



## Συλλογή της Νομολογίας

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
MELCHIOR WATHELET  
της 23ης Αυγούστου 2013<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-383/13 PPU**

**M. G.,  
N. R.  
κατά**

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

[αίτηση του Raad van State (Κάτω Χώρες) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Οδηγία 2008/115/EK — Επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών — Διαδικασία απομακρύνσεως — Άρθρο 15, παράγραφος 6 — Μέτρα κρατήσεως — Άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας — Δικαίωμα ακροάσεως»

### I – Εισαγωγή

1. Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, την οποία απηύθυνε το Raad van State (Κάτω Χώρες) στις 5 Ιουλίου 2013, υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ των M. G. και N. R., δύο παρανόμως διαμενόντων στις Κάτω Χώρες υπηκόων τρίτων χωρών, και του Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Υφυπουργού Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στο εξής: Staatssecretaris) σχετικά με τη νομιμότητα των μέτρων παρατάσεως της κρατήσεώς τους, τα οποία ελήφθησαν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15, παράγραφος 6, της οδηγίας 2008/115/EK 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<sup>2</sup> (στο εξής: οδηγία περί «επιστροφής»), με γνώμονα το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).
2. Από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι πληρούνταν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την παράταση των μέτρων κρατήσεως των M. G. και N. R, καθόσον τα μέτρα αυτά στηρίζονταν στην έλλειψη συνεργασίας των M. G. και N. R. για την επαναπρόωθσή τους στα σύνορα και στο γεγονός ότι έλειπαν τα αναγκαία προς τούτο έγγραφα από τρίτες χώρες.
3. Παρά ταύτα, το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι τα δικαιώματα άμυνας των M. G. και N. R. προσβλήθηκαν κατά τη διαδικασία λήψεως των μέτρων αυτών.
4. Το ζήτημα που τίθεται με την παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την εμβέλεια του δικαιώματος κάθε προσώπου να ακουστεί πριν ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, δικαιώματος που κατοχυρώνεται με το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη, και ειδικότερα τις έννομες συνέπειες μιας προσβολής του δικαιώματος αυτού.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 348, σ. 98.

5. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, πρώτον, αν η παραβίαση της γενικής αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, παραβίαση η οποία έγινε από την εθνική διοίκηση κατά τη διαδικασία λήψεως μέτρου παρατάσεως της κρατήσεως υπό την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 6, της οδηγίας περί «επιστροφής», συνεπάγεται, άνευ ετέρου και σε όλες τις περιπτώσεις, την άρση της κρατήσεως και, δεύτερον, αν υπάρχει ενδεχομένως δυνατότητα σταθμίσεως, αφενός, της βλάβης των συμφερόντων του ενδιαφερομένου που προκλήθηκε από την παραβίαση αυτή και, αφετέρου, των συμφερόντων του κράτους μέλους που υπηρετούνται με το μέτρο παρατάσεως της κρατήσεως.

## II – Το νομικό πλαίσιο

### A – Το δίκαιο της Ένωσης

#### 1. Ο Χάρτης

6. Το άρθρο 41 του Χάρτη, το οποίο επιγράφεται «Δικαίωμα χρηστής διοίκησης», ορίζει στις παραγράφους του 1 και 2:

«1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως:

α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του,

[...].»

7. Το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη ορίζει ότι «[κ]άθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο». Το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη αφορά το δικαίωμα κάθε προσώπου να δικαστεί η υπόθεσή του από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, το οποίο προηγουμένως έχει συσταθεί νομίμως. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλευτεί δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του. Κατά το άρθρο 48, παράγραφος 2, του Χάρτη, διασφαλίζεται σε κάθε κατηγορούμενο ο σεβασμός των δικαιωμάτων υπερασπίσεως.

8. Το άρθρο 51 του Χάρτη, το οποίο επιγράφεται «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει στην παράγραφο του 1:

«Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες.»

## 2. Η οδηγία περί «επιστροφής»

9. Το άρθρο 15 της οδηγίας περί «επιστροφής», το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο σχετικά με την κράτηση ενόψει απομακρύνσεως, έχει ως εξής:

«1. Εκτός αν στη συγκεκριμένη περίπτωση δύνανται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα, τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν απλώς υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν:

- α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή
- β) ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης.

Οιαδήποτε κράτηση έχει τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και διατηρείται μόνο καθόσον χρόνο η διαδικασία απομάκρυνσης εξελίσσεται και εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια.

2. Η κράτηση διατάσσεται από τις διοικητικές ή δικαστικές αρχές.

Η κράτηση διατάσσεται εγγράφως και συνοδεύεται από πραγματική και νομική αιτιολόγηση. Όταν η διαταγή κράτησης εκδίδεται από διοικητικές αρχές, τα κράτη μέλη:

- α) είτε προβλέπουν την ταχεία δικαστική επανεξέταση της νομιμότητας της κράτησης που αποφασίζεται το συντομότερο δυνατό μετά την έναρξη της κράτησης,
- β) είτε χορηγούν στον συγκεκριμένο υπήκοο τρίτης χώρας το δικαίωμα να κινήσει διαδικασία για την ταχεία δικαστική επανεξέταση της νομιμότητας της κράτησής του που αποφασίζεται το συντομότερο δυνατό μετά την έναρξη της σχετικής διαδικασίας· εν τοιαύτη περιπτώσει, τα κράτη μέλη ενημερώνουν αμέσως τους ενδιαφερομένους υπηκόους τρίτων χωρών σχετικά με τη δυνατότητα διεξαγωγής τέτοιας διαδικασίας.

Ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας απολύεται αμέσως, αν η κράτηση δεν είναι νόμιμη.

3. Εν πάση περιπτώσει, η απόφαση κράτησης επανεξετάζεται ανά εύλογα χρονικά διαστήματα είτε κατ' αίτηση του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας είτε αυτεπαγγέλτως. Σε περίπτωση παραταθείσας διάρκειας κράτησης, η επανεξέταση εποπτεύεται από δικαστική αρχή.

4. Οσάκις καθίσταται πρόδηλο ότι δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης για νομικούς ή άλλους λόγους ή όταν παύουν να ισχύουν οι όροι της παραγράφου 1, η κράτηση παύει να δικαιολογείται και το συγκεκριμένο πρόσωπο απολύεται αμέσως.

5. Η κράτηση εξακολουθεί καθ' όλη τη χρονική περίοδο κατά την οποία πληρούνται οι όροι της παραγράφου 1 και είναι αναγκαία για να διασφαλισθεί η επιτυχής απομάκρυνση. Κάθε κράτος μέλος καθορίζει περιορισμένη περίοδο κράτησης, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο.

6. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρατείνουν το χρονικό διάστημα που αναφέρεται στην παράγραφο 5 παρά μόνο για περιορισμένο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, παρ' όλες τις εύλογες προσπάθειές τους, η επιχείρηση απομάκρυνσης είναι πιθανόν να διαρκέσει περισσότερο επειδή:

- α) ο συγκεκριμένος υπήκοος της τρίτης χώρας αρνείται να συνεργασθεί, ή
- β) καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες.»

*B – ο ολλανδικό δίκαιο*

10. Δυνάμει του άρθρου 2:1, παράγραφος 1, του νόμου περί γενικού διοικητικού δικαίου (*Algemene wet bestuursrecht*), οποιοσδήποτε δύναται, για την προάσπιση των συμφερόντων του στις σχέσεις του με τη διοίκηση, να επικουρείται ή να εκπροσωπείται από εντολοδόχο.

11. Το άρθρο 4:8, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου περί γενικού διοικητικού δικαίου ορίζει ότι η διοίκηση, πριν εκδώσει απόφαση που πιθανολογείται ότι θα είναι βλαπτική για τον ενδιαφερόμενο ο οποίος δεν την είχε ζητήσει, παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να εκφράσει την άποψή του αν:

- «α) η απόφαση στηρίζεται σε στοιχεία σχετικά με πραγματικά περιστατικά και συμφέροντα που αφορούν τον ενδιαφερόμενο, και
- β) τα στοιχεία αυτά δεν γνωστοποιήθηκαν από τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο.»

12. Κατά το άρθρο 59, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο α, του νόμου του 2000 περί αλλοδαπών (*Vreemdelingenwet 2000*, στο εξής: *Vw 2000*), ο αλλοδαπός που δεν έχει νόμιμη διαμονή δύναται, εφόσον το απαιτεί λόγος δημόσιας τάξεως ή εθνικής ασφάλειας, να τεθεί υπό κράτηση από τον *Staatssecretaris*, με σκοπό την επαναπροώθησή του στα σύνορα. Κατά την παράγραφο 5 του άρθρου αυτού, η βάσει της παραγράφου 1 κράτηση δεν δύναται να υπερβεί τους έξι μήνες. Κατά την παράγραφο 6 του εν λόγω άρθρου, το χρονικό διάστημα της παραγράφου 5 δύναται να παραταθεί κατά δώδεκα ακόμη μήνες, αν η επιχείρηση επαναπροώθησε στα σύνορα, παρ' όλες τις εύλογες προσπάθειες, είναι πιθανόν να διαρκέσει περισσότερο, επειδή ο αλλοδαπός δεν συνεργάζεται για την επαναπροώθηση ή εξακολουθούν να λείπουν τα προς τούτο αναγκαία έγγραφα από τρίτες χώρες.

13. Το άρθρο 5.1a, παράγραφος 1, του διατάγματος του 2000 περί αλλοδαπών (*Vreemdelingenbesluit 2000*) ορίζει ότι ο αλλοδαπός που δεν έχει νόμιμη διαμονή δύναται να τεθεί υπό κράτηση για τον λόγο ότι το απαιτεί η δημόσια τάξη ή η εθνική ασφάλεια, αν:

- «α) υπάρχει κίνδυνος ο αλλοδαπός να διαφύγει την εποπτεία, ή
- β) ο αλλοδαπός αποφεύγει ή εμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής του ή της διαδικασίας επαναπροώθησε στα σύνορα.»

14. Το άρθρο 94, παράγραφος 4, του *Vw 2000* ορίζει ότι το *Rechtbank* κηρύσσει βάσιμη την προσφυγή κατά μέτρου κρατήσεως, αν κρίνει ότι η εφαρμογή του μέτρου αντίκειται στον *Vw 2000* ή ότι, μετά από στάθμιση όλων των διακυβευομένων συμφερόντων, δεν αποδεικνύεται ότι η εν λόγω εφαρμογή είναι ευλόγως δικαιολογημένη. Στην περίπτωση αυτή, το *Rechtbank* διατάσσει την άρση του μέτρου. Το άρθρο 106, παράγραφος 1, του *Vw 2000* ορίζει ότι το *Rechtbank* δύναται, αν διατάξει την άρση μέτρου στερητικού της ελευθερίας ή αν η στέρηση της ελευθερίας έχει ήδη αρθεί πριν από την εξέταση της αιτήσεως άρσεως του εν λόγω μέτρου, να επιδικάσει υπέρ του αλλοδαπού αποζημίωση εις βάρος του Δημοσίου. Η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού ορίζει ότι η παράγραφος 1 έχει εφαρμογή *mutatis mutandis*, αν το *Raad van State* διατάξει την άρση του στερητικού της ελευθερίας μέτρου.

**III – Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα**

15. Με αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου και της 11ης Νοεμβρίου 2012, οι M. G. και N. R. τέθηκαν, αντιστοίχως, υπό κράτηση δυνάμει του άρθρου 59, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο α, του *Vw 2000*.

16. Με αποφάσεις της 19ης και 29ης Απριλίου 2013, η διάρκεια των μέτρων κρατήσεως που επιβλήθηκαν αντιστοίχως στους M. G. και N. R. παρατάθηκε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 59, παράγραφος 6, του Vw 2000, κατ' ανώτατο όριο επί δώδεκα μήνες (στο εξής: επίμαχες αποφάσεις). Οι αποφάσεις αυτές στηρίχθηκαν στην έλλειψη συνεργασίας των M. G. και N. R. για την επαναπροώθησή τους στα σύνορα και στο γεγονός ότι εξακολουθούσαν να λείπουν τα αναγκαία προς τούτο έγγραφα από τρίτες χώρες.

17. Με απόφαση της 22ας Μαΐου 2013 και με προφορική απόφαση της 24ης Μαΐου 2013, το Rechtbank Den Haag κήρυξε αβάσιμες τις προσφυγές που είχαν ασκηθεί αντιστοίχως από τους M. G. και N. G. κατά των επίμαχων αποφάσεων και απέρριψε τα αιτήματά τους αποζημιώσεως.

18. Το Rechtbank Den Haag έκρινε ότι ο M. G. δεν είχε θιγεί σε τέτοιον βαθμό ώστε να δικαιολογείται η ακύρωση της απόφασεως παρατάσεως της κρατήσεώς του. Το δικαστήριο αυτό έκρινε συναφώς ότι από τα πρακτικά συνομιλίας σχετικά με την επιστροφή έχουσας πραγματοποιηθεί με τον M. G. στις 5 Απριλίου 2013 προκύπτει ότι του εξηγήθηκε ότι ο Staatssecretaris είχε την πρόθεση να παρατείνει την κράτησή του κατ' ανώτατο όριο επί δώδεκα μήνες και ότι είχε τη δυνατότητα να επικοινωνήσει με τον εκπρόσωπό του. Όσον αφορά τον N. R., το Rechtbank Den Haag έκρινε επίσης ότι αυτός δεν είχε θιγεί σε τέτοιον βαθμό ώστε να δικαιολογείται η ακύρωση της απόφασεως παρατάσεως της κρατήσεώς του. Κατά το Rechtbank, ο N. R. και ο εκπρόσωπός του γνώριζαν επαρκώς τους λόγους της κρατήσεως του N. R. καθώς και εκείνο που αναμενόταν να πράξει αυτός για να περιοριστεί όσο το δυνατόν περισσότερο η διάρκειά της.

19. Κατά των αποφάσεων αυτών, οι M. G. και N. R. άσκησαν αναίρεση και, επιπλέον, ζήτησαν από το Raad van State να επιδικάσει υπέρ αυτών αποζημίωση. Λαμβανομένης υπόψη της ουσιαστικής συνάφειάς τους, οι δύο αυτές υποθέσεις συνενώθηκαν.

20. Το αιτούν δικαστήριο σημειώνει ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για την παράταση των μέτρων κρατήσεως πληρούνται όσον αφορά τους M. G. και N. R. Προσθέτει ότι, κατά πάγια νομολογία του, όταν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές ένα μέτρο κρατήσεως στερείται νομιμότητας, οπότε πρέπει να διαταχθεί η άρση του.

21. Δεν αμφισβητείται, στις υποθέσεις της κύριας δίκης, ότι η αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας παραβιάστηκε κατά τη διαδικασία εκδόσεως των επίμαχων αποφάσεων, το δε Raad van State θεώρησε τούτο δεδομένο στο πλαίσιο της εξετάσεως των αιτήσεων αναίρεσεως και, επιπλέον, στην απόφασή του περί παραπομπής.

22. Παρά ταύτα, κατά το αιτούν δικαστήριο, πλημμέλειες κατά τη διαδικασία εκδόσεως της αποφάσεως κρατήσεως ή παρατάσεώς της δεν οδηγούν άνευ ετέρου στο συμπέρασμα ότι το μέτρο κρατήσεως είναι παράνομο και, επομένως, ούτε στην άρση του μέτρου αυτού. Πράγματι, στις περιπτώσεις αυτές, γίνεται στάθμιση συμφερόντων, και ειδικά μεταξύ, αφενός, των συμφερόντων που υπηρετούνται με την κράτηση και, αφετέρου, του βαθμού στον οποίο η πλημμέλεια θίγει τους κρατούμενους. Με άλλα λόγια, στην περίπτωση που πληρούνται όλες οι ουσιαστικές προϋποθέσεις που ο Vw 2000 τάσσει συναφώς, τέτοιες πλημμέλειες καθιστούν παράνομη την κράτηση ή την παράτασή της μόνον αν τα συμφέροντα που υπηρετούνται με τα μέτρα αυτά δεν είναι σε εύλογο βαθμό ανάλογα με τη σοβαρότητα της πλημμέλειας και των συμφερόντων που εθίγησαν από αυτήν.

23. Τέλος, κατά το αιτούν δικαστήριο, μετά τη δικαστική ακύρωση μιας αποφάσεως λόγω διαπιστωμένων πλημμελειών κατά την προπαρασκευή και έκδοσή της, η διοίκηση συνήθως εξακολουθεί να έχει τη δυνατότητα να διορθώσει τα πράγματα εκδίδοντας ορθή απόφαση επί του αυτού ζητήματος. Παρά ταύτα, το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι, στις υποθέσεις κρατήσεως όπως οι επίμαχες, το ολλανδικό δίκαιο δεν παρέχει στον Staatssecretaris τη δυνατότητα αυτή.



24. Αναφέροντας ότι ζητεί διευκρινίσεις από το Δικαστήριο μόνον όσον αφορά τις έννομες συνέπειες που, με γνώμονα το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να συνδεθούν με μια προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, το Raad van State αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Συνεπάγεται η από εθνικό διοικητικό όργανο παραβίαση της γενικής αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, η οποία διατυπώνεται επίσης στο άρθρο 41, παράγραφος 2, του Χάρτη [...], παραβίαση που έλαβε χώρα κατά τη διαδικασία για την έκδοση αποφάσεως παρατάσεως υπό την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 6, της οδηγίας [περί «επιστροφής»], ότι άνευ ετέρου και σε όλες τις περιπτώσεις πρέπει να αίρεται η κράτηση;

Αφήνει αυτή η γενική αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας περιθώριο για στάθμιση συμφερόντων στο πλαίσιο της οποίας, εκτός από τη σοβαρότητα της παραβιάσεως της εν λόγω αρχής και τα συμφέροντα του αλλοδαπού που εθίγησαν από αυτήν, λαμβάνονται υπόψη επίσης τα συμφέροντα του κράτους μέλους που διασφαλίζονται με την παράταση της κρατήσεως;»

#### **IV – Επί της επείγουσας διαδικασίας**

25. Με την από 5 Ιουλίου 2013 απόφασή του περί παραπομπής, το Raad van State ζήτησε να εφαρμοστεί επί της παρούσας αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως η επείγουσα προδικαστική διαδικασία του άρθρου 107 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

26. Το αιτούν δικαστήριο αιτιολόγησε το αίτημα αυτό σημειώνοντας ότι οι M. G. και N. R. βρίσκονται υπό κράτηση και ότι, αν η απάντηση στο πρώτο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος είναι καταφατική, οι κρατήσεις θα πρέπει να αρθούν αμέσως. Αντιθέτως, κατά το αιτούν δικαστήριο, αν η απάντηση σε αυτό το πρώτο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος είναι αρνητική, τούτο θα σημαίνει ότι όντως είναι δυνατή η στάθμιση συμφερόντων και ότι το Raad van State θα πρέπει να προβεί σε αυτήν, εξετάζοντας το ταχύτερο δυνατόν αν η στάθμιση αυτή πρέπει ή όχι να οδηγήσει στην άρση των κρατήσεων. Το αιτούν δικαστήριο σημείωσε επίσης ότι ορισμένες παρόμοιες υποθέσεις εκκρεμούν ενώπιον διαφόρων ολλανδικών δικαστηρίων.

27. Το δεύτερο τμήμα του Δικαστηρίου, κατόπιν προτάσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, αποφάσισε, στις 11 Ιουλίου 2013, να δεχθεί το αίτημα του αιτούντος δικαστηρίου να εφαρμοστεί η επείγουσα διαδικασία επί της παρούσας αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

#### **V – Παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο**

28. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι M. G. και N. R., η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όλοι, όπως και η Πολωνική Κυβέρνηση, υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 8ης Αυγούστου 2013.

29. Ο M. G. σημειώνει ότι το Δικαστήριο έκρινε, στην απόφαση Dokter κ.λπ.<sup>3</sup>, ότι η προστασία της δημόσιας υγείας δύναται να δικαιολογήσει την από μέρους της αρμόδιας αρχής λήψη των κατάλληλων μέτρων χωρίς προηγουμένως ο ενδιαφερόμενος να εκφράσει την άποψή του. Η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση εκείνη αφορούσε τη λήψη μέτρων κατά της εμφανίσεως και της εξαπλώσεως του αφθώδους πυρετού. Σημειώνει επίσης ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής<sup>4</sup>, ακολούθησε ανάλογη συλλογιστική. Πάντως, ο M. G. θεωρεί ότι τα μείζονα συμφέροντα που είναι η προστασία της

3 — Απόφαση της 15ης Ιουνίου 2006, C-28/05 (Συλλογή 2006, σ. I-5431).

4 — Απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P (Συλλογή 2008, σ. I-6351, στο εξής: απόφαση Kadi I).

δημόσιας υγείας ή η ασφάλεια της Ένωσης δεν υπεισέρχονται στην εκτίμηση του αν πρέπει να παραταθεί ένα μέτρο κρατήσεως που επιβλήθηκε για να διασφαλιστεί η απομάκρυνση λόγω παράνομης διαμονής. Εδώ δεν πρόκειται για εξαιρετική κατάσταση δικαιολογούσα την εκ συστήματος προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας όλων των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι τελούν υπό κράτηση. Διατείνεται ότι το δικαίωμα στην ελευθερία είναι ένα από τα πιο θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και ότι χρήζει αποτελεσματικής προστασίας. Ο M. G. προσθέτει ότι τα πρόσωπα που τίθενται υπό κράτηση είναι εν γένει ευάλωτα. Επιπλέον, κατά τον M. G., η διοίκηση μπορούσε να προβλέψει πολύ νωρίτερα την ενδεχόμενη παράταση του μέτρου κρατήσεως πέραν της κατ' αρχήν μέγιστης διάρκειας των έξι μηνών. Τέλος, θεωρεί ότι δεν είναι τόσο περίπλοκο να τηρηθεί η υποχρέωση διαμορφώσεως της διαδικασίας κατά τέτοιο τρόπο ώστε ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας και ο εκπρόσωπός του να έχουν τη δυνατότητα να αντιδράσουν επαρκώς όσον αφορά τα στοιχεία του σχεδιαζόμενου μέτρου.

30. Για τον N. R., η από την εθνική διοίκηση προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας συνεπάγεται άνευ ετέρου και σε όλες τις περιπτώσεις την ακύρωση της αποφάσεως παρατάσεως και την άρση της κρατήσεως εφόσον, ελλείψει νόμιμης αποφάσεως παρατάσεως, η κράτηση αυτή δεν μπορεί να διατηρηθεί πέρα των έξι μηνών. Θεωρεί ότι ουδέποτε είναι αδύνατον να γίνει ακρόαση πριν από την έκδοση της αποφάσεως παρατάσεως, κατά την οποία ακρόαση εξηγούνται στον ενδιαφερόμενο η σχεδιαζόμενη πράξη καθώς και ο σκοπός της, το περιεχόμενό της και οι έννομες συνέπειές της και όπου ο ενδιαφερόμενος καλείται να εκφράσει την άποψή του. Επιπλέον, ο N. R. θεωρεί ότι η αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας είναι ως εκ της φύσεώς της θεμελιώδης ως προς το σημείο αυτό και ότι η παραβίασή της είναι μέχρι τέτοιου βαθμού μη αναστρέψιμη ώστε η παραβίαση της αρχής αυτής να μη δικαιολογεί στάθμιση συμφερόντων. Ο N. R. διατείνεται ότι στάθμιση συμφερόντων, στο πλαίσιο της οποίας τα συμφέροντα του κράτους μέλους θα διαδραμάτιζαν ρόλο σε περίπτωση παρατάσεως της κρατήσεως, θα καθιστούσε κενά περιεχομένου τα δικαιώματα άμυνας.

31. Κατά τον N. R., αν έπρεπε να γίνει στάθμιση συμφερόντων, αυτή θα έπρεπε να κλίνει προς την πλευρά του συμφέροντος του παρανόμως διαμενοντος υπηκόου τρίτης χώρας, εφόσον η αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας παραβιάστηκε, ο υπήκοος αυτός βρίσκεται σε μειονεκτική και εξαρτημένη θέση και οι κανόνες και διαδικασίες σχετικά με τον σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας είναι προ πολλού γνωστοί στα κράτη μέλη, τα οποία ευχερώς δύνανται να τους θέσουν σε εφαρμογή.

32. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, μολονότι το εθνικό διοικητικό δίκαιο αναγνωρίζει ευχέρεια εκπροσωπήσεως από εντολοδόχο κατά τη διοικητική διαδικασία που προηγείται της λήψεως μέτρων στο πλαίσιο της οδηγίας περί «επιστροφής», η ευχέρεια αυτή δεν αποτελεί υποχρέωση απορρέουσα από την οδηγία αυτή ούτε από άλλη διάταξη του δικαίου της Ένωσης. Θεωρεί ότι μια παραβίαση του εθνικού διοικητικού δικαίου δεν πρέπει να οδηγεί αυτομάτως στο συμπέρασμα ότι υπήρξε παραβίαση της κατά το δίκαιο της Ένωσης αρχής των δικαιωμάτων άμυνας.

33. Η Ολλανδική Κυβέρνηση σημειώνει ότι όντως πραγματοποιήθηκαν επανειλημμένες συνομιλίες με τους M. G. και N. R. κατά τη διάρκεια της κρατήσεώς τους. Επομένως, αυτοί γνώριζαν καλά τους λόγους της κρατήσεως και της παρατάσεώς της. Κατά την κυβέρνηση αυτή, οι πλημμέλειες κατά τη διαδικασία εκδόσεως των αποφάσεων παρατάσεως, αναλόγως της περιπτώσεως, αποφεύχθηκαν ή «θεραπεύτηκαν», επειδή οι ενδιαφερόμενοι δεν εθίγησαν σε τέτοιο βαθμό ώστε να μπορεί να συναχθεί προσβολή των δικαιωμάτων τους άμυνας.

34. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι έννομες συνέπειες της προσβολής του δικαιώματος άμυνας καθορίζονται εν προκειμένω από το εθνικό δίκαιο. Η προσβολή αυτή δεν συνεπάγεται, άνευ ετέρου και σε όλες τις περιπτώσεις, την άρση της κρατήσεως. Συναφώς, η Ολλανδική Κυβέρνηση σημειώνει ότι αποτελεί πάγια νομολογία ότι μια διαδικαστική πλημμέλεια συνεπάγεται την ολική ή μερική ακύρωση μιας αποφάσεως μόνον αν αποδειχθεί ότι, ελλείψει της πλημμέλειας αυτής, η

προσβαλλόμενη απόφαση θα μπορούσε να έχει διαφορετικό περιεχόμενο<sup>5</sup>.

35. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, αν η παραμικρή πλημμέλεια, όσο περιθωριακή και αν είναι, κατά τη διαδικασία εκδόσεως αποφάσεως παρατάσεως, με την οποία θίγονται τα δικαιώματα άμυνας, έπρεπε να οδηγή στην άρση της κρατήσεως, τούτο θα έθιγε την αποτελεσματικότητα της οδηγίας περί «επιστροφής» και, επομένως, την εφαρμογή μιας αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής.

36. Κατά συνέπεια, η Ολλανδική Κυβέρνηση εκτιμά ότι ο καθορισμός των συνεπειών της παραβιάσεως της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας αφήνει ένα περιθώριο για στάθμιση συμφερόντων, και ειδικότερα αν η αποτελεσματικότητα του μέτρου παρατάσεως της κρατήσεως μπορούσε να θιγεί κατά μη αναστρέψιμο τρόπο. Όσον αφορά τη σοβαρότητα της παραβιάσεως, η Ολλανδική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι πρέπει να εξεταστούν η φύση της παραβιάσεως καθώς και τα αποτελέσματά της για τον ενδιαφερόμενο. Θεωρεί ότι, στις υποθέσεις της κύριας δίκης, η προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας ήταν περιορισμένη και ότι η θέση, αντιστοίχως, των M. G. και N. R. δεν επιδεινώθηκε, δεδομένου ότι είναι νομικώς βέβαιο, στις δύο περιπτώσεις, ότι πληρούνταν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της κρατήσεως. Επιπλέον, κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, πρέπει να ληφθούν υπόψη το γενικό συμφέρον και, ιδίως, η αναγκαία καταπολέμηση της παράνομης μεταναστεύσεως καθώς και ο σκοπός της οδηγίας περί «επιστροφής» να καθιερωθεί μια «αποτελεσματική πολιτική περί επιστροφής».

37. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι οι συνέπειες που κατ' εφαρμογήν του άρθρου 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη πρέπει να συναχθούν από την προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως, κατά τη λήψη μέτρου παρατάσεως της κρατήσεως βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 6, της οδηγίας περί «επιστροφής», καθορίζονται όχι από τις διατάξεις αυτές, αλλά από το εθνικό δίκαιο κατ' εφαρμογήν της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας. Άλλη λύση θα συνιστούσε παραβίαση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Κατά την κυβέρνηση αυτή, το άρθρο 15, παράγραφος 6, της οδηγίας περί «επιστροφής» καθορίζει μόνο τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την παράταση της κρατήσεως καθώς και τη μέγιστη διάρκειά της και παραπέμπει ευθέως στο εθνικό δίκαιο για τα επιπλέον, με την επιφύλαξη του σεβασμού των αρχών της ισοδυναμίας, της αποτελεσματικότητας και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Όσον αφορά τις συνέπειες της παραβιάσεως διαδικαστικών εγγυήσεων, κατά την Πολωνική Κυβέρνηση απόκειται στον εθνικό δικαστή να τις αξιολογήσει υπό το πρίσμα ολόκληρου του περιεχομένου της υποθέσεως της οποίας αυτός επελήφθη. Επομένως, δεν οφείλει να ακυρώσει αυτομάτως απόφαση εκδοθείσα κατόπιν προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας και δύναται να λάβει υπόψη άλλα στοιχεία, όπως την επίδραση της προσβολής αυτής στην έκβαση της διαδικασίας.

38. Η Επιτροπή υπογραμμίζει, κατ' αρχάς, ότι η στέρηση της ελευθερίας στο πλαίσιο μέτρων κρατήσεως κατ' εφαρμογήν της οδηγίας περί «επιστροφής», όσο δραστικό μέτρο και αν μπορεί να είναι για τον ενδιαφερόμενο, δεν έχει ποινικό χαρακτήρα. Θεωρεί, στη συνέχεια, ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, κατά την εφαρμογή διαδικασίας περί επιστροφής, και ιδίως σε περίπτωση παρατάσεως της κρατήσεως, να ακούσουν προηγουμένως τους ενδιαφερόμενους, αλλά εκτιμά ότι από το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής» δεν απορρέει ότι προσβολή του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως συνεπάγεται ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να απολυθεί αμέσως. Επομένως, σε περίπτωση προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας, θα πρέπει να είναι δυνατή στάθμιση συμφερόντων. Πράγματι, τα δικαιώματα άμυνας δεν είναι απόλυτα προνόμια και δύναται να συνεπάγονται περιορισμούς. Επομένως, η Επιτροπή εκτιμά ότι, για να καθορίσει τις συνέπειες μιας προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας, και ειδικότερα του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως, ο εθνικός δικαστής πρέπει να είναι σε θέση να λάβει υπόψη όλα τα στοιχεία της υποθέσεως.

5 — Αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1980, 30/78, Distillers Company κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1980, σ. 465, σκέψη 26) (υπόθεση στον τομέα του ανταγωνισμού)· της 21ης Μαρτίου 1990, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-959, σκέψη 48) (υπόθεση στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων), και της 2ας Οκτωβρίου 2003, C-194/99 P, Thyssen Stahl κατά Επιτροπής (Συλλογή 2003, σ. I-10821, σκέψη 31) (υπόθεση στον τομέα του ανταγωνισμού).



39. Προς τούτο, ο δικαστής πρέπει να μπορεί να λάβει υπόψη, αφενός, τη σοβαρότητα της προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας και τη δυνατότητα άρσεως της παραβάσεως, ενδεχομένως με την έκδοση νέας αποφάσεως, και, αφετέρου, το γενικό συμφέρον που υπηρετούν η παύση της παράνομης διαμονής και μια αποτελεσματική πολιτική περί επιστροφής σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις 4 και 6 της οδηγίας περί «επιστροφής». Επομένως, κατά την Επιτροπή, μια άνευ ετέρου καταφατική απάντηση στο πρώτο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος θα σήμαινε ότι ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος εξακολουθεί να πληροί τις προϋποθέσεις κρατήσεως κατά το άρθρο 15, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας περί «επιστροφής», θα πρέπει αυτομάτως να απολυθεί, ακόμη και σε περίπτωση ενδεχομένως αρκετά περιορισμένης προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας. Λαμβανομένης υπόψη της φύσεως των προϋποθέσεων κρατήσεως, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας περί «επιστροφής», είναι πιθανόν η άρση της παραβάσεως με την έκδοση νέας αποφάσεως κρατήσεως, αυτή τη φορά ορθής, να μην είναι πολύ αποτελεσματική, επειδή ο ενδιαφερόμενος θα μπορεί εν τω μεταξύ να έχει διαφύγει και, έτσι, να έχει εμποδίσει την επιστροφή.

40. Αντιθέτως, κατά την Επιτροπή, αρνητική απάντηση στο πρώτο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος αφήνει στο εθνικό δικαστήριο περιθώριο εκτιμήσεως για να αξιολογήσει πλήρως τη σοβαρότητα της προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας. Το εθνικό δικαστήριο θα μπορεί επίσης να λάβει υπόψη το ενδεχόμενο άρσεως της προσβολής μέσω νέας αποφάσεως ή να λάβει υπόψη το γενικό συμφέρον να δοθεί τέλος στην παράνομη διαμονή και να διασφαλιστεί μια αποτελεσματική πολιτική όσον αφορά την επιστροφή.

41. Κατά την Επιτροπή, η στάθμιση συμφερόντων σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια ότι το γενικό συμφέρον κατ'ελάχιστον στις περιπτώσεις κρατήσεως και επιστροφής. Ο εθνικός δικαστής πρέπει *in concreto* να σταθμίσει σφαιρικά όλα τα συμφέροντα, τα *me* τα *de*. Κατά τη συγκεκριμένη αυτή εκτίμηση, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να λάβει ειδικότερα υπόψη όχι μόνο τη σοβαρότητα της προσβολής, αλλά και τα κρίσιμα στοιχεία που ο ενδιαφερόμενος θα είχε μπορέσει να προβάλει κατά τη διοικητική διαδικασία και την πιθανότητα να είχαν μπορέσει τα στοιχεία αυτά να επηρεάσουν την έκβαση της διοικητικής διαδικασίας. Μια τέτοια προσέγγιση θα μπορούσε να στηρίζεται, *mutatis mutandis*, στην προσέγγιση που ακολούθησε το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα απόφαση *Distillers Company κατά Επιτροπής*, στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού. Η Επιτροπή εκτιμά ότι, υπό τις συνθήκες της παρούσας περιπτώσεως, όπου οι ενδιαφερόμενοι ακούστηκαν, αλλά κατά μη ορθό τρόπο, και όπου εκ πρώτης όψεως δεν υπάρχουν στοιχεία που θα μπορούσαν να έχουν επηρεάσει την έκβαση της διοικητικής διαδικασίας, ο εθνικός δικαστής θα μπορούσε να κρίνει ότι η στάθμιση *in concreto* κλίνει υπέρ του γενικού συμφέροντος.

## VI – Ανάλυση

### A– Η ύπαρξη προσβολής του δικαιώματος ακροάσεως

42. Επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι το αιτούν δικαστήριο ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί μόνον επί του ζητήματος των εννόμων συνεπειών, με γνώμονα το δίκαιο της Ένωσης, της διαπιστωθείσας από το αιτούν δικαστήριο προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας των M. G. και N. R.

43. Κατά συνέπεια, οι αμφιβολίες που η Ολλανδική Κυβέρνηση διατύπωσε συναφώς με τις γραπτές παρατηρήσεις της<sup>6</sup> δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη, καθόσον το Δικαστήριο απαντά στα ερωτήματα ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης βάσει του κανονιστικού και πραγματικού πλαισίου που το αιτούν δικαστήριο ορίζει με δική του ευθύνη<sup>7</sup>.

6 — Έστω και αν, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η κυβέρνηση αυτή αναγνώρισε ορισμένα σφάλματα της διοικήσεως κατά τη διαδικασία εκδόσεως των επίμαχων αποφάσεων.

7 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 20ής Μαΐου 2010, C-160/09, Ιωάννης Κατσιβαρδάς - Νικόλαος Τσίτσικας (Συλλογή 2010, σ. I-4591, σκέψη 27).

B– Το δικαίωμα ακροάσεως στο δίκαιο της Ένωσης

44. Ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας συνιστά θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης, και το δικαίωμα ακροάσεως σε κάθε διαδικασία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της αρχής αυτής. Το δικαίωμα ακροάσεως 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<sup>8</sup>. Το δικαίωμα ακροάσεως εγγυάται σε κάθε πρόσωπο τη δυνατότητα να γνωστοποιήσει, με λυσιτελή και αποτελεσματικό τρόπο, την άποψή του κατά τη διάρκεια διοικητικής διαδικασίας και πριν από την έκδοση οποιασδήποτε αποφάσεως ικανής να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντά του<sup>9</sup>.

45. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση ανέφερε ότι το ολλανδικό δίκαιο προβλέπει ταχύ δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας των μέτρων κρατήσεως<sup>10</sup>, αλλά, στην πραγματικότητα, εν προκειμένω δεν αμφισβητείται το δικαίωμα να γίνει δικαστικός έλεγχος. Επιπλέον, σημειώνω ότι, όταν μέτρα κρατήσεως ή παρατάσεως της κρατήσεως διατάσσονται από τις δικαστικές αρχές, δεν έχει εφαρμογή το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη. Πάντως, στις υποθέσεις της κύριας δίκης, τα μέτρα παρατάσεως της κρατήσεως διατάχθηκαν από τον Staatssecretaris, δηλαδή από διοικητική αρχή.

46. Παρά το γεγονός ότι η γενική έκφραση «δικαιώματα άμυνας» δύναται (όχι όμως οπωσδήποτε) να καλύψει τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται με τα άρθρα 41 και 47 του Χάρτη, εκτιμώ ότι τα δικαιώματα που διατυπώνουν οι διατάξεις αυτές είναι σαφώς χωριστά και έχουν εφαρμογή σε διαφορετικά πλαίσια, δηλαδή το πρώτο στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας πριν από την άσκηση προσφυγής και το δεύτερο στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας. Επομένως, τα εν λόγω δικαιώματα δεν μπορούν να συγχωνευθούν χωρίς να υπάρξει ο κίνδυνος να «τεθεί εκποδών» το δικαίωμα ενός ιδιώτη να ακουστεί όταν η διοίκηση προτίθεται να εκδώσει βλαπτική γι' αυτόν πράξη.

47. Η βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να προστατεύει τους διοικούμενους καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας προκύπτει σαφώς από τη διάρθρωση των άρθρων 41 και 47 του Χάρτη. Δεν μπορεί να γίνει ένα κράμα από αυτά τα δύο σαφώς χωριστά δικαιώματα χωρίς να υπάρξει κίνδυνος να προκληθεί ρήγμα στη συνοχή του διασφαλιζόμενου από τον Χάρτη συστήματος των δικαιωμάτων άμυνας.

48. Θεωρώ ότι το γεγονός ότι ο εθνικός δικαστής αποφαινεται, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής», επί της νομιμότητας της κρατήσεως που διατάχθηκε από τις διοικητικές αρχές δεν μπορεί να καλύψει αναδρομικά τη μη τήρηση του άρθρου 41 του Χάρτη από τις τελευταίες. Παράβαση του άρθρου 41 του Χάρτη επελεύσα κατά την έκδοση αποφάσεως παρατάσεως της κρατήσεως από τις διοικητικές αρχές δεν μπορεί να θεραπευθεί από το γεγονός και μόνον ότι αργότερα είναι δυνατόν να υπάρξει δικαστικός έλεγχος.

49. Μολονότι η υποχρέωση των εθνικών αρχών να τηρούν το δικαίωμα ακροάσεως πριν από την έκδοση αποφάσεως ικανής να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντα ενός προσώπου έχει προ πολλού κατοχυρωθεί από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου<sup>11</sup>, το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη επιβεβαιώνει την υποχρέωση αυτή<sup>12</sup> και την ανάγει σε συνταγματική αξία.

8 — Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11, M (σκέψη 82).

9 — Όπ.π. (σκέψη 87).

10 — Στις υποθέσεις της κύριας δίκης, οι M. G. και N. R. προσέφυγαν στο Rechtbank Den Haag, το οποίο αποφάνθηκε περίπου εντός ενός μηνός επί της νομιμότητας της παρατάσεως της κρατήσεώς τους. Βλ. σημεία 16 και 17 της παρούσας γνώμης.

11 — Βλ., ενδεικτικά, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-32/95 P, Επιτροπή κατά Lisrestal κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5373, σκέψη 21)· της 28ης Μαρτίου 2000, C-7/98, Krombach (Συλλογή 2000, σ. I-1935, σκέψη 42)· της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, C-462/98 P, Mediocurso κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-7183, σκέψη 36)· της 9ης Ιουνίου 2005, C-287/02, Ισπανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2005, σ. I-5093, σκέψη 37), και της 18ης Δεκεμβρίου 2008, C-349/07, Sorporé (Συλλογή 2008, σ. I-10369, σκέψη 37).

12 — Βλ. απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013, C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, Επιτροπή κ.λπ. κατά Kadi (σκέψη 99).

50. Έτσι, το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη διασφαλίζει σε «κάθε πρόσωπο», περιλαμβανομένων επομένως των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, το δικαίωμα ακροάσεως πριν ατομικό μέτρο ληφθεί εις βάρος του.

51. Πράγματι, από το γράμμα της διατάξεως αυτής προκύπτει ότι αυτή είναι γενικής ισχύος και έχει εφαρμογή σε κάθε διαδικασία ικανή να καταλήξει στην έκδοση βλαπτικής πράξεως. Επιπλέον, η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή ακόμη και όταν η εφαρμοστέα ρύθμιση δεν προβλέπει ρητώς τη διατύπωση αυτή<sup>13</sup>.

52. Είναι προφανές ότι, βάσει του άρθρου 51 του Χάρτη, το άρθρο του 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', έχει εφαρμογή επί των αρμοδίων εθνικών αρχών όταν εφαρμόζουν την οδηγία περί «επιστροφής»<sup>14</sup>. Θεωρώ ότι ιδίως από τις προαναφερθείσες αποφάσεις Dokter κ.λπ. και M. και από την απόφαση Honeywell Aerospace<sup>15</sup> προκύπτει 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.

53. Το δικαίωμα ακροάσεως που κατοχυρώνεται με το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη έχει οπωσδήποτε εφαρμογή επί μέτρων παρατάσεως της κρατήσεως των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, τα οποία λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του εθνικού δικαίου που μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 15, παράγραφος 6, της οδηγίας περί «επιστροφής»<sup>16</sup>. Τέτοια μέτρα, τα οποία συνεπάγονται τη στέρηση της ελευθερίας των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, είναι αναμφιβόλως βλαπτικά γι' αυτούς.

54. Μολονότι η Επιτροπή ορθώς ανέφερε ότι τα μέτρα κρατήσεως που ελήφθησαν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15 της οδηγίας περί «επιστροφής» δεν έχουν ποινικό χαρακτήρα<sup>17</sup> και δεν αποτελούν ποινές φυλακίσεως, πρέπει να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο έκρινε με την εν λόγω απόφαση El Dridi ότι η προσφυγή σε μέτρο κρατήσεως είναι το βαρύτερο μέτρο στερητικό της ελευθερίας που η οδηγία περί «επιστροφής» επιτρέπει στο πλαίσιο διαδικασίας αναγκαστικής απομακρύνσεως<sup>18</sup>. Για τον λόγο αυτόν, ένα μέτρο κρατήσεως, το οποίο, έστω και αν δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, συνεπάγεται πάντως πλήρη στέρηση της ελευθερίας, έχει προβλεφθεί ως ύστατο μέτρο μόνον όταν η εκτέλεση της αποφάσεως περί επιστροφής υπό τη μορφή απομακρύνσεως μπορεί να τεθεί σε κίνδυνο από τη συμπεριφορά του ενδιαφερομένου. Το μέτρο αυτό οριοθετείται αυστηρώς, κατ' εφαρμογήν των άρθρων 15 και 16 της εν λόγω οδηγίας, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να διασφαλιστεί ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των συγκεκριμένων υπηκόων τρίτων χωρών<sup>19</sup>. Η οδηγία περί «επιστροφής»,

13 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, προαναφερθείσα απόφαση M (σκέψεις 84 και 86).

14 — Βλ. άρθρο 1 και αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας περί «επιστροφής».

15 — Απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2005, C-300/03 (Συλλογή 2005, σ. I-689).

16 — Θεωρώ ότι οι όροι «σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο» που περιλαμβάνονται στο άρθρο 15, παράγραφος 6, της οδηγίας περί «επιστροφής» αναφέρονται στην ευχέρεια των κρατών μελών να καθορίσουν τη διάρκεια ενδεχόμενης παρατάσεως της κρατήσεως το πολύ έως δώδεκα μήνες.

17 — Βλ. σημείο 38 της παρούσας γνώμης. Βλ., υπό την έννοια αυτή, γνώμη του γενικού εισαγγελέα J. Mázak στην υπόθεση El Dridi (απόφαση της 28ης Απριλίου 2011, C-61/11 PPU, Συλλογή 2011, σ. I-3015, σημείο 35).

18 — Σκέψη 42 της εν λόγω αποφάσεως. Πράγματι, δίδεται, κατ' αρχήν, προτεραιότητα στην οικειοθελή εκτέλεση της αποφάσεως επιστροφής που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας περί «επιστροφής». Το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας περί «επιστροφής» ορίζει ότι η εν λόγω απόφαση προβλέπει κατάλληλο χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση που κυμαίνεται από επτά έως τριάντα ημέρες. Στην περίπτωση που η υποχρέωση επιστροφής δεν τηρήθηκε εντός της προθεσμίας που χορηγήθηκε για την οικειοθελή αναχώρηση, από το άρθρο 8, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας 2008/115 προκύπτει ότι, για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών επιστροφής, οι διατάξεις αυτές επιβάλλουν στο κράτος μέλος, το οποίο εξέδωσε απόφαση επιστροφής εις βάρος παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας, την υποχρέωση να προβεί στην απομάκρυνση, λαμβάνοντας όλα τα αναγκαία μέτρα, περιλαμβανομένων, ενδεχομένως, αναγκαστικών μέτρων, κατά τρόπο αναλογικό και με σεβασμό, μεταξύ άλλων, των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Βλ., υπό την έννοια αυτή, προαναφερθείσα απόφαση El Dridi (σκέψεις 36 έως 38).

19 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, προαναφερθείσα απόφαση El Dridi (σκέψη 42).

έχοντας ως σκοπό την καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομακρύνσεως και επαναπατρισμού, με βάση κοινούς κανόνες, μεριμνά ώστε τα συγκεκριμένα πρόσωπα να επαναπατριζονται με ανθρώπινους όρους και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και της αξιοπρέπειάς τους<sup>20</sup>.

55. Στο στάδιο αυτό, θα ήθελα να υπογραμμίσω έντονα ότι, σε αντίθεση με τα επιχειρήματα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως<sup>21</sup> και της Επιτροπής<sup>22</sup>, σε καμία περίπτωση μια διαπιστωθείσα προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως κατά τη λήψη μέτρου παρατάσεως της κρατήσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15, παράγραφος 6, της οδηγίας περί «επιστροφής» δεν μπορεί να θεωρηθεί «περιθωριακή» ή «περιορισμένη» προσβολή του δικαιώματος αυτού. Όπως ο M. G. σημειώνει με τις παρατηρήσεις του<sup>23</sup>, θεωρώ ότι το δικαίωμα στην ελευθερία είναι ένα από πιο θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου<sup>24</sup>. Μολονότι το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο και υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς, μεταξύ άλλων στον τομέα της παράνομης μεταναστεύσεως, όπως εν προκειμένω, κάθε απόφαση των δημοσίων αρχών που στηρίζεται στους περιορισμούς αυτούς πρέπει να τηρεί αυστηρώς όλες τις νόμιμες προϋποθέσεις που διέπουν τους περιορισμούς αυτούς.

56. Επιπλέον, σε αντίθεση με αυτό που προβάλλουν η Ολλανδική Κυβέρνηση<sup>25</sup> και η Επιτροπή<sup>26</sup>, θεωρώ ότι η συλλογιστική του Δικαστηρίου, στη σκέψη 26 της προαναφερθείσας αποφάσεως *Distillers Company κατά Επιτροπής*, ότι μια διαδικαστική πλημμέλεια συνεπάγεται την ολική ή μερική ακύρωση μιας αποφάσεως μόνον αν έχει αποδειχθεί ότι, ελλείψει της πλημμέλειας αυτής, η προσβαλλομένη απόφαση θα μπορούσε να έχει διαφορετικό περιεχόμενο, δεν μπορεί να εφαρμοστεί, κατ' αναλογία, στο πλαίσιο μέτρων τόσο περιοριστικών της ελευθερίας των προσώπων όσο η κράτηση.

57. Ως ζήτημα αρχής, η άποψη ότι η ακρόαση των ενδιαφερομένων δεν θα μπορούσε να επηρεάσει την έκβαση της επίμαχης διαδικασίας δεν μπορεί να γίνει δεκτή χωρίς τον κίνδυνο να θιγεί η ίδια η ουσία των δικαιωμάτων άμυνας, και τούτο ακόμη περισσότερο όταν μια τέτοια άποψη είναι εντελώς αστήρικτη.

Γ– Ως προς τις συνέπειες της προσβολής του δικαιώματος ακροάσεως

## 1. Κυρίως

58. Κατόπιν των ανωτέρω, ακόμη και αν πρέπει να εγκαταλείψει το επιχείρημα περί περιθωριακής προσβολής, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι έννομες συνέπειες της παραβιάσεως της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας διέπονται από το εθνικό δίκαιο<sup>27</sup>. Κατά την κυβέρνηση αυτή, η οδηγία περί «επιστροφής» δεν περιλαμβάνει διάταξη διευκρινίζουσα τις έννομες συνέπειες που ο εθνικός δικαστής πρέπει να συνδέσει με την παραβίαση της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας κατά τη διαδικασία λήψεως μέτρου παρατάσεως υπό την έννοια του άρθρου 15,

20 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *El Dridi* (σκέψη 31) και αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας περί «επιστροφής».

21 — Βλ. σημεία 35 και 36 της παρούσας γνώμης.

22 — Βλ. σημείο 39 της παρούσας γνώμης.

23 — Βλ. σημείο 29 της παρούσας γνώμης.

24 — Βλ. άρθρο 6 του Χάρτη. Επιπλέον, το άρθρο 5, το οποίο επιγράφεται «Το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια», της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, ορίζει:

«1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν και την ασφάλειαν. Ουδείς επιτρέπεται να στερηθή της ελευθερίας του εμή εις τας ακόλουθους περιπτώσεις και συμφώνως προς την νόμιμον διαδικασίαν:[...]

στ) εάν πρόκειται περί νομίμου συλλήψεως ή κρατήσεως ατόμου επί σκοπώ όπως εμποδισθή από του να εισέλθῃ παρανόμως εν τη χώρα, ή εναντίον του οποίου εκκρεμεί διαδικασία απελάσεως ή εκδόσεως.[...]

25 — Βλ. σημείο 34 της παρούσας γνώμης.

26 — Βλ. σημείο 41 της παρούσας γνώμης.

27 — Βλ. σημείο 34 της παρούσας γνώμης.



παράγραφος 6, της οδηγίας αυτής. Θεωρεί ότι από τη σκέψη 38 της προαναφερθείσας αποφάσεως Sorogoré προκύπτει ότι, ελλείψει κανόνων τεθέντων από το δίκαιο της Ένωσης, στον εθνικό δικαστή απόκειται να διευκρινίσει τις έννομες συνέπειες που πρέπει να συνδεθούν με την παραβίαση της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, τηρουμένων των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

59. Δεν συμμερίζομαι την ανάλυση αυτή.

60. Όπως προκύπτει αδιαμφισβήτητα από τη σκέψη 38 της προαναφερθείσας αποφάσεως Sorogoré, η αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας έχει εφαρμογή μόνον όταν το δίκαιο της Ένωσης δεν καθορίζει τα της εφαρμογής μιας ρυθμίσεως, οπότε τα θέματα αυτά εμπίπτουν στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών<sup>28</sup>.

61. Ακόμη και αν πρόκειται για μια από τις σπάνιες περιπτώσεις όπου το ίδιο το δίκαιο της Ένωσης προβλέπει την κύρωση για μια παρανομία<sup>29</sup>, νομίζω ότι εν προκειμένω οι έννομες συνέπειες που ο εθνικός δικαστής πρέπει να συναγάγει από προσβολή του κατά το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη δικαιώματος ακροάσεως τελεσθείσα κατά την παράταση της κρατήσεως ενός παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας καθορίζονται από το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής».

62. Πράγματι, το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής» ορίζει ρητώς και σαφώς ότι «[ο] συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας απολύεται αμέσως αν η κράτηση δεν είναι νόμιμη».

63. Αυτή η αναγκαστικού δικαίου διάταξη δεν αφήνει κανένα περιθώριο κινήσεως στα κράτη μέλη και αντικατοπτρίζει τη ρητή βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να διασφαλίσει ότι ουδείς παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας δύναται να στερηθεί της ελευθερίας του αν δεν έχει τηρηθεί το δίκαιο.

64. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής» δεν δύναται να προβλέπει τις έννομες συνέπειες μιας προσβολής του δικαιώματος ακροάσεως κατά τη διαδικασία λήψεως μέτρου παρατάσεως, επειδή η διάταξη αυτή αφορά μόνο τις ουσιαστικές προϋποθέσεις<sup>30</sup> που πρέπει να πληρούνται για να διαταχθεί η κράτηση ή η παράτασή της, «και όχι την απόφαση που οδηγεί στην κράτηση ή στην παράτασή της». Δεν μπορώ να συμμεριστώ αυτή την ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής», η οποία θα απέκλειε τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το ζήτημα αν πρόκειται ή όχι για «νόμιμη κράτηση». Επιπλέον, δεν κατανοώ τη διάκριση στην οποία η Επιτροπή προέβη κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση μεταξύ της νομιμότητας της κρατήσεως και της νομιμότητας της αποφάσεως που διατάσσει την κράτηση. Δεν αντιλαμβάνομαι πώς μια κράτηση παραμένει νόμιμη ενώ η απόφαση που τη διατάσσει δεν θα ήταν.

28 — Πράγματι, στη σκέψη 38 της εν λόγω αποφάσεως Sorogoré, το Δικαστήριο έκρινε ότι, «[ό]σον αφορά την εφαρμογή της αρχής [του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας] και ειδικότερα τις προθεσμίες για την άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, όταν οι προθεσμίες αυτές, όπως στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν τάσσονται από το κοινοτικό δίκαιο, εμπίπτουν στο εθνικό δίκαιο, αρκεί, αφενός, να είναι της ίδιας τάξεως με εκείνες που ισχύουν για τους ιδιώτες ή τις επιχειρήσεις σε ανάλογες καταστάσεις του εθνικού δικαίου και, αφετέρου, να μη καθιστούν στην πράξη αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας που παρέχει η κοινοτική έννομη τάξη».

29 — Στη σκέψη 47 της προαναφερθείσας αποφάσεως El Dridi, το Δικαστήριο έκρινε ότι «τα άρθρα 15 και 16 της οδηγίας [περί “επιστροφής”] είναι απηλλαγμένα αρέσεων και αρκούντως ακριβή ώστε να μην χρειάζονται περαιτέρω ειδικά στοιχεία προκειμένου να μπορούν να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη».

30 — Δηλαδή τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που καθιερώνει το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας περί «επιστροφής», όπως ο κίνδυνος διαφυγής ή η παρεμπόδιση της επιστροφής ή της διαδικασίας απομακρύνσεως.



65. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι η από την εθνική διοίκηση παραβίαση της γενικής αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας (εν προκειμένω, του δικαιώματος ακροάσεως, όπως προβλέπεται από το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη) κατά τη διαδικασία λήψεως μέτρου παρατάσεως της κρατήσεως, υπό την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 6, της οδηγίας περί «επιστροφής», συνεπάγεται την ακύρωση του μέτρου αυτού και την άμεση απόλυση του ενδιαφερομένου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής».

## 2. Επικουρικώς

66. Για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεν υιοθετήσει αυτή την ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί «επιστροφής» καθώς και του άρθρου 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη, οφείλω να αναλύσω τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις συνέπειες που πρέπει να συναχθούν από μια διαπιστωμένη προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, και ειδικότερα του δικαιώματος ακροάσεως στο πλαίσιο εθνικής διοικητικής διαδικασίας θέτουσας σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης, και τούτο για να καθοριστούν τα δικαιώματα που μπορεί να αντλήσει εντεύθεν το θύμα της προσβολής αυτής.

67. Δεν θα μιλήσω για στάθμιση συμφερόντων, όπως προτείνει το αιτούν δικαστήριο. Πράγματι, όπως έδειξαν οι σκέψεις του εισηγητή δικαστή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η έννοια αυτή προκαλεί αμηχανία, ιδίως ως προς τα στοιχεία ή τα συμφέροντα που πρέπει να συγκριθούν, πράγμα που δεν διευκρινίστηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

68. Μολονότι, κατά το Δικαστήριο, ο γενικός κανόνας είναι βεβαίως η άνευ ετέρου ακύρωση των επίμαχων αποφάσεων<sup>31</sup>, παρά ταύτα αποτελεί επίσης πάγια νομολογία ότι ο σεβασμός του δικαιώματος ακροάσεως δεν συνιστά απόλυτη επιταγή και δύναται να περιέχει περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί όντως στοιχούν με σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν συνιστούν, με γνώμονα τον επιδιωκόμενο σκοπό, υπέρμετρη και μη ανεκτή επέμβαση που θα προσέβαλλε την ίδια την ουσία των δικαιωμάτων που διασφαλίζονται κατ' αυτόν τον τρόπο<sup>32</sup>.

69. Έτσι, σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης και όταν επιτακτικοί λόγοι το απαιτούν, οι αρχές, τόσο εθνικές όσο και της Ένωσης, μπορούν να λάβουν ατομικά μέτρα επηρεάζοντα δυσμενώς πρόσωπα χωρίς να ακούσουν προηγουμένως την άποψη τους.

70. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ο περιορισμός του δικαιώματος ακροάσεως μπορεί να δικαιολογηθεί και επομένως να γίνει ανεκτός όταν η δημόσια υγεία απειλείται από τον αφθώδη πυρετό ή όταν η δημόσια ασφάλεια απειλείται από την τρομοκρατία.

71. Στην προαναφερθείσα απόφαση *Dokter* κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ότι, λαμβάνοντας υπόψη τον άκρως μεταδοτικό χαρακτήρα του αφθώδους πυρετού και την ανάγκη ταχείας και αποτελεσματικής καταπολεμήσεώς του προκειμένου να προστατευθεί η δημόσια υγεία, η αρμόδια αρχή μπορούσε να λάβει τα κατάλληλα μέτρα χωρίς προηγουμένως να γνωστοποιηθούν σε όλους τους δυνητικά ενδιαφερόμενους τα πραγματικά περιστατικά και τα έγγραφα στα οποία στηρίχθηκαν τα εν λόγω μέτρα και χωρίς οι ενδιαφερόμενοι να λάβουν θέση επί των εν λόγω περιστατικών και εγγράφων. Κατά το Δικαστήριο, τέτοιος περιορισμός δύναται να αποτελέσει υπέρμετρη παρέμβαση μόνον αν οι ενδιαφερόμενοι στερήθηκαν τη δυνατότητα να αμφισβητήσουν τα εν λόγω μέτρα σε μεταγενέστερη διαδικασία και να διατυπώσουν λυσιτελώς την άποψή τους στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής<sup>33</sup>.

31 — Βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά *Lisrestal* (σκέψη 45) και *Mediocurso* κατά Επιτροπής (σκέψη 50) και απόφαση της 29ης Ιουνίου 1994, C-135/92, *Fiskano* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-2885, σκέψη 44).

32 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, προαναφερθείσα απόφαση *Dokter* κ.λπ. (σκέψη 75 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

33 — Όπ.π. (σκέψη 76).

72. Επιπλέον, με την απόφασή του Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran<sup>34</sup>, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι εξαίρεση από το θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας δύναται να γίνει δεκτή όσον αφορά τις αρχικές αποφάσεις δεσμεύσεως κεφαλαίων των προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με δίκτυα τρομοκρατών.

73. Πράγματι, τα μέτρα αυτά, που λαμβάνονται χωρίς προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων, δικαιολογούνται από την ανάγκη να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων δεσμεύσεως και, εν τέλει, από επιτακτικούς λόγους αναγόμενους στην ασφάλεια ή απορρέοντες από τις διεθνείς σχέσεις της Ένωσης και των κρατών μελών της<sup>35</sup>. Παρά ταύτα, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αρχές αυτές έπρεπε να ανακοινώσουν στους ενδιαφερομένους τα στοιχεία που δικαιολογούν τα μέτρα αυτά και να προβούν σε ακρόαση των τελευταίων, είτε συγχρόνως είτε αμέσως μετά τη θέσπιση των μέτρων<sup>36</sup>.

74. Μολονότι δέχομαι, όπως υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, το επιχείρημα ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη όλες οι περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως, θεωρώ, όπως ο M. G.<sup>37</sup>, ότι οι εξαιρετικές περιστάσεις, που χαρακτηρίζονται από την ύπαρξη σοβαρής και απολύτως επείγουσας ανάγκης, οι οποίες συνέτρεχαν στις προαναφερθείσες αποφάσεις Kadi I και Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran, σχετικά με μέτρα δεσμεύσεως κεφαλαίων, ή στην προαναφερθείσα απόφαση Dokter κ.λπ., σχετικά με τον αφθώδη πυρετό, και οι οποίες δικαιολόγησαν περιορισμούς του δικαιώματος ακρόασης, λείπουν παντελώς στις υποθέσεις της κύριας δίκης.

75. Πρώτον, η γενική απειλή της τρομοκρατίας, η οποία καθιστά αναγκαία την επείγουσα λήψη μέτρων δεσμεύσεως κεφαλαίων, και ο σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια υγεία, τον οποίο συνιστά ο αφθώδης πυρετός, δεν έχουν τον ίδιο βαθμό σοβαρότητας ούτε θίγουν στον ίδιο βαθμό το δημόσιο συμφέρον όσο ο κίνδυνος να διαφύγει την εποπτεία ένας παρανόμως διαμενών υπήκοος τρίτης χώρας.

76. Επιπλέον, όπως αναφέρει ο N. R., τίποτε δεν εμπόδισε τις ολλανδικές αρχές να προβούν σε πραγματική και προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων προκειμένου να λάβουν μέτρα παρατάσεως της κρατήσεως, διαδικαστική εγγύηση που δεν ήταν δύσκολο να διασφαλιστεί, πολύ περισσότερο επειδή δεν υπήρχε καμία επείγουσα ανάγκη, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι ήδη τελούσαν υπό κράτηση και δεν υπήρχε κίνδυνος διαφυγής τους<sup>38</sup>.

77. Τέλος, από τον φάκελο που προσκομίστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου ουδόλως προκύπτει ότι οι M. G. και N. R. επιχείρησαν να καταστρατηγήσουν τις διαδικασίες που προβλέπει η οδηγία περί «επιστροφής», περιλαμβανομένων των διατάξεων περί των μέτρων κρατήσεως, προκειμένου να προκαλέσουν προσβολή των εν λόγω δικαιωμάτων τους στις υποθέσεις της κύριας δίκης.

78. Δεύτερον, οι περιορισμοί του επίμαχου περιουσιακού δικαιώματος στις προαναφερθείσες αποφάσεις Dokter κ.λπ., Kadi I και Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran δεν είναι συγκρίσιμοι με ένα ακραίο, ή «δραστικό»<sup>39</sup> κατά την Επιτροπή, μέτρο, όπως η παράταση για περίοδο δώδεκα μηνών της στερήσεως της ελευθερίας των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

34 — Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-27/09 P (Συλλογή 2011, σ. I-13427, σκέψεις 61 έως 67).

35 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Kadi I (σκέψη 342) και Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran (σκέψη 67).

36 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Kadi I (σκέψη 345) και Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran (σκέψη 61).

37 — Βλ. σημείο 29 της παρούσας γνώμης.

38 — Εν προκειμένω, σημειώνω, κατ' αναλογία, ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι, στην περίπτωση επακόλουθης αποφάσεως δεσμεύσεως κεφαλαίων με την οποία διατηρούνται σε ισχύ τα μέτρα που ελήφθησαν κατά ενός προσώπου ή μιας οντότητας (αποφάσεως παρεμφερούς με την απόφαση παρατάσεως της κρατήσεως, όπως οι επίμαχες στις υποθέσεις της κύριας δίκης), το στοιχείο του αιφνιδιασμού δεν είναι πλέον αναγκαίο για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα του μέτρου, οπότε κατ' αρχήν πρέπει, πριν από την έκδοση της αποφάσεως αυτής, να γνωστοποιηθούν τα επιβαρυντικά στοιχεία και να παρασχεθεί στο εν λόγω πρόσωπο ή στην εν λόγω οντότητα η δυνατότητα να ακουστεί (προαναφερθείσα απόφαση Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran, σκέψη 62).

39 — Βλ. σημείο 38 της παρούσας γνώμης.

79. Τρίτον, η ύπαρξη περιστάσεων που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τη λήψη μέτρων χωρίς να τηρηθεί το δικαίωμα ακροάσεως πρέπει να εξακριβώνεται κατά τη λήψη τέτοιων μέτρων και όχι αργότερα.

80. Πράγματι, θεωρώ ότι η διαμόρφωση των συνεπειών μιας προσβολής ενός θεμελιώδους δικαιώματος δεν μπορεί να χρησιμεύσει για τη μεταγενέστερη άρση της προσβολής αυτής όταν δεν συνέτρεχαν επιτακτικοί λόγοι κατά τη λήψη του επίμαχου μέτρου.

81. Λαμβανομένων υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου και περιστάσεων όπως αυτές των υποθέσεων της κύριας δίκης, η προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως δεν μπορεί παρά να έχει ως συνέπεια την ακύρωση των επίμαχων αποφάσεων και την απόλυση των ενδιαφερομένων.

#### Δ– Εναλλακτική λύση;

82. Πέρα των συνεπειών που αναφέρει το αιτούν δικαστήριο, δηλαδή την ακύρωση των επίμαχων αποφάσεων συνοδευόμενη από την απόλυση των ενδιαφερομένων ή τη διατήρηση της ισχύος των αποφάσεων αυτών και, κατά συνέπεια, των κρατήσεων, εξετάστηκε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, μια τρίτη λύση, δηλαδή η ακύρωση των επίμαχων αποφάσεων και η ταυτόχρονη έκδοση νέων νόμιμων αποφάσεων (ή η έκδοση νέων νόμιμων διοικητικών αποφάσεων πριν από την ακύρωση των επίμαχων αποφάσεων).

83. Το ίδιο το Δικαστήριο αναγνώρισε, στην προαναφερθείσα απόφαση Kadi I, τη δυνατότητα αμβλύνσεως των εννόμων συνεπειών αποφάσεως που εκδόθηκε χωρίς να γίνει σεβαστό το δικαίωμα ακροάσεως.

84. Πράγματι, στις σκέψεις 373 έως 376 της προαναφερθείσας αποφάσεως Kadi I, το Δικαστήριο, λαμβανομένων υπόψη των σοβαρών και μη αναστρέψιμων συνεπειών της ακυρώσεως των μέτρων δεσμεύσεως κεφαλαίων για την αποτελεσματικότητα των εν λόγω περιοριστικών μέτρων, διατήρησε τα αποτελέσματα των μέτρων, που είχαν ληφθεί κατόπιν προσβολής του δικαιώματος ακροάσεως, κατά τη διάρκεια σύντομης περιόδου προκειμένου να παράσχει στις αρχές τη δυνατότητα να θεραπεύσουν τις διαπιστωθείσες προσβολές.

85. Παρατηρώ, κατ' αρχάς, ότι η λύση αυτή αφορούσε αρχικές αποφάσεις δεσμεύσεως κεφαλαίων, όπου το στοιχείο του αιφνιδιασμού ήταν αναγκαίο, πράγμα που δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Πάντως, επισημαίνω ότι, όπως επιβεβαιώθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και όπως εξέθεσε το αιτούν δικαστήριο, τόσο για την απόφαση κρατήσεως όσο και για την απόφαση παρατάσεώς της ο Staatssecretaris δεν διαθέτει κατά το εθνικό δίκαιο την ευχέρεια αυτή<sup>40</sup>.

## VII – Πρόταση

86. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα του Raad van State ως εξής:

Κυρίως, η από την εθνική διοίκηση προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως κάθε προσώπου πριν ατομικό μέτρο ληφθεί εις βάρος του, δικαιώματος το οποίο καθιερώνεται με το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο α', του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τελεσθείσα κατά τη διαδικασία λήψεως μέτρου παρατάσεως της κρατήσεως, υπό την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 6, της οδηγίας 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη

40 — Βλ. σημείο 23 της παρούσας γνώμης.

μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, συνεπάγεται την ακύρωση του μέτρου αυτού και την άμεση απόλυση του ενδιαφερομένου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 15, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

Επικουρικώς, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις συνέπειες που, κατά το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να έχει η προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως συνεπάγεται, σε περιπτώσεις όπως αυτές των υποθέσεων της κύριας δίκης, την ακύρωση των επίμαχων αποφάσεων παρατάσεως της κρατήσεως και την απόλυση των υπό κράτηση υπηκόων τρίτων χωρών.