικά και αντί πολλών, Ηλ. Κουβαρά, Η Διοικητική Δικαιοσύνη ως δικαιοτελεστική λειτουργία. Συμβολή στην αποτελεσματικότητα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015. ΓΝΜ ΝΣΚ 130/2012, 137/2012, 154/2012.

40. Βλ. ΣτΕ 1995, 1518/2014, 2559/2011, 677/2010, 2557/2006, 3191/2005 και 21/2008, 43/2010 αποφάσεις του Συμβουλίου του άρθρου 2 του Ν. 3068/2002.

Πλην, όμως, η διοίκηση θα έπρεπε να έχει ήδη εκκινήσει τη διαδικασία αυτή και να έχει, τουλάχιστον, καταλήξει σε συγκεκριμένες εκτιμήσεις ως προς τις δημοσιονομικές συνέπειες της απόφασης και τον τρόπο αντιμετώπισής τους, να έχει δε δρομολογήσει τη διαδικασία επιστροφής των αποδοχών που οι υπάλληλοι της ΕΛΑΣ υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν λόγω της αναδρομικής εφαρμογής του Ν 4093/2012 και εν συνεχεία την αποκατάσταση του μισθολογίου τους...». Επομένως, με τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης, η Διοίκηση οφείλει αμελλητί να προβεί στις αναγκαίες για τη συμμόρφωση ενέργειες. Όσον αφορά το περιεχόμενο της θετικής συμμόρφωσης, εφόσον η ακυρωθείσα πράξη ανήκει στη δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης, η τελευταία οφείλει να την εκδώσει αποφεύγοντας όλα τα νομικά ελαττώματα για τα οποία ακυρώθηκε, δεσμευόμενη όμως από την ερμηνεία του δικαστηρίου. Επομένως, εάν ακυρώθηκε άρνηση της Διοίκησης να χορηγήσει άδεια μολονότι συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις, η διοικητική αρχή οφείλει να την εκδώσει. Περαιτέρω, η Διοίκηση οφείλει να προβεί και σε υλικές ενέργειες ή πράξεις εκτέλεσης που είναι αναγκαίες για την εξάλειψη των αποτελεσμάτων της ακυρωθείσας πράξης<sup>41</sup>. Αν η ακυρωθείσα πράξη είναι διακριτικής ευχέρειας, η Διοίκηση οφείλει και πάλι να την επανεκδώσει, ακόμη και αν η διακριτική ευχέρεια αφορά την ίδια την έκδοση της πράξης. Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφόσον η διοικητική αρχή έχει επιχειρήσει την έκδοση της πράξης, είναι έργο χρηστής διοίκησης να μην υπαναχωρήσει, αλλά να συνεχίσει τη διαδικασία. Πρέπει όμως αυτή τη φορά να κάνει καλή χρήση και να μην υπερβεί τα άκρα όρια της ευχέρειας αυτής. Σε περίπτωση ακύρωσης παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, η Διοίκηση πρέπει να προβεί το ταχύτερο στην έκδοση της πράξης προσδίδοντάς της μάλιστα αναδρομική ισχύ. Η έκδοση πράξης μετά από ακύρωση παράλειψης είναι αναγκαία, δεδομένου ότι ο δικαστής δεν μπορεί να αναπληρώσει τη Διοίκηση ούτε να της απευθύνει διαταγές. Συνεπώς η ακύρωση της άρνησης δεν ισοδυναμεί με χορήγηση άδειας ούτε η ακύρωση παράλειψης προαγωγής ισοδυναμεί με προαγωγή. Εν προκειμένω, βεβαίως, εφόσον πρόκειται για πράξεις διακριτικής ευχέρειας, η συμμόρφωση έγκειται σε νέα κρίση και απόφαση, το περιεχόμενο της οποίας όμως θα καθοριστεί από την ίδια τη Διοίκηση.

## Β. Η προσέγγιση του ΔΕΕ: Εύλογη προθεσμία μη υπερβαίνουσα την προθεσμία έκδοσης της αρχικής πράξης

15. Στην υπό εξέταση απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι, ελλείψει διατάξεων στην οδηγία 2004/38/ΕΚ, ανήκει στα κράτη μέλη να καθορίσουν την προθεσμία αυτή, υπό την επιφύλαξη των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας<sup>42</sup>. Εν προκειμένω, όμως, η αυτόματη έναρξη νέας εξάμηνης προθεσμίας μετά τη δικαστική ακύρωση της αρχικής απόφασης της αρμόδιας εθνικής αρχής ενδέχεται να καταστήσει υπερβολικά δυσχερή την άσκηση του δικαιώματος του μέλους της οικογένειας ενός πολίτη της Ένωσης η οποία προϋποθέτει τη χορήγηση δελτίου διαμονής βάσει του άρθρου 10 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38. Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η Οδηγία 2004/38 έχει ως σκοπό να διευκολύνει την άσκηση του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο παρέχεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης βάσει του άρθρου 21 παρ. 1 ΣΛΕΕ, και να ενισχύσει το δικαίωμα αυτό. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές οφείλουν μόνο να εξετάσουν, εντός της προθεσμίας αυτής, κατά πόσον ο υπήκοος τρίτου κράτους είναι σε θέση να αποδείξει, προσκομίζοντας τα έγγραφα που απαριθμούνται στο άρθρο 10 παρ. 2 της εν λόγω οδηγίας, ότι emπίπτει στην έννοια του «μέλους της οικογένειας» ενός πολίτη της Ένωσης, κατά την έννοια της οδηγίας, ούτως ώστε να δικαιούται δελτίο διαμονής. Ο σκοπός αυτός επιτάσσει να χορηγείται στον υπήκοο τρίτου κράτους, ο οποίος αποδεικνύει ότι emπίπτει στην κατά την Οδηγία 2004/38 έννοια του «μέλους της οικογένειας» πολίτη της Ένωσης, δελτίο διαμονής που να πιστοποιεί την ιδιότητα αυτή το συντομότερο δυνατόν. Κατά συνέπεια, τόσο ο εγγενής στην Οδηγία 2004/38 σκοπός περί ταχείας διεκπεραίωσης όσο και η αρχή της αναλογικότητας<sup>43</sup> αντιτίθενται στο να διαθέτουν αυτομάτως οι εθνικές αρχές νέα εξάμηνη προθεσμία μετά τη δικαστική ακύρωση μιας πρώτης απόφασης περί μη χορήγησης δελτίου διαμονής. Άλλωστε, η διεκπεραίωση της αίτησης σε συντομότερο χρόνο είναι απολύτως δυνατή για τη Διοίκηση μετά τη δικαστική ακύρωση της αρχικής πράξης, εφόσον πρόκειται για συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση η οποία έχει εντοπίσει τις πλημμέλειες της αρχικής πράξης. Οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να εκδώσουν, κατόπιν σοβαρής και επιμελούς εξέτασης της αίτησης βάσει των διαλαμβανόμενων στην ακυρωτική δικαστική απόφαση, νέα απόφαση εντός εύλογης προθεσμίας, η οποία, εν πάση περιπτώσει, δεν είναι δυνατόν να

41. Πχ διαγραφή της πειθαρχικής ποινής από τον υπηρεσιακό φάκελο μετά την ακύρωσή της, κατεδάφιση του κτίσματος μετά την ακύρωση της οικοδομικής άδειας [ΣτΕ 759/1994], σφράγιση καταστήματος μετά την ακύρωση της παράνομης άδειας λειτουργίας του, επαναφορά υπαλλήλου στην υπηρεσία μετά την ακύρωση της απόλυσής του.

42. Με παραπομπή στις πιο πρόσφατες αποφάσεις της 17.3.2016, C-161/15, Bensada Benallal, EU:C:2016:175, σκέψη 24, της 15.3.2017, C-3/16, Aquino, EU:C:2017:209, σκέψη 48, της 13.12.2017, C-403/16, El Hassani, EU:C:2017:960, σκέψη 26.

43. Σκέψη 68 της απόφασης *Ibrahima Diallo*.

υπερβαίνει την προθεσμία του άρθρου 10 παρ. 1 της οδηγίας 2004/38.

16. Επιβάλλεται, πάντως, η παρατήρηση ότι ο βελγικός νομολογιακός κανόνας ότι η αρμόδια εθνική αρχή διαθέτει, κατόπιν δικαστικής ακύρωσης της απόφασης να μη χορηγήσει δελτίο διαμονής, εκ νέου ακέραιη την εξάμηνη προθεσμία του άρθρου 10 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38 μπορεί μεν να παρατείνει τη διαδικασία, δημιουργεί, όμως, ασφάλεια δικαίου. Περαιτέρω, δικαιολογείται δογματικά, δεδομένου ότι ο, κατ'αρχήν, αναδρομικός χαρακτήρας της ακύρωσης επιτάσσει να θεωρείται ότι ουδέποτε υπήρξε η ακυρωθείσα απόφαση, ότι η Διοίκηση βρίσκεται στην ίδια κατάσταση όπως προηγουμένως και, κατά συνέπεια, ότι διαθέτει εξάμηνη προθεσμία. Αντίθετα, η ερμηνεία του Δικαστηρίου περί «*εύλογης προθεσμίας μη δυνάμενης να υπερβαίνει την προθεσμία του άρθρου 10 παρ. 1 της Οδηγίας 2004/38*» καταλήγει σε περιπτώσιολογική προσέγγιση, η οποία εξαρτάται από τον βαθμό επιμέλειας της οικείας αρχής καθώς και από τον λόγο ακύρωσης (διαδικαστικό ή ουσιαστικό) και δεν καθιστά δυνατό να προσδιορισθεί με ευκολία η νέα προθεσμία που παρέχεται στην αρμόδια εθνική αρχή<sup>44</sup>. Στην υπό κρίση περίπτωση, βέβαια, το εξάμηνο που προβλέπει η οδηγία μπορεί να συνιστά εύλογο χρόνο εντός του οποίου οφείλει,

κατά το Δικαστήριο, να συμμορφωθεί η Διοίκηση, οπότε οι δύο προσεγγίσεις (του ΔΕΕ και του βελγικού δικαίου την οποία υιοθέτησε και ο γενικός εισαγγελέας) κατ'αποτέλεσμα ταυτίζονται.

## Επίλογος

17. Δεδομένου ότι το ενωσιακό δίκαιο καλύπτει όλο και περισσότερους τομείς της διοικητικής δράσης, επιβάλλεται η διαμόρφωση περαιτέρω γενικών αρχών που θα διασφαλίσουν κατά εύλογο και αποτελεσματικό τρόπο την ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος της Ένωσης και των συμφερόντων των πολιτών της. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται, αφενός, η αρχή κατά την οποία η αδράνεια της δημόσιας εξουσίας, κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, έχει συγκεκριμένες συνέπειες και υπόκειται σε πλήρη και αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο και, αφετέρου, η αρχή περί υποχρέωσης άμεσης συμμόρφωσης των εθνικών διοικητικών αρχών στις αποφάσεις των δικαστηρίων που ακυρώνουν διοικητικές πράξεις κατ'εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο φαίνεται ότι τελεί ακόμη υπό κατασκευή<sup>45</sup>.

44. Βλ. συναφώς σημεία 91-103 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα.

45. *J.-Cl. Bonichot*, *Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l'Union?*, ό.π. σ. 117.