



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 7ης Σεπτεμβρίου 2017¹

Υπόθεση C-403/16

Soufiane El Hassani
κατά
Minister Spraw Zagranicznych

[αίτηση του Naczelny Sąd Administracyjny
(Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Πολωνία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Κώδικας θεωρήσεων – Δικαίωμα προσφυγής – Άρνηση προξένου να εκδώσει θεώρηση Σένγκεν – Προσφυγή ενώπιον της ίδιας διοικητικής αρχής Άρθρο 47 του Χάρτη – Φύση του δικαιώματος προσφυγής – Διοικητική ή δικαστική»

I. Εισαγωγή

1. Ο Soufiane El Hassani (στο εξής: αναιρεσείων) είχε υποβάλει αίτηση για θεώρηση Σένγκεν προκειμένου να επισκεφτεί τη σύζυγο και το τέκνο του, οι οποίοι διαμένουν στην Πολωνία. Ο Πολωνός πρόξενος στο Ραμπάτ (Μαρόκο) αρνήθηκε τη χορήγηση θεώρησης, τόσο αυτής που είχε ζητηθεί με την αρχική αίτηση όσο και αυτής που ζητήθηκε ακολούθως, αποφασίζοντας επί αιτήσεως επανεξετάσεως που υπέβαλε ο αναιρεσείων ενώπιον της ίδιας αρχής. Στη συνέχεια, ο αναιρεσείων επεδίωξε τον δικαστικό έλεγχο της εν λόγω αρνήσεως ασκώντας προσφυγή ενώπιον των πολωνικών δικαστηρίων. Όμως, κατ' αρχήν, το πολωνικό δίκαιο εξαιρεί από τον δικαστικό έλεγχο τις αποφάσεις θεώρησης που έχουν εκδοθεί από τις προξενικές αρχές.

2. Με βάση αυτά τα πραγματικά και νομικά δεδομένα, το Naczelny Sąd Administracyjny (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Πολωνία) ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεώρησης (στο εξής: κώδικας θεώρησης)², υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τι συνεπάγεται το δικαίωμα προσφυγής που κατοχυρώνεται στο άρθρο 32, παράγραφος 3; Επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων για τη χορήγηση θεώρησης; Ή μήπως αρκεί απλώς η πρόβλεψη προσφυγής ενώπιον της διοικήσεως; Επιπλέον, τι συνέπειες έχει το άρθρο 47 του Χάρτη στην εκτίμηση αυτή;

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² ΕΕ 2009, L 243, σ. 1.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης)

3. Το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη ορίζει τα εξής:

«Κάθε 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».

2. Ο κώδικας θεωρήσεων

4. Κατά την αιτιολογική σκέψη 18 του κώδικα θεωρήσεων:

«Η τοπική συνεργασία Σένγκεν είναι κρίσιμη για την εναρμονισμένη εφαρμογή της κοινής πολιτικής θεωρήσεων και για τη δέουσα αξιολόγηση του μεταναστευτικού κινδύνου ή/και των κινδύνων ασφαλείας. Επειδή οι κατά τόπον συνθήκες διαφέρουν, η επιχειρησιακή εφαρμογή των ειδικών νομοθετικών διατάξεων θα πρέπει να αξιολογείται μεταξύ των διπλωματικών και προξενικών αρχών των κρατών μελών σε κάθε τόπο για να εξασφαλισθεί μια ενιαία εφαρμογή τους προς αποφυγή της άγρας θεωρήσεων και της διαφορετικής μεταχείρισης των αιτούντων θεώρηση».

5. Η αιτιολογική σκέψη 29 του κώδικα θεωρήσεων αναφέρει τα ακόλουθα:

«Ο παρών κανονισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από τη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και από τον χάρτη θεμελιωδών ελευθεριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

6. Το άρθρο 1 του κώδικα θεωρήσεων καθορίζει τον σκοπό και το πεδίο εφαρμογής του:

«1. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις έκδοσης θεωρήσεων για διέλευση από ή με πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες ανά εξαμηνιαία περίοδο.

[...]»

7. Το άρθρο 2 του κώδικα θεωρήσεων περιλαμβάνει διάφορους ορισμούς. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', ορίζει ότι ως «θεώρηση» νοείται «[...] η εξουσιοδότηση που χορηγείται από κράτος μέλος ενόψει διέλευσης από ή πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, που δεν υπερβαίνει σε διάρκεια τους τρεις μήνες ανά εξαμηνιαία περίοδο από την ημερομηνία της πρώτης εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών».

8. Το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων ορίζει ότι:

«Οι αιτούντες των οποίων η θεώρηση απορρίφθηκε έχουν δικαίωμα προσφυγής. Η προσφυγή ασκείται κατά του κράτους μέλους που έχει λάβει την τελική απόφαση επί της αιτήσεως και σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο. Τα κράτη μέλη παρέχουν στους αιτούντες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσουν σε περίπτωση προσφυγής, όπως διευκρινίζεται στο παράρτημα VI».

9. Κατά το άρθρο 47, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων:

«Οι κεντρικές αρχές και τα προξενεία των κρατών μελών παρέχουν στο ευρύ κοινό όλες τις πληροφορίες για την αίτηση θεώρησης, ιδίως:

[...]

η) το γεγονός ότι αρνητικές αποφάσεις επί των αιτήσεων πρέπει να κοινοποιούνται στον αιτούντα και ότι οι εν λόγω αποφάσεις αιτιολογούνται καθώς και ότι οι αιτούντες των οποίων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν έχουν δικαίωμα προσφυγής, πληροφορούμενοι για την ακολουθητέα διαδικασία σε περίπτωση προσφυγής συμπεριλαμβανομένης της αρμόδιας αρχής καθώς και της προθεσμίας κατάθεσης της προσφυγής·

[...]».

10. Το παράρτημα VI του κώδικα θεωρήσεων περιλαμβάνει το τυποποιημένο έντυπο για την κοινοποίηση και αιτιολόγηση της απόρριψης, ακύρωσης ή ανάκλησης θεώρησης, το οποίο πρέπει να χορηγείται σε κάθε αιτούντα. Στο τέλος αυτού του εντύπου αναφέρεται επίσης ότι κάθε κράτος μέλος πρέπει να μνημονεύει την εθνική διαδικασία σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής, συμπεριλαμβανομένης της αρμόδιας αρχής στην οποία μπορεί να ασκηθεί προσφυγή καθώς και της προθεσμίας καταθέσεως της προσφυγής αυτής.

B. Το πολωνικό δίκαιο

11. Το άρθρο 60, παράγραφος 1, περίπτωση 2, του Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (νόμου περί αλλοδαπών της 12ης Δεκεμβρίου 2013, στο εξής: νόμος περί αλλοδαπών), προβλέπει τα εξής:

«Η θεώρηση Σένγκεν ή η εθνική θεώρηση χορηγείται για τους ακόλουθους σκοπούς:

[...]

2) Επίσκεψη σε οικογένεια ή φίλους».

12. Το άρθρο 76, παράγραφος 1, του ίδιου νόμου ορίζει επίσης ότι:

«Σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως για χορήγηση θεώρησης Σένγκεν [...] από:

- (1) τον πρόξενο – είναι δυνατή η υποβολή αιτήσεως για εκ νέου εξέταση της υποθέσεως από την αρχή αυτή·
- (2) τον διοικητή της υπηρεσίας συνοριακής φυλάξεως – είναι δυνατή η υποβολή ενστάσεως ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητή της υπηρεσίας συνοριακής φυλάξεως».

13. Το άρθρο 5 του Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (νόμου της 30ής Αυγούστου 2002, περί κώδικα διοικητικής δικονομίας, στο εξής: νόμος περί κώδικα διοικητικής δικονομίας) έχει ως εξής:

«Τα διοικητικά δικαστήρια δεν έχουν αρμοδιότητα επί υποθέσεων οι οποίες αφορούν:

[...]

- (4) χορηγήσεις θεωρήσεων από τους προξένους, πέραν των θεωρήσεων που χορηγούνται σε αλλοδαπούς οι οποίοι είναι μέλη της οικογένειας υπηκόου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), η οποία αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, ή της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 4, του νόμου της 14ης Ιουλίου 2006, σχετικά με την είσοδο, παραμονή και έξοδο από τη Δημοκρατία της Πολωνίας υπηκόων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους.»

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και το προδικαστικό ερώτημα

14. Στις 24 Δεκεμβρίου 2014, ο αναιρεσείων υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση θεωρήσεως Σένγκεν στον πρόξενο της Δημοκρατίας της Πολωνίας στο Ραμπάτ (Μαρόκο). Σκοπός του ήταν να επισκεφτεί τη σύζυγο και το τέκνο του οι οποίοι διέμεναν στην Πολωνία. Στις 5 Ιανουαρίου 2015, ο πρόξενος απέρριψε την αίτηση. Ο αναιρεσείων υπέβαλε νέα αίτηση στον πρόξενο με αντικείμενο την εκ νέου εξέταση της πρώτης απόφασεως. Στις 27 Ιανουαρίου 2015, ο πρόξενος εξέδωσε δεύτερη απορριπτική απόφαση. Η αιτιολογία στην οποία στηρίχθηκαν αμφότερες οι απορριπτικές αποφάσεις συνίστατο στην αβεβαιότητα σχετικά με την πρόθεση του αναιρεσειόντος να εγκαταλείψει την Πολωνία πριν από την ημερομηνία λήξεως της θεωρήσεως.

15. Ο αναιρεσείων άσκησε προσφυγή κατά της δεύτερης απορριπτικής απόφασεως του προξένου ενώπιον του Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου, Βαρσοβία, Πολωνία, στο εξής: διοικητικό πρωτοδικείο). Υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι η άρνηση εκδόσεως θεωρήσεως συνιστά παράβαση του άρθρου 60, παράγραφος 1, περίπτωση 2, του νόμου περί αλλοδαπών υπό το πρίσμα του άρθρου 8 της Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, στο εξής: ΕΣΔΑ).

16. Επιπλέον, ο αναιρεσείων υποστήριξε ότι το άρθρο 76, παράγραφος 1, σημείο 1, του νόμου περί αλλοδαπών, δεν παρέχει επίπεδο προστασίας αντίστοιχο προς αυτό του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ. Ακόμη, υποστήριξε ότι το άρθρο 5, παράγραφος 4, του κώδικα διοικητικής δικονομίας παραβαίνει το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ: ο αναιρεσείων, του οποίου η σύζυγος και το τέκνο είναι Πολωνοί υπήκοοι και διαμένουν στην Πολωνία, δεν έχει το δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων ενώ, αντιθέτως, οι σύζυγοι άλλων υπηκόων της Ένωσης το έχουν.

17. Με διάταξη την οποία εξέδωσε στις 24 Νοεμβρίου 2015, το διοικητικό πρωτοδικείο απέρριψε την προσφυγή. Έκρινε ότι, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 4, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, ήταν αναμόδιο να εξετάσει την προσφυγή.

18. Ο αναιρεσείων άσκησε αίτηση αναρέσεως κατά της διατάξεως αυτής ενώπιον του Naczelny Sąd Administracyjny (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου. Με τις αιτιάσεις του ενώπιον του δικαστηρίου αυτού, ο αναιρεσείων επανέλαβε τη θέση του όσον αφορά την υποτιθέμενη παράβαση του άρθρου 8, παράγραφος 1, και των άρθρων 13 και 14 της ΕΣΔΑ. Υποστήριξε επιπλέον ότι το άρθρο 5, παράγραφος 4, του κώδικα διοικητικής δικονομίας παραβαίνει, αφενός, το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων και, αφετέρου, το άρθρο 47 του Χάρτη, στα οποία κατοχυρώνεται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου.

19. Με διάταξη την οποία εξέδωσε στις 28 Απριλίου 2016, το Naczelny Sąd Administracyjny (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων), λαμβανομένης υπόψη της αιτιολογικής σκέψης 29 του κώδικα θεωρήσεων και του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την έννοια ότι υποχρεώνει ένα κράτος μέλος να διασφαλίζει την άσκηση προσφυγής (ενδίκου μέσου) ενώπιον δικαστηρίου;».

20. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο αναιρεσιών, ο Minister Spraw Zagranicznych (Πολωνός Υπουργός Εξωτερικών, στο εξής: αναιρεσίβλητος), η Τσεχική, η Εσθονική και η Πολωνική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Απαντες οι μετέχοντες στη διαδικασία, πλην της Εσθονικής Κυβερνήσεως, ανέπτυξαν προφορικές τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 17 Μαΐου 2017.

IV. Ανάλυση

21. Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη. Κατ' ουσίαν, το ζήτημα που τίθεται είναι εάν οι διατάξεις αυτές θα πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση προβλέψως *δικαστικής* προσφυγής (ήτοι, ενδίκου μέσου που ασκείται ενώπιον δικαστηρίων) κατά των αρνήσεων θεωρήσεων ή αρκεί, ενδεχομένως, και η δυνατότητα ασκήσεως *διοικητικής* προσφυγής (ήτοι, ενδίκου βοηθήματος που παρέχεται από τη δημόσια διοίκηση)³.

22. Αφενός, το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων καθιερώνει ένα γενικό, αόριστο «δικαίωμα προσφυγής» κατά των αρνήσεων θεωρήσεων, δίχως να προβλέπει πρόσθετες διευκρινίσεις ως προς το είδος της προσφυγής αυτής. Αφετέρου, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη κατοχυρώνει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου για κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης.

23. Μια ερμηνευτική προσέγγιση των συγκεκριμένων διατάξεων θα ήταν πράγματι η ερμηνεία του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων *υπό το πρίσμα* του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, όπως πρότεινε, κατ' ουσίαν, η Επιτροπή. Δεδομένου ότι, εκ πρώτης όψεως, το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων είναι αόριστο και ασαφές, ενώ το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη επιτάσσει σαφώς την άσκηση προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, η ερμηνεία του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων υπό το πρίσμα του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη θα σήμαινε απλώς ότι το άρθρο 32, παράγραφος 3, πρέπει αυτομάτως να «επαναπροσαρμοστεί» στο «αυξημένο επίπεδο προστασίας» και, ως εκ τούτου, να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι απαιτεί την άσκηση ένδικης προσφυγής.

³ Επιβάλλεται να προστεθεί, ως εννοιολογικό στοιχείο, ότι στις 16 Οκτωβρίου και στις 26 Νοεμβρίου 2014 η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένες γνώμες σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, στην Τσεχική Δημοκρατία, στην Εσθονία, στη Φινλανδία, στην Πολωνία και στη Σλοβακία «[...] καλώντας τες να προβούν στην πρόβλεψη αποτελεσματικής ένδικης προσφυγής κατά της αρνήσεως θεωρήσεως, της ακυρώσεως και της ανακλήσεως αυτών». Βλ. ανακοινωθέντα Τύπου της Επιτροπής: MEMO/14/589 της 16ης Οκτωβρίου 2014 και MEMO 14/2130 της 26ης Νοεμβρίου 2014. Κατά την Επιτροπή, υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν το δικαίωμα να μην αντιμετωπίζονται αυθαίρετα οι αιτήσεις τους για τη χορήγηση θεωρήσεως και το δικαίωμα αυτό θα πρέπει να προστατεύεται με μία ένδικη διαδικασία προσφυγής. Πέραν αυτού, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή ανέφερε ότι, προς το παρόν, σχετικές διαδικασίες επί παραβάσει έχουν κινηθεί μόνον κατά την Τσεχική Δημοκρατία, της Πολωνίας και της Σλοβακίας.

24. Φρονώ ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, η προσέγγιση αυτή θα ήταν εσφαλμένη. Κατά την άποψή μου, προτού εξεταστεί τι ακριβώς σημαίνουν οι επίμαχες κανονιστικές διατάξεις όταν ερμηνεύονται από κοινού, είναι σκοπιμότερο να αναλυθεί εκάστη εξ αυτών χωριστά. Τούτο δεν αποτελεί απλώς ακαδημαϊκή ιδιορρυθμία, στο πλαίσιο της οποίας προάγεται η αναλυτική ταξινόμηση έναντι του ρεαλιστικού δικαστικού μινιμαλισμού. Όπως θα εξηγήσω στη συνέχεια, στο τμήμα Γ των παρούσων προτάσεων, η συγκεκριμένη προσέγγιση έχει σημαντικές συνέπειες σε πρακτικό επίπεδο.

25. Ως εκ τούτου, οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως εξής. Καταρχάς, θα εκτιμήσω τις απαιτήσεις του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων όσον αφορά τις προσφυγές (υπό Α). Ακολούθως, θα εξετάσω τι ακριβώς συνεπάγεται το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη (υπό Β). Τέλος, θα αναλύσω τις συνέπειες που έχει η συνδυαστική εφαρμογή των άρθρων 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων και 47, παράγραφος 1, του Χάρτη (υπό Γ).

A. Υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων

1. Διοικητική ή δικαστική προσφυγή;

26. Τι ακριβώς απαιτεί το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων; Κατά την άποψή μου, το άρθρο 32, παράγραφος 3, *δεν επιβάλλει* στα κράτη μέλη *την υποχρέωση* να θεσπίζουν μηχανισμούς δικαστικού ελέγχου για τον έλεγχο νομιμότητας των αρνήσεων θεωρήσεων. Η προσφυγή που προβλέπεται από το άρθρο 32, παράγραφος 3, για τα κράτη μέλη μπορεί να είναι *είτε* διοικητική *είτε* ένδικη. Μπορεί επίσης να περιλαμβάνει διάφορους άλλους υβριδικούς τύπους προσφυγών, οι οποίοι κινούνται μεταξύ του διοικητικού και του δικαστικού ελέγχου. Σε πρώτη ανάγνωση, το άρθρο 32, παράγραφος 2, είναι μια αρκετά ασαφής διάταξη: προβλέπει μεν τη δυνατότητα ελέγχου, πλην όμως ο καθορισμός της ακριβούς μορφής του ελέγχου αυτού επαφίεται στα κράτη μέλη.

27. Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται τόσο από τη γραμματική όσο και από την εννοιολογική και τελολογική ερμηνεία του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων.

α) Γραμματική ερμηνεία

28. Πρώτον, στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 32, παράγραφος 3, χρησιμοποιείται, κατά κύριο λόγο, αόριστη ορολογία η οποία δεν επιτρέπει τη συναγωγή ασφαλούς συμπεράσματος όσον αφορά τον χαρακτήρα της προσφυγής που προβλέπεται από την εν λόγω διάταξη.

29. Η πλειονότητα των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων παραπέμπει σε μια ευρεία και αόριστη έννοια της προσφυγής, χωρίς να προτείνεται με σαφήνεια κάποιος συγκεκριμένος τύπος για αυτήν. Για παράδειγμα, στη γαλλική γλώσσα, ο κώδικας θεωρήσεων αναφέρεται σε «recours»: στην ιταλική γλώσσα αναφέρεται σε «ricorso», και στην ισπανική σε «recursos». Άπαντες είναι ουδέτεροι όροι οι οποίοι ενδέχεται να παραπέμπουν είτε σε διοικητική είτε σε δικαστική προσφυγή είτε σε αμφότερες.

30. Σε ορισμένες από τις λοιπές γλωσσικές αποδόσεις υπάρχουν περαιτέρω διαφοροποιήσεις. Αφενός, ο όρος «beroen» που απαντά στην ολλανδική γλώσσα ή ο όρος «Rechtsmittel» που απαντά στη γερμανική θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τείνουν υπέρ της προσφυγής δικαστικού χαρακτήρα. Από την άλλη, οι όροι που χρησιμοποιούνται σε ορισμένες σλαβικές γλώσσες, όπως το «odvolání» στην τσεχική γλώσσα, το «odvolanie» στη σλοβακική ή το «odwołania» στην πολωνική γλώσσα, φαίνεται να παραπέμπουν με μεγαλύτερη σαφήνεια σε ένδικα βοηθήματα διοικητικού χαρακτήρα.

31. Εν πάση περιπτώσει, κατά πάγια νομολογία, σε περίπτωση διαστάσεως μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων, το περιεχόμενο της επίμαχης διατάξεως δεν μπορεί να καθορίζεται βάσει μιας αποκλειστικά γραμματικής ερμηνείας αλλά πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με την όλη οικονομία και τον σκοπό που επιδιώκεται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος⁴. Συνεπώς, είναι σαφές ότι, από μόνο του, το συγκριτικό γλωσσικό επιχείρημα δεν μπορεί να έχει καθοριστική σημασία.

32. Δεύτερον, ακόμη σημαντικότερο σε επίπεδο γραμματικής ερμηνείας είναι ενδεχομένως το γεγονός ότι το ίδιο το γράμμα του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων παραπέμπει ρητώς στο εθνικό δίκαιο. Πράγματι, η εν λόγω διάταξη ορίζει ξεκάθαρα ότι οι προσφυγές πρέπει να ασκούνται *σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο* του κράτους μέλους που έχει λάβει την τελική απόφαση επί της αιτήσεως θεωρήσεως.

33. Έτσι, το μοναδικό σαφές δίδαγμα που προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 32, παράγραφος 3, έγκειται στο γεγονός ότι ο νομοθέτης της Ένωσης παραχωρεί στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποφασίσουν σχετικά με τον χαρακτήρα και τις επιμέρους λεπτομέρειες των μέσων έννομης προστασίας που έχουν στη διάθεσή τους οι αιτούντες θεώρηση. Στα κράτη μέλη επαφίεται πρωτίτως η διαμόρφωση του δικαιώματος προσφυγής.

β) Εννοιολογική ερμηνεία

34. Το ενδιαμέσο αυτό συμπέρασμα δεν μεταβάλλεται ούτε μετά την εξέταση του περιεχομένου του άρθρου 32, παράγραφος 3, τόσο εντός του πλαισίου του κώδικα θεωρήσεων (*εσωτερικό* συστηματικό επιχείρημα) όσο και εκτός του πλαισίου αυτού (*εξωτερικό* συστηματικό επιχείρημα).

35. Όσον αφορά το *εσωτερικό συστηματικό επιχείρημα*, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι ο όρος «προσφυγή» χρησιμοποιείται και σε άλλα σημεία του κώδικα. Όμως, και εκεί χρησιμοποιείται κατά τον ίδιο αόριστο και ασαφή τρόπο.

36. Το άρθρο 34, παράγραφος 7, το οποίο σε μεγάλο βαθμό είναι διατυπωμένο υπό όρους παρόμοιους με αυτούς του άρθρου 32, παράγραφος 3, προβλέπει απλώς «δικαίωμα προσφυγής» κατά των καταργήσεων ή ανακλήσεων των θεωρήσεων. Ούτε σε αυτή η διάταξη περιλαμβάνεται ορισμός της έννοιας «προσφυγή». Ομοίως, το άρθρο 47, παράγραφος 1, στοιχείο η', επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση ενημερώσεως του κοινού ότι οι αιτούντες των οποίων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν έχουν «δικαίωμα προσφυγής». Ειδικότερα, απαιτεί από τα κράτη μέλη να παράσχουν πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθείται σε περίπτωση προσφυγής «[...] συμπεριλαμβανομένης της αρμόδιας αρχής καθώς και της προθεσμίας κατάθεσης της προσφυγής».

37. Αυτή η υποχρέωση ενημερώσεως εκ μέρους των κρατών μελών διατυπώνεται αναλυτικότερα στο τυποποιημένο έντυπο που περιλαμβάνεται στο παράρτημα VI του κώδικα θεωρήσεων. Το έντυπο αυτό χρησιμοποιείται για την κοινοποίηση και την αιτιολόγηση της απόρριψης, ακύρωσης ή ανάκλησης της θεώρησης. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 32, παράγραφος 3, με το εν λόγω έντυπο επιβεβαιώνεται επίσης κατ' ουσίαν ότι εναπόκειται στον εθνικό νομοθέτη να θεσπίσει τις κατάλληλες διαδικασίες και, στη συνέχεια, να ενημερώσει τους αιτούντες σχετικά με αυτές.

⁴ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 1ης Μαρτίου 2016, Kreis Warendorf και Osso (C-443/14 και C-444/14, EU:C:2016:127, σκέψη 27), και της 15ης Μαρτίου 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, σκέψη 32).

38. Και πάλι, στο μέτρο που επικρατεί ασάφεια όσον αφορά τον χαρακτήρα –δικαστικό ή διοικητικό– της αρχής που είναι αρμόδια για την εξέταση προσφυγών κατά αποφάσεων με τις οποίες απορρίπτεται η χορήγηση θεωρήσεως, δηλώνεται ότι, συνολικά, ο κώδικας θεωρήσεων αφήνει σκοπίμως το συγκεκριμένο ζήτημα στην εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών, ώστε αυτά να καθορίσουν ποιο ακριβώς είδος προσφυγής θεωρούν προσφορότερο βάσει των εθνικών τους θεσμικών δομών⁵.

39. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται επίσης από ένα ευρύτερο εννοιολογικά, *εξωτερικό συστηματικό επιχείρημα*, το οποίο εστιάζει εκτός του κώδικα θεωρήσεων, σε άλλες πράξεις του παραγώγου δικαίου της Ένωσης, οι οποίες επίσης ρυθμίζουν την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος της Ένωσης. Αφενός, τόσο για τις περιπτώσεις σύντομης παραμονής όσο και για τις περιπτώσεις παραμονής μακράς διάρκειας, οι πράξεις αυτές, σε γενικές γραμμές, δεν προβλέπουν *δικαστικό έλεγχο* των αποφάσεων που απαγορεύουν την είσοδο. Από την άλλη, και κατ' αντιδιαστολή, στις περιπτώσεις που ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι είναι αναγκαία η άσκηση προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, προέβλεψε ρητώς τη δυνατότητα αυτή.

40. Στην πρώτη κατηγορία πράξεων, αρκετές νομικές πράξεις του παραγώγου δικαίου σχετικά με την πρόσβαση υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος της Ένωσης δεν προβλέπουν ρητώς τη θέσπιση μηχανισμού ασκήσεως *δικαστικών προσφυγών*. Σε ορισμένες από αυτές τις πράξεις δεν εξειδικεύεται το είδος της προσφυγής κατά αποφάσεων που απορρίπτουν την είσοδο, όπως η άρνηση χορηγήσεως ενιαίας άδειας με σκοπό την εργασία⁶, η απόρριψη της αιτήσεως οικογενειακής επανενώσεως⁷, ή –και ενδεχομένως η περίπτωση που, αναλογικά, προσομοιάζει περισσότερο στην υπό κρίση κατάσταση– η απόφαση που λαμβάνεται στα σύνορα και απαγορεύει την είσοδο στο έδαφος των κρατών μελών⁸. Άλλες πράξεις ορίζουν ρητώς ότι η σχετική προσφυγή μπορεί να ασκηθεί είτε ενώπιον δικαστηρίου είτε ενώπιον διοικητικής αρχής. Τούτο ισχύει ιδίως στις περιπτώσεις αρνήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής σε αλλοδαπό σπουδαστή⁹ ή σε οποιαδήποτε ενδεχόμενη αρνητική απόφαση επί αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας για την εκτέλεση εποχιακής εργασίας¹⁰.

41. Παρά τις διαφορές αυτές, είναι αξιοσημείωτο ότι, σε επίπεδο προσφυγών κατά αποφάσεων που απαγορεύουν την είσοδο, οι περιπτώσεις παραμονής μακράς διάρκειας δεν αντιμετωπίζονται «ευνοϊκότερα» σε σχέση με αυτές σύντομης διάρκειας. Έτσι, στον βαθμό που ο δικαστικός έλεγχος δεν δικαιολογείται άνευ ετέρου ούτε καν σε αυτού του είδους τις αποφάσεις, τούτο θα πρέπει να ισχύει, κατά μείζονα λόγο, όσον αφορά τις περιπτώσεις βραχείας διαμονής.

5 Θα μπορούσε να προστεθεί ότι ούτε στο εγχειρίδιο (της Επιτροπής) για την εξέταση αιτήσεων θεωρήσεως εξειδικεύεται το είδος της εν λόγω προσφυγής [απόφαση της Επιτροπής C(2010) 1620 τελικό, της 19ης Μαρτίου 2010, σχετικά με τη θέσπιση του εγχειριδίου για την εξέταση αιτήσεων θεωρήσεως και την τροποποίηση των χορηγηθεισών θεωρήσεων, σ. 77 και 89]. Είναι βεβαίως αληθές ότι το εγχειρίδιο αυτό δεν είναι νομικά δεσμευτικό. Ωστόσο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί με ασφάλεια ότι, εάν προέκυπτε με σαφήνεια ότι ο κώδικας θεωρήσεων απαιτεί η σχετική προσφυγή να έχει τη μορφή προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τότε η Επιτροπή ασφαλώς δεν θα είχε παραβλέψει να αναφέρει ένα τόσο σημαντικό γεγονός σε ένα, κατά τα λοιπά, αρκετά αναλυτικό εγχειρίδιο.

6 Βλ. άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας 2011/98/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση στους υπηκόους τρίτων χωρών ενιαίας άδειας διαμονής και εργασίας επικράτεια κράτους μέλους και σχετικά με κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος (ΕΕ 2011, L 343, σ. 1).

7 Βλ. άρθρο 18 της οδηγίας 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ 2003, L 251 σ. 12, στο εξής: οδηγία για την οικογενειακή επανένωση).

8 Βλ. άρθρο 14, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, για τη θέσπιση κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ 2016, L 77, σ. 1).

9 Βλ. άρθρο 34, παράγραφος 5, της οδηγίας (ΕΕ) 2016/801 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2016, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία, τις ανταλλαγές μαθητών ή τα εκπαιδευτικά προγράμματα και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (au pair) (ΕΕ 2016, L 132, σ. 21). Θα μπορούσε επίσης να προστεθεί ότι, εντός του πλαισίου του προκατόχου της επίμαχης εν προκειμένω οδηγίας, ο γενικός εισαγγελέας M. Szpunar αμφισβήτησε ότι η εξαίρεση της ένδικης προσφυγής συνάδει με το άρθρο 47 του Χάρτη (προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar επί της υποθέσεως Fahimian, C-544/15, EU:C:2016:908, σημείο 75).

10 Βλ. άρθρο 18, παράγραφος 5, της οδηγίας 2014/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία (ΕΕ 2014, L 94, σ. 375).

42. Όσον αφορά τη δεύτερη κατηγορία, απ' ό,τι φαίνεται, ορισμένες άλλες πράξεις του παραγωγού δικαίου, οι οποίες ρυθμίζουν την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών, προβλέπουν ρητώς τη δυνατότητα ασκήσεως δικαστικής προσφυγής κατά απορριπτικών αποφάσεων. Έτσι έχουν τα πράγματα στις υποθέσεις που αφορούν την είσοδο μελών των οικογενειών πολιτών της Ένωσης¹¹ ή σε περιπτώσεις αιτούντων άσυλο¹². Η εν λόγω διαπίστωση αποδεικνύει ότι, οσάκις ο νομοθέτης της Ένωσης επιθυμεί τη διενέργεια δικαστικού ελέγχου, μπορεί να την προβλέπει ρητώς.

43. Συνολικά, αυτή η ποικιλία προσεγγίσεων καταδεικνύει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί να προβλέπει αμφότερα τα είδη προσφυγής και, όταν κρίνει ότι είναι επιβεβλημένη η άσκηση δικαστικής προσφυγής, η εν λόγω απαίτηση μπορεί να προβλέπεται ρητώς. Επίσης, εκτός από συγκεκριμένες περιπτώσεις οι οποίες συνδέονται κυρίως με την ιθαγένεια της Ένωσης και το άσυλο, κατά κανόνα, τα κράτη μέλη δεν υπέχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν τον δικαστικό έλεγχο αποφάσεων που απορρίπτουν την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός τους.

γ) Τελολογική ερμηνεία

44. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι, κατά τα φαινόμενα, πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να παραχωρήσει στα κράτη μέλη την επιλογή του είδους της προσφυγής. Τούτο προκύπτει όχι μόνον από τον ειδικό σκοπό του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων αλλά και από τον γενικότερο σκοπό του εν λόγω κώδικα στο σύνολό του.

45. Στο πλαίσιο της εξετάσεως του *ειδικού* σκοπού του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων, από τα περιορισμένα διαθέσιμα σχετικά έγγραφα μπορεί να συναχθεί ότι αρκετά κράτη μέλη ήταν διστακτικά στο ενδεχόμενο ρητής προβλέψεως προσφυγής *ενώπιον δικαστηρίου*. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Τσεχική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι το ακριβές είδος και τα χαρακτηριστικά της επίμαχης προσφυγής είχαν σκοπίμως παραμείνει ανοικτά σε ερμηνεία κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών εργασιών που κατέληξαν στην έκδοση του κώδικα θεωρήσεων. Καίτοι η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται εν μέρει από τη νομοθετική ιστορία της συγκεκριμένης διατάξεως¹³, εντούτοις, στον βαθμό που ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα ελλείπει η σαφής διατύπωση της προθέσεως του νομοθέτη, το συγκεκριμένο επιχείρημα παραμένει αλυσιτελές.

46. Όσον αφορά τη *συνολική* λογική του κώδικα θεωρήσεων, απ' ό,τι φαίνεται, με τη θέσπιση ενός κοινοτικού κώδικα για τις θεωρήσεις, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο επεδίωξαν να θέσουν τέρμα στους διάσπαρτους κανόνες που ίσχυαν μέχρι εκείνη τη στιγμή, ιδίως όσον αφορά τις ουσιαστικές προϋποθέσεις εισόδου και τις διαδικαστικές εγγυήσεις, όπως η υποχρέωση αιτιολογήσεως και το

11 Βλ. άρθρα 15 και 31 της οδηγίας 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) αριθ. 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, στο εξής: οδηγία για τους πολίτες).

12 Βλ. άρθρο 27, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιτύπωση) (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31). Όσον αφορά την έκταση του ελέγχου βάσει του κανονισμού αυτού, βλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, Ghezalbash (C-63/15, EU:C:2016:409). Βλ., επίσης, άρθρο 46, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιτύπωση) (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60).

13 Απ' ό,τι φαίνεται, κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων, τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και η Επιτροπή ωθούσαν προς την κατεύθυνση της θεσπίσεως δικαστικής προσφυγής ενώ αρκετά από τα κράτη μέλη αντιτίθεντο στην προοπτική αυτή υπό τον φόβο του φόρτου εργασίας για τα εθνικά τους δικαστήρια –έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 14628/08, Σχέδιο κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την έκδοση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, της 23ης Οκτωβρίου 2008, σ. 3 (σημείο 2).

δικαίωμα προσφυγής κατά των απορριπτικών αποφάσεων¹⁴. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι πρόθεσή τους ήταν να ενοποιήσουν τις συνθήκες αυτές προκειμένου να αποτρέψουν την πρακτική της «άγρας θεωρήσεων» και να διασφαλίσουν τη δίκαιη μεταχείριση των αιτούντων θεώρηση, όπως, εξάλλου, αναφέρεται και στην αιτιολογική σκέψη 18 [του κανονισμού 810/2009].

47. Πάντως, παρά το γεγονός ότι ο νομοθέτης της Ένωσης ενοποίησε την *ύπαρξη δικαιώματος* προσφυγής, εντούτοις, δεν έφθασε μέχρι το σημείο να εναρμονίσει πλήρως *το είδος* αυτής της προσφυγής. Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω παρατηρήσεων, διαφαίνεται ότι οι συντάκτες του κώδικα διατήρησαν σκοπίμως τη σχετική αμφισημία, αφήνοντας ανοικτό τον ακριβή χαρακτήρα του επίμαχου μέσου έννομης προστασίας.

δ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

48. Το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων επιβάλλει την υποχρέωση δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής. Ωστόσο, αυτό καθεαυτό, δεν καθορίζει τη συγκεκριμένη μορφή που πρέπει να έχει η προσφυγή αυτή. Το οικείο ζήτημα επαφίεται στα κράτη μέλη. Συνεπώς, η εν λόγω προσφυγή ενδέχεται να είναι είτε διοικητική είτε δικαστική είτε συνδυασμός και των δύο.

2. Η ισοδυναμία και η αποτελεσματικότητα του είδους της προσφυγής που θα επιλεγεί

49. Στον βαθμό που το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων είναι ασαφές, η Πολωνία έχει επιλέξει να παρέχει τη δυνατότητα ασκήσεως *διοικητικών* προσφυγών κατά αποφάσεων που απορρίπτουν τη χορήγηση θεωρήσεως: κατά της πρώτης αποφάσεως του προξένου μπορεί να κατατεθεί αίτηση ενώπιόν του, προκειμένου αυτός/ή να εξετάσει εκ νέου την απόφασή του/της.

50. Επιβάλλεται να υπενθυμιστεί ότι, σε αυτό το στάδιο, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, στο οποίο κατοχυρώνεται η αρχή της αποτελεσματικής *ένδικης* προστασίας, δεν εμπλέκεται ακόμη στη διαμορφωθείσα κατάσταση. Όμως, η *επιλογή* που αφορά τον χαρακτήρα (επίπεδο προστασίας) του μέσου έννομης προστασίας δεν σημαίνει ότι η *υλοποίηση* της επιλογής αυτής θα εκφύγει, άπαξ και υλοποιηθεί, του ελέγχου του δικαίου της Ένωσης.

51. Κατά πάγια νομολογία, σε περίπτωση απουσίας εναρμονίσεως των εθνικών διαδικασιών, οι λεπτομερείς κανόνες που θεσπίζουν το δικαίωμα προσφυγής αποτελούν ζητήματα τα οποία εμπίπτουν στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους, σύμφωνα με την αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας. Όμως, οι κανόνες αυτοί δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από αυτούς που διέπουν παρεμφερείς εσωτερικές καταστάσεις (*αρχή της ισοδυναμίας*) και δεν πρέπει να καθιστούν πρακτικώς ανέφικτη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης (*αρχή της αποτελεσματικότητας*)¹⁵.

52. Συνεπώς, θα πρέπει να εξεταστεί εάν η διοικητικού χαρακτήρα προσφυγή, αξιολογούμενη αυτοτελώς και ανεξάρτητα, πληροί τη διττή απαίτηση για ισοδυναμία (υπό α') και αποτελεσματικότητα (υπό β'). Εννοείται ότι, συναφώς, το συγκεκριμένο τμήμα των παρουσών προτάσεων μπορεί απλώς να παράσχει ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τον έλεγχο τον οποίο καλείται να διενεργήσει, εν τέλει, το αιτούν δικαστήριο, το οποίο έχει πλήρη επίγνωση της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας και διαδικασίας.

¹⁴ Πριν από τη θέση σε ισχύ του κώδικα θεωρήσεων, τα κράτη μέλη ακολουθούσαν πολύ διαφορετικές πρακτικές όσον αφορά τον χειρισμό των θεωρήσεων. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα προσφυγής δεν προβλέπονταν σε όλα τα κράτη μέλη. Για μια συγκριτική επισκόπηση των ρυθμίσεων που ισχύουν πλέον στα κράτη μέλη, βλ. Ετήσια έκθεση του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, ετήσια έκθεση, Υπηρεσία Εκδόσεων, Λουξεμβούργο, σ. 91 έως 95.

¹⁵ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 2010, Alassini κ.λπ. (C-317/08 έως C-320/08, EU:C:2010:146, σκέψη 48), της 17ης Ιουλίου 2014, Sánchez Morcillo και Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, σκέψη 31), και της 17ης Μαρτίου 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, σκέψη 24).

α) *Ισοδυναμία*

53. Η εξέταση της ισοδυναμίας σε σχέση με την επεξεργασία των αιτήσεων θεωρήσεως δεν συνιστά απλό εγχείρημα. Στις μέρες μας, οι περισσότερες θεωρήσεις για παραμονή βραχείας διάρκειας είναι «θεωρήσεις Σένγκεν» ή θεωρήσεις που εκδίδονται βάσει του κώδικα θεωρήσεων. Συνεπώς, δεν είναι εύκολο να εξακριβωθεί ποια ακριβώς είναι, ή θα μπορούσε να είναι, η κατάσταση με τις περισσότερες ομοιότητες σε επίπεδο εθνικού δικαίου ώστε να καθοριστεί το κατάλληλο μέτρο συγκρίσεως που απαιτεί ο έλεγχος της ισοδυναμίας.

54. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, προτάθηκαν δύο συγκριτικά πλαίσια: πρώτον, οι εκδιδόμενες κατά διακριτική ευχέρεια διοικητικές αποφάσεις (και ιδίως οι αρνήσεις θεωρήσεως βάσει του κώδικα θεωρήσεων και οι αποφάσεις απαγορεύσεως εισόδου που λαμβάνονται βάσει του κώδικα συνόρων Σένγκεν) και, δεύτερον, άλλες αποφάσεις οι οποίες εκδίδονται από τις προξενικές αρχές (όπως πιθανές αποφάσεις σχετικές με την οικογενειακή κατάσταση, νομιμοποιήσεις εγγράφων ή η έκδοση διαβατηρίων). Το πρώτο από τα πιθανά μέτρα συγκρίσεως αφορά το ίδιο *αντικείμενο* (αποφάσεις σχετικά με την είσοδο προσώπων στην εθνική επικράτεια) αλλά τα όργανα λήψεως των αποφάσεων είναι διαφορετικά. Το δεύτερο συγκριτικό πλαίσιο αφορά μεν το ίδιο *όργανο λήψεως των αποφάσεων*, πλην όμως το αντικείμενό τους διαφέρει.

55. Πρώτον, όσον αφορά τις διοικητικές αποφάσεις περί εισόδου που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια, κατά τα φαινόμενα, το πολωνικό δίκαιο εξαρτά την έκταση του ελέγχου νομιμότητας των αποφάσεων χορηγήσεως θεωρήσεως από την ταυτότητα της εθνικής διοικητικής αρχής που είναι αρμόδια για την έκδοση των εν λόγω αποφάσεων και από το καθεστώς του προσώπου που υποβάλλει την αίτηση για άδεια εισόδου. Ειδικότερα, δυνατότητα δικαστικού ελέγχου προβλέπεται για αποφάσεις θεωρήσεων που λαμβάνονται από τον Υπουργό Εξωτερικών, τη Voïvode ή τον Γενικό διοικητή της υπηρεσίας συνοριακής φυλάξεως¹⁶.

56. Δεύτερον, ως προς τις αποφάσεις που εκδίδουν οι πρόξενοι, η διαδικασία επανεξετάσεως αποφάσεως εκδοθείσας από τον πρόξενο εφαρμόζεται αποκλειστικά στις απορριπτικές αποφάσεις. Όπως σημείωσε η Πολωνική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι λοιπές αποφάσεις που εκδίδει ένας πρόξενος μπορούν να προσβληθούν με βάση άλλες διαδικασίες.

57. Η κλασική αξιολόγηση ως προς τη συνδρομή της απαιτήσεως της ισοδυναμίας ακολουθεί, κατά κανόνα, αυτή τη δεύτερη μορφή συγκρίσεως: αξιώσεις που στηρίζονται στο δίκαιο της Ένωσης συγκρίνονται με απαιτήσεις που δεν απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης κατά την αντιμετώπισή τους από την ίδια αρχή στο πλαίσιο παρεμφερών διαδικασιών –εν προκειμένω, τον πρόξενο.

58. Ωστόσο, δεδομένου ότι οι πληροφορίες που είχε στη διάθεσή του το Δικαστήριο όσον αφορά το συγκεκριμένο ζήτημα ήταν πολύ περιορισμένες, εναπόκειται πράγματι στο αιτούν δικαστήριο να καθορίσει ποιες είναι οι *παρεμφερείς* αξιώσεις που επεξεργάζονται οι πρόξενοι και κατά πόσον υπάρχει διαφορετική μεταχείριση των αξιώσεων αυτών.

β) *Αποτελεσματικότητα*

59. Όπως προαναφέρθηκε, η απαίτηση για αποτελεσματικότητα έχει την έννοια ότι τα προβλεπόμενα από το εθνικό δίκαιο μέσα ένδικης προστασίας δεν πρέπει να καθιστούν πρακτικώς ανέφικτη ή υπέρμετρα δυσχερή την υλοποίηση του δικαίου της Ένωσης σε εθνικό επίπεδο.

¹⁶ Για αποφάσεις θεωρήσεων οι οποίες αφορούν διπλωμάτες (Υπουργείο Εξωτερικών), παρατάσεις θεωρήσεων (Voïvode) και έκδοση θεωρήσεων στα σύνορα (Γενικός διοικητής της υπηρεσίας συνοριακής φυλάξεως), αντιστοίχως.

60. Απ' ό,τι φαίνεται, και υπό την επιφύλαξη της σχετικής επιβεβαιώσεως εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου, κατά το πολωνικό δίκαιο, ο πρόξενος που εκδίδει την πρώτη απόφαση είναι αυτός που υπέχει την υποχρέωση να εξετάσει και την προσφυγή που ασκείται κατά της αποφάσεώς του/της. Δύναται αυτού του είδους η διαδικασία επανεξετάσεως να θεωρηθεί αποτελεσματική;

61. Το αιτούν δικαστήριο, ο αναιρεσείων και η Επιτροπή αμφισβητούν την αποτελεσματικότητα της επανεξετάσεως από τον ίδιο πρόξενο.

62. Αντιθέτως, το πολωνικό Υπουργείο Εξωτερικών διατείνεται ότι η επανεξέταση από τον ίδιο πρόξενο είναι αποτελεσματική. Προς απόδειξη της θέσεώς του, το υπουργείο προσκόμισε στατιστικά δεδομένα: βάσει αυτών των στοιχείων, κατά μέσο όρο και σε παγκόσμιο επίπεδο όσον αφορά το σύνολο των πολωνικών προξενείων, περισσότερο από το ένα τρίτο των αποφάσεων που απορρίπτουν τη χορήγηση θεωρήσεως ανατρέπονται. Ειδικότερα, όσον αφορά το προξενείο της Δημοκρατίας της Πολωνίας στο Μαρόκο, ο αριθμός αυτός φέρεται να ανέρχεται σε ποσοστό περίπου 60 % των υποθέσεων.

63. Κατά την άποψή μου, το ζήτημα της αποτελεσματικότητας μιας διαδικασίας είναι κυρίως ένα δομικό, νομικό ζήτημα και όχι μια άσκηση στατιστικής. Τα στατιστικά δεδομένα ασφαλώς και είναι κρίσιμα αλλά μόνο δευτερευόντως, εντός του πλαισίου της νομικής αναλύσεως: ήτοι, προκειμένου να επιβεβαιώσουν ή να αντικρούσουν το συμπέρασμα ότι ένα δεδομένο νομικό καθεστώς λειτουργεί με συγκεκριμένο τρόπο. Ή για να επιβεβαιώσουν την υποψία ότι ένα φαινομενικά αδιακρίτως εφαρμοζόμενο νομικό καθεστώς έχει στην πραγματικότητα πολύ διαφορετικές επιπτώσεις. Αποκομμένα από την νομική ανάλυση, τα στατιστικά δεδομένα έχουν πολύ περιορισμένη αξία.

64. Πάντως, σε κάθε περίπτωση, δεν είμαι καθόλου βέβαιος ότι με την προσκόμιση των συγκεκριμένων στοιχείων η Πολωνική Κυβέρνηση ενισχύει, στην πράξη, την επιχειρηματολογία της περί της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών της. Το αντίθετο μάλιστα: ποσοστό ανατροπής των αποφάσεων της τάξεως του 60 % ενσπείρει σοβαρότατες αμφιβολίες όσον αφορά τη διαδικασία στο σύνολό της, ιδίως δε σε σχέση με την ποιότητα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων σε πρώτο βαθμό.

65. Για να επιστρέψω όμως στο δομικό, νομικό επίπεδο: σε ποιες περιπτώσεις μπορεί να θεωρηθεί η διοικητική προσφυγή ως αποτελεσματικό μέσο έννομης προστασίας;

66. Σε επίπεδο κοινής λογικής, προκειμένου μια διαδικασία να χαρακτηριστεί ως διαδικασία επανεξέτασης, θα πρέπει η ίδια να παρουσιάζει ορισμένα στοιχεία καινοτομίας. Εάν το ίδιο πρόσωπο καλείται να εξετάσει εκ νέου τις ίδιες πληροφορίες, τότε στο εγχείρημα αυτό θα μπορούσαν να αποδοθούν αρκετοί χαρακτηρισμοί¹⁷, αλλά δύσκολα θα χαρακτηριζόταν ως «επανεξέταση». Συνήθως, η καινοτομία έχει την έννοια ότι κάποιος άλλο πρόσωπο εξετάζει εκ νέου την ίδια υπόθεση, η οποία, κατά κανόνα, έχει εμπλουτιστεί με πρόσθετα πληροφοριακά στοιχεία, έγγραφα ή επιχειρήματα. Έτσι, υπάρχουν δύο στοιχεία τα οποία θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι καθορίζουν μια αίτηση επανεξετάσεως: διαφορετικός ελεγκτής ή κριτής και διαφορετικά έγγραφα τα οποία προσκομίζονται προς εξέταση.

67. Το ζήτημα κατά πόσον και σε ποιο βαθμό πληρούνται οι απαιτήσεις αυτές σε σχέση με την εκ νέου εξέταση των αποφάσεων του προξένου που απορρίπτουν τη χορήγηση θεωρήσεως βάσει του πολωνικού δικαίου είναι ζήτημα το οποίο εναπόκειται στην κρίση του αιτούντος δικαστηρίου. Ερωτηθέν σχετικά ο αναιρεσίβλητος κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υποστήριξε ότι στους αιτούντες των οποίων οι αιτήσεις απορρίπτονται επιτρέπεται η προσκόμιση νέων εγγράφων στον

¹⁷ Είχα την αίσθηση ότι ήταν ο Αλβέρτος Αϊνστάιν εκείνος που είχε πει ότι «Παράνοια είναι να κάνεις ξανά και ξανά το ίδιο και να αναμένεις διαφορετικά αποτελέσματα». Στην πραγματικότητα, το εν λόγω απόφθεγμα αποδίδεται εσφαλμένα στον Αϊνστάιν –βλ. Calaprice, A. (επιμέλεια), *The Ultimate Quotable Einstein*, Princeton University Press, 2011, σ. 474, ο οποίος διαπίστωσε ότι η συγκεκριμένη ρήση προέρχεται από το μυθιστόρημα *Sudden Death* της Rita Mae Brown, Bantam Books, New York, 1983, σ. 68.

πρόξενο κατά την κατάθεση της αιτήσεως επανεξετάσεως. Ο αναιρεσίβλητος άφησε επίσης να εννοηθεί ότι υπάρχει μια εσωτερική εγκύκλιος του προξενικού τμήματος του Υπουργείου Εξωτερικών η οποία συνιστά στους προξένους να αναθέτουν, στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, την εξέταση των σχετικών αιτήσεων «οριζοντίως»: δηλαδή, σε διαφόρους υπαλλήλους εντός του ίδιου προξενείου.

68. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει τι ακριβώς ισχύει σε επίπεδο εθνικής νομοθεσίας και πρακτικών ως προς τα συγκεκριμένα ζητήματα. Θα μπορούσε απλώς να προστεθεί ότι, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, το ειδικό πλαίσιο των διπλωματικών αποστολών έχει, ασφαλώς, σημασία. Αφενός, οι διπλωματικές αποστολές έχουν τα προσόντα να αξιολογούν τις αιτήσεις θεωρήσεων, δεδομένου ότι γνωρίζουν σε βάθος συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά τα οποία αφορούν τους αιτούντες θεωρήση. Κατά συνέπεια, είναι επίσης εξαιρετικά κατάλληλες να αποφαίνονται και επί των αιτήσεων επανεξετάσεως των αποφάσεων που απορρίπτουν τη θεωρήση, καίτοι θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι το είδος διοικητικής προσφυγής που προβλέπει το εθνικό δίκαιο είναι αποτελεσματικό. Αφετέρου, είναι επίσης αρκετά σαφές ότι ενδέχεται να μην διαθέτουν όλες οι διπλωματικές αποστολές και όλα τα προξενικά γραφεία επαρκές προσωπικό και αξιωματούχους ανώτερους από τα πρόσωπα που εκδίδουν τις πρώτες αποφάσεις. Πάντως, ακόμη και σε αυτή την περίπτωση, το κράτος μέλος έχει στη διάθεσή του αρκετές επιλογές για να διασφαλίσει ότι, παρά την ύπαρξη αυτών των περιορισμών, η διοικητική προσφυγή θα είναι αποτελεσματική υπό την έννοια που τονίστηκε ανωτέρω, όπως για παράδειγμα να αναθέσει την επεξεργασία των αιτήσεων επανεξετάσεως σε άλλα πρόσωπα εντός της ίδιας προξενικής αρχής (οριζόντια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων).

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

69. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, φρονώ ότι το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίζει σχετικά με τον χαρακτήρα της προσφυγής κατά αποφάσεως που απορρίπτει τη χορήγηση θεωρήσεως, υπό τον όρο ότι η προσφυγή αυτή συνάδει με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

B. Υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη

70. Το άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο επιγράφεται «Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου», κωδικοποίησε τη γενική αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας την οποία προγενέστερα είχε αναγνωρίσει το Δικαστήριο¹⁸. Προσφάτως, το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι «[σ]το δικαίωμα αυτό αντιστοιχεί η υποχρέωση την οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης»¹⁹.

71. Κατά το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου.

72. Ποιες υποχρεώσεις επιβάλλει το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη στο πλαίσιο του κώδικα θεωρήσεων, γενικώς, και του άρθρου 32, ειδικώς; Κατά την άποψή μου, το άρθρο 47, παράγραφος 1, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν ότι αποφάσεις οι οποίες απορρίπτουν τη χορήγηση θεωρήσεως ελέγχονται από δικαιοδοτικά όργανα, δηλαδή από δικαστήρια.

¹⁸ Βλ., σχετικά με την αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, αποφάσεις της 15ης Μαΐου 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, σκέψη 18), και της 15ης Οκτωβρίου 1987, Heylens κ.λπ. (222/86, EU:C:1987:442, σκέψη 14). Μεταγενέστερα, όσον αφορά το άρθρο 47 του Χάρτη, βλ. αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 37), της 22ας Δεκεμβρίου 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, σκέψη 33), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, σκέψη 45).

¹⁹ Βλ. απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, σκέψη 44).

73. Αφού εξετάσω τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 47, παράγραφος 1, στην προκειμένη υπόθεση, ιδίως όσον αφορά δικαιώματα και ελευθερίες της Ένωσης που θίγονται (υπό 1), θα αναλύσω το ακριβές νόημα της φράσεως «πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου» (υπό 2).

1. Ποια είναι τα «δικαιώματα και [οι] ελευθερίες» που διασφαλίζει το δίκαιο της Ένωσης;

74. Για να τύχει εφαρμογής το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, πρέπει να πληρούνται σωρευτικώς δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, προκειμένου να τύχει εφαρμογής ο Χάρτης συνολικά, η υπό εξέταση κατάσταση πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης (άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση Åkerberg Fransson²⁰). Δεύτερον, όπως προκύπτει ρητώς από το γράμμα του άρθρου 47, παράγραφος 1, ο αιτών πρέπει να έχει συγκεκριμένο «δικαίωμα ή ελευθερία» εγγυημένο από το δίκαιο της Ένωσης, το οποίο μπορεί να ενεργοποιήσει τη συγκεκριμένη διάταξη του άρθρου 47, παράγραφος 1.

75. Είμαι εξαιρετικά διστακτικός να ενστερνιστώ την άποψη ότι το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου στοιχειοθετείται από μόνη τη δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη²¹, για τέσσερις, τουλάχιστον, λόγους.

76. Πρώτον, λόγω του ίδιου του γράμματος του άρθρου 47, παράγραφος 1. Τούτο αναφέρεται ρητώς στο γεγονός ότι θα πρέπει να έχουν παραβιαστεί «[...] δικαιώματα και ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης» προκειμένου η συγκεκριμένη διάταξη να τύχει εφαρμογής. Εάν οι συντάκτες του Χάρτη είχαν την πρόθεση το άρθρο 47, παράγραφος 1, να αποτελεί καθολικώς εφαρμοστέα διάταξη, ενεργοποιούμενη από το άρθρο 51, παράγραφος 1, ανεξάρτητα από την προσβολή συγκεκριμένων δικαιωμάτων ή ελευθεριών, θα όριζαν απλώς ότι «[κ]άθε πρόσωπο έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου», παραλείποντας οποιεσδήποτε περαιτέρω διευκρινίσεις ή περιορισμούς.

77. Δεύτερον, κατά πάγια νομολογία, καίτοι με ορισμένες εξαιρέσεις²², το Δικαστήριο τείνει να εξαρτά το ένδικο βοήθημα από την ύπαρξη ενός δικαιώματος ή μιας ελευθερίας του δικαίου της Ένωσης, την προσβολή των οποίων επικαλείται ο προσφεύγων. Αυτή η σύνδεση που απαιτεί το Δικαστήριο μεταξύ της υπάρξεως δικαιώματος και παροχής ενδίκου βοηθήματος, επ' ουδενί είναι νέα²³.

78. Τρίτον, η άποψη ότι απλώς και μόνον η δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη καθιστά επίσης εφαρμοστέο και το άρθρο 47, παράγραφος 1, θα είχε επίσης ως συνέπεια την επιβολή της υποχρεώσεως στα κράτη μέλη να προβλέπουν τη δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής για κάθε ζήτημα που διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης. Εκτιμώ ότι η συνέπεια αυτή δεν συνάδει ούτε με το

20 Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

21 Βλ., για παράδειγμα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, σημεία 51 επ.). Βλ., επίσης, Prechal, S., «The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter changed?», σε Paulussen, C., κ.λπ. (επιμέλεια), *Fundamental Rights in International and European Law*, 2016, σ. 143.

22 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 26ης Σεπτεμβρίου 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588), και της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), όπου το Δικαστήριο δεν αναζήτησε κάποιο συγκεκριμένο δικαίωμα ή ελευθερία που διασφαλίζεται από το δίκαιο της Ένωσης.

23 Βλ., για παράδειγμα, ήδη στο πλαίσιο της γενικής αρχής της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας, απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1987, Heylens κ.λπ. (222/86, EU:C:1987:442, σκέψη 14)· και, στο πλαίσιο του άρθρου 47 του Χάρτη, βλ. αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2014, Sánchez Morcillo και Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, σκέψη 35), της 23ης Οκτωβρίου 2014, Olainfarm (C-104/13, EU:C:2014:2316, σκέψεις 33 έως 40), και της 16ης Μαΐου 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, σκέψεις 51 έως 52).

άρθρο 51, παράγραφος 2, του Χάρτη, το οποίο προβλέπει ότι ο Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ούτε με την κατ' επανάληψη εκπεφρασμένη πρόθεση των κρατών μελών²⁴ ότι τα ίδια δεν επιθυμούν ο Χάρτης να δημιουργεί αυτοτελώς νέες και ανεξάρτητες υποχρεώσεις²⁵.

79. Τέταρτον, θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το ευρύτερο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών. Η, κατ' ουσίαν, σύνδεση της εφαρμογής του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη με την υποτιθέμενη προσβολή απλών εννόμων συμφερόντων τα οποία αιωρούνται απροσδιόριστα, κάπου στο ημίφως του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και όχι με την προσβολή συγκεκριμένων, διακριτών ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, θα απαιτούσε, σε εφαρμοστικό επίπεδο, σημαντικές τροποποιήσεις των νομικών παραδόσεων ορισμένων εκ των κρατών μελών, στα οποία το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής (ήτοι, η ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση ενδίκου μέσου) εξαρτάται από την προσβολή *ουσιαστικού* δικαιώματος²⁶.

80. Έτσι, η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη εξαρτάται τόσο από τη συνολική δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη *όσο και* από την ύπαρξη συγκεκριμένου δικαιώματος ή ελευθερίας που διασφαλίζεται από το δίκαιο της Ένωσης.

81. Από την άλλη, οφείλω να παραδεχθώ ότι, σε πρακτικό επίπεδο, η διαφορά μεταξύ των δύο απόψεων μάλλον δεν είναι και τόσο σημαντική. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, μια διένεξη εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και, συνεπώς, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, ακριβώς διότι ένας ιδιώτης επιδιώκει να υπεραμυνθεί των δικαιωμάτων που αντλεί από το δίκαιο της Ένωσης στο πλαίσιο μιας εθνικής διαδικασίας. Με άλλα λόγια: εφόσον το δίκαιο της Ένωσης διασφαλίζει ένα σαφώς προσδιορισμένο δικαίωμα ή μία σαφώς προσδιορισμένη ελευθερία, τα οποία είναι αρκετά ώστε να τεθεί σε εφαρμογή το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, τότε είναι σαφές ότι το ζήτημα αυτό εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη (επιχείρημα *a maiore ad minus*, αφού ισχύει το μείζον ισχύει και το έλασσον). Πάντως, όπως προσπάθησα να διευκρινίσω σε προηγούμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, η αντίστροφη λογική δεν ισχύει.

82. Η απαίτηση υπάρξεως συγκεκριμένου δικαιώματος ή ελευθερίας από το οποίο επωφελείται ο εκάστοτε διάδικος προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή, πέραν του άρθρου 51, παράγραφος 1, και το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν αποτελεί απλώς ζήτημα ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος. Έχει και πρακτικές συνέπειες, όπως, μεταξύ άλλων, την κατάργηση της δυνατότητας ασκήσεως της *actio popularis*. Για την άσκηση της εν λόγω αγωγής είναι αναγκαία η ύπαρξη *συγκεκριμένου* δικαιώματος, το οποίο προβλέπεται από το δίκαιο της Ένωσης και από το οποίο επωφελείται *συγκεκριμένος* διάδικος.

83. Στην υπό κρίση υπόθεση, όσον αφορά την *πρώτη* προϋπόθεση, η συνολική δυνατότητα εφαρμογής του Χάρτη δεν αμφισβητείται από κανέναν από τους μετέχοντες στη διαδικασία. Κατά το άρθρο 51, παράγραφος 1, ο Χάρτης εφαρμόζεται όταν τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η δυνατότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης συνεπάγεται τη δυνατότητα εφαρμογής των κατοχυρούμενων από τον Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων. Συνεπώς, ο Χάρτης σαφώς και τυγχάνει εφαρμογής όταν οι διατάξεις του κώδικα θεωρήσεων εφαρμόζονται από τις αρχές των κρατών μελών,

24 Βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ, και Δήλωση που έχει προσαρτηθεί στην τελική πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας.

25 Η, για να το θέσω πιο ποιητικά, τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν τη «σκιά» του δικαίου της Ένωσης (Lenaerts, K., και Gutiérrez-Fons, J. A., «The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice», σε Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., και Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, σ. 1568). Η «σκιά» των θεμελιωδών δικαιωμάτων ακολουθεί μια άλλη, ουσιαστική ή δικονομική, διάταξη του δικαίου της Ένωσης. Όμως, η ίδια η σκιά δεν έχει δική της σκιά.

26 Το ίδιο ασφαλώς κριτήριο πρέπει να εφαρμόζεται και ως προς τον έλεγχο νομιμότητας και την ενεργητική νομιμοποίηση από τα δικαστήρια της Ένωσης καθόσον το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη καλύπτει, δυνάμει του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, *κάθε* δραστηριότητα ή απόφαση των θεσμικών οργάνων (και των λοιπών οργάνων, γραφείων και υπηρεσιών) της Ένωσης.

ανεξάρτητα από το αν οι διατάξεις αυτές αφορούν τις προϋποθέσεις εισόδου, τη διαδικασία υποβολής αιτήσεως ή τις διαδικαστικές εγγυήσεις. Έχει δε ιδίως εφαρμογή, όταν τα κράτη μέλη λαμβάνουν αποφάσεις βάσει του κώδικα θεωρήσεων, όπως είναι οι αποφάσεις που απορρίπτουν τη χορήγηση θεωρήσεως σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 1.

84. Η εξέταση της *δεύτερης* προϋποθέσεως είναι λίγο πιο σύνθετη. Ποιο είναι στην υπό κρίση υπόθεση το συγκεκριμένο δικαίωμα(-τα) ή ελευθερία(-ες) που διασφαλίζει το δίκαιο της Ένωσης για τους αιτούντες θεωρήση και μπορεί να θέσει σε εφαρμογή το άρθρο 47, παράγραφος 1; Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας εξετάστηκαν τρεις διαφορετικές ομάδες πιθανών δικαιωμάτων: το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, το δικαίωμα στη χορήγηση θεωρήσεως και το δικαίωμα του προσώπου για τη δίκαιη εξέταση της αιτήσεώς του για χορήγηση θεωρήσεως.

85. Θα εξετάσω τα τρία αυτά δικαιώματα διαδοχικά. Καταρχάς, το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, όπως αυτό προβάλλεται από τον αναιρεσείοντα, δεν φαίνεται να ασκεί καθοριστική επιρροή για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη στην υπό κρίση υπόθεση (υπό α'). Ακολούθως, κατ' εμέ, το δίκαιο της Ένωσης δεν καθιερώνει καν «δικαίωμα θεωρήσεως» (υπό β'). Υφίσταται, ωστόσο, το δικαίωμα του προσώπου σε δίκαιη και ορθή εξέταση της αιτήσεώς του για χορήγηση θεωρήσεως, το οποίο, στην προκειμένη περίπτωση, μπορεί να ενεργοποιήσει το άρθρο 47, παράγραφος 1 (υπό γ').

α) Δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή

86. Όσον αφορά το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, ο αναιρεσείων υποστήριξε με τις γραπτές του παρατηρήσεις ότι η μη χορήγηση θεωρήσεως συνιστά προσβολή του δικαιώματός του να διατηρεί τακτικές προσωπικές σχέσεις με τη σύζυγο και το τέκνο του.

87. Ασφαλώς, το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή είναι κρίσιμο στο πλαίσιο εφαρμογής του κώδικα θεωρήσεων καθώς και στη μεταγενέστερη αξιολόγηση επί της ουσίας της υποθέσεως. Ωστόσο, εν προκειμένω, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, μπορεί να ενεργοποιηθεί μόνον από τον κώδικα θεωρήσεων, δηλαδή από τις εφαρμοστέες ουσιαστικές και δικονομικές διατάξεις του παραγώγου δικαίου της Ένωσης.

88. Είναι σαφές ότι από τον κώδικα θεωρήσεων δεν απουσιάζουν οικογενειακές παράμετροι. Συγκεκριμένα, το άρθρο 24, παράγραφος 2, ορίζει ότι, όταν ο αιτών αποδεικνύει την ανάγκη ή δικαιολογεί την πρόθεση να ταξιδεύει συχνά λόγω της οικογενειακής καταστάσεώς του, πρέπει να εκδίδονται θεωρήσεις πολλαπλών εισόδων²⁷. Έτσι, πέρα από επαγγελματικούς ή τουριστικούς λόγους, αιτήσεις για τη χορήγηση θεωρήσεως μπορούν να υποβάλλονται και για την επίσκεψη σε μέλη της οικογένειάς του αιτούντος. Συνεπώς, η οικογενειακή ζωή αποτελεί έναν από τους πυλώνες στους οποίους στηρίζεται ο κώδικας θεωρήσεων.

89. Από την άλλη, η οικογενειακή ζωή συνεπάγεται μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις και σταθερότητα. Ως εκ τούτου, είναι πιθανότερο να μην ασκεί τόσο καθοριστική επιρροή στο πλαίσιο των θεωρήσεων βραχείας διαμονής όσο στις περιπτώσεις θεωρήσεων μακράς διαμονής ή των αδειών παραμονής²⁸. Εξάλλου, σε αντίθεση με άλλες πράξεις του δικαίου της Ένωσης, όπως η οδηγία για τους πολίτες²⁹ ή

²⁷ Βλ., επίσης, άρθρο 14, παράγραφος 4, του κώδικα θεωρήσεων.

²⁸ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, της 3ης Οκτωβρίου 2014, Jeunesse κατά Κάτω Χωρών (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810), όπου το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η άρνηση χορηγήσεως άδειας παραμονής σε υπήκοο Σουρινάμ, μητέρα τριών τέκνων τα οποία είχαν γεννηθεί στις Κάτω Χώρες, συνιστούσε προσβολή του δικαιώματός του για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής.

²⁹ Οδηγία 2004/38.

η οδηγία για την οικογενειακή επανένωση³⁰, οι οποίες δεν έχουν εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση³¹, ο κώδικας θεωρήσεων έχει ως στόχο τη διευκόλυνση των νόμιμων διεθνών ταξιδιών και την αντιμετώπιση της παράνομης μεταναστεύσεως και όχι τη δημιουργία ή την ενδυνάμωση των οικογενειακών δεσμών³².

90. Επομένως, το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, τόσο ως δικαίωμα προβλεπόμενο από τον κώδικα θεωρήσεων όσο και ως θεμελιώδες δικαίωμα που κατοχυρώνεται από τον Χάρτη, συνδέεται σίγουρα με την ενδεχόμενη μελλοντική αξιολόγηση που θα αφορά την ουσία της υποθέσεως. Όμως, αυτοτελώς και μεμονωμένα, δηλαδή ανεξάρτητα από τον κώδικα θεωρήσεων, η επίκληση του δικαιώματος στην οικογενειακή ζωή που διασφαλίζεται από τον Χάρτη δεν είναι αρκετή ώστε να ενεργοποιήσει την εφαρμογή του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη³³.

β) Θεμελιώνεται δικαίωμα θεωρήσεως;

91. Τόσο ο αναιρεσίων όσο και η Επιτροπή (κυρίως με τις γραπτές της παρατηρήσεις καθόσον κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υποστήριξε μια διαφορετική άποψη) υποστήριξαν ότι καθιερώνεται ένα υποκειμενικό, καίτοι όχι αυτόματο, δικαίωμα θεωρήσεως. Κατά την άποψή τους, το συμπέρασμα αυτό απορρέει από την απόφαση Koushkaki³⁴.

92. Όλοι οι λοιποί μετέχοντες στη διαδικασία υποστηρίζουν ότι ο κώδικας θεωρήσεων δεν δύναται να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι καθιερώνει (υποκειμενικό) δικαίωμα των υπηκόων τρίτων χωρών για την έκδοση θεωρήσεως Σένγκεν.

93. Συντάσσομαι με την τελευταία αυτή άποψη. Κατά το δίκαιο της Ένωσης, δεν θεμελιώνεται δικαίωμα θεωρήσεως.

94. Πρώτον, ερμηνεύω την απόφαση Koushkaki κατά τι διαφορετικά σε σχέση με τον αναιρεσίοντα και την Επιτροπή. Πράγματι, στη σκέψη 55 της εν λόγω αποφάσεως, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου έκρινε ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούν να απορρίψουν αίτηση χορήγησης ομοιόμορφης θεώρησης μόνον στις περιπτώσεις στις οποίες μπορεί να αντιταχθεί στον αιτούντα ένας από τους λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 32, παράγραφος 1, και στο άρθρο 35, παράγραφος 6, του κώδικα θεωρήσεων³⁵.

95. Όμως, είμαι της γνώμης ότι η διαπίστωση αυτή δεν σημαίνει ότι ο ιδιώτης έχει υποκειμενικό δικαίωμα χορηγήσεως θεωρήσεως, κατοχυρούμενο από το δίκαιο της Ένωσης. Καθοριστική σημασία έχει το ευρύτερο πλαίσιο. Στο τμήμα της αποφάσεως που καταλήγει στη σκέψη 55, το Δικαστήριο δεν εξέταζε ατομικά δικαιώματα αλλά τον συνολικό σκοπό του κώδικα θεωρήσεων και το ζήτημα αν οι αρχές των κρατών μελών διαθέτουν την επιτρεπόμενη διακριτική ευχέρεια κατά την εφαρμογή του. Στις σκέψεις 50 έως 54, οι οποίες είναι οι αμέσως προηγούμενες από την επίμαχη διαπίστωση, το

30 Οδηγία 2003/86.

31 Ο αναιρεσίων δεν δύναται να επικαλεστεί την οδηγία για τους πολίτες δεδομένου ότι τόσο η σύζυγος όσο και το τέκνο του είναι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2011, Dereci κ.λπ., C-256/11, EU:C:2011:734). Επίσης, δεν έχει τη δυνατότητα να επικαλεστεί ούτε την οδηγία για την οικογενειακή επανένωση διότι ο συντηρών του δεν είναι υπήκοος τρίτης χώρας.

32 Όπως έκρινε προσφάτως το Δικαστήριο, σε ένα κάπως διαφορετικό πλαίσιο, δεν είναι δυνατόν να γίνει επίκληση του κώδικα θεωρήσεων όταν αυτό που ζητείται επί της ουσίας δεν είναι θεώρηση βραχείας διάρκειας. Βλ. απόφαση της 7ης Μαρτίου 2017, X και X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, σκέψεις 47 έως 48), η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο αιτήσεως για τη θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος προκειμένου να κατατεθεί αίτηση διεθνούς προστασίας.

33 Γενικώς, βλ. σημεία 74 έως 80 των παρουσιών προτάσεων.

34 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, σκέψη 55). Για μια παρόμοια προσέγγιση στο πλαίσιο της απαγορεύσεως εισόδου βάσει του κώδικα συνόρων Σένγκεν και της αρνήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής για λόγους σπουδών, βλ. αποφάσεις της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Air Baltic Corporation (C-575/12, EU:C:2014:2155), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187).

Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι σκοπός του κώδικα θεωρήσεων είναι η εναρμόνιση των συνθηκών για την έκδοση των θεωρήσεων, προκειμένου, έτσι, να καθιερωθεί μια πραγματικά ομοιόμορφη θεώρηση και να αποτραπεί η πρακτική της άγρας θεωρήσεων. Τα κριτήρια που θεσπίζει ο κώδικας θεωρήσεων πρέπει να τηρούνται. Τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να τα εφαρμόζουν ομοιόμορφα.

96. Ερμηνευόμενη υπ' αυτό το πρίσμα, η σκέψη 55 της εν λόγω αποφάσεως ουσιαστικά υπενθυμίζει την υποχρέωση περί ομοιόμορφης τηρήσεως της νομιμότητας που επιβάλλουν στα κράτη μέλη οι σχετικές διατάξεις του κώδικα θεωρήσεων. Πάντως, από τη δήλωση ότι οι εθνικές διοικητικές αρχές οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν βάσει του κώδικα θεωρήσεων, ασφαλώς και δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι ιδιώτες θεμελιώνουν υποκειμενικό δικαίωμα θεώρησης. Με άλλα λόγια, από τη διαπίστωση ότι ο διατητής οφείλει να εφαρμόζει απαρέγκλιτα τους κανόνες του παιχνιδιού και δεν μπορεί να αρνηθεί την προσωρινή διακοπή του αγώνα ή τον καταλογισμό μιας παραβάσεως όταν τούτο επιβάλλεται από αυτούς τους κανόνες, ουδόλως προκύπτει ότι οποιοσδήποτε από τους μετέχοντες στο εν λόγω παιχνίδι θεμελιώνει υποκειμενικό δικαίωμα να κερδίσει τον αγώνα.

97. Δεύτερον, και ενδεχομένως ακόμη πιο σημαντικό, είναι ότι η αναγνώριση της υπάρξεως υποκειμενικού δικαιώματος θεώρησης θα προϋπέθετε, κατά την άποψή μου, την αναγνώριση δικαιώματος εισόδου στο έδαφος της Ένωσης. Όμως, τέτοιου είδους δικαίωμα δεν υφίσταται.

98. Η ύπαρξη και μόνον της απαιτήσεως εκδόσεως θεώρησης αποκλείει την έννοια υποκειμενικού δικαιώματος εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών. Όπως ορίζει το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κώδικα θεωρήσεων, ως «θεώρηση» νοείται «[η] εξουσιοδότηση που χορηγείται από κράτος μέλος ενόψει διέλευσης από ή πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, που δεν υπερβαίνει σε διάρκεια τους τρεις μήνες [...]».

99. Εξετάζοντας τη λογική που διαπνέει τις θεωρήσεις, γίνεται αντιληπτό ότι αυτές αποτελούν την έκφραση της εθνική κυριαρχίας των κρατών στο έδαφός τους, δηλαδή πρόκειται περί «[...] ενός μέσου για τον έλεγχο των εισόδων, και επομένως των μεταναστευτικών ροών, ενώ παράλληλα μπορεί να συνιστά επίσης μέσο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας»³⁶. Ως εκ τούτου, εναπόκειται στα κράτη μέλη να κάνουν χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας αποφασίζοντας ποιος μπορεί να εισέλθει στο έδαφός τους, ακόμη και υπό εξαιρετικές περιστάσεις³⁷. Κατά μείζονα δε λόγο, υπό φυσιολογικές συνθήκες, εναπόκειται στα κράτη μέλη να αξιολογήσουν εν τέλει εάν, για παράδειγμα, ο αιτών θεώρηση μπορεί να συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, εάν διαθέτει τα απαραίτητα μέσα για τη διαβίωσή του ή εάν δημιουργούνται εύλογες αμφιβολίες σχετικά με το κατά πόσον προτίθεται να αποχωρήσει από το έδαφος του κράτους μέλους πριν από τη λήξη της θεώρησης για την οποία υπέβαλε αίτηση.

100. Τέλος, σημειωτέον ότι δεν είναι όλοι οι αλλοδαποί ίσοι όσον αφορά την υποχρέωση εκδόσεως θεώρησης. Και μόνο το γεγονός ότι ορισμένα πρόσωπα (όπως οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους ή υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι εξαιρούνται από την υποχρέωση θεώρησης³⁸) δεν είναι υποχρεωμένα να αποκτήσουν θεώρηση για να εισέλθουν στο έδαφος της Ένωσης αποδεικνύει ότι τα πρόσωπα που οφείλουν να παρουσιάσουν έγκυρη θεώρηση στα σύνορα δεν απολαύουν ούτε δικαίωμα θεώρησης ούτε δικαίωμα εισόδου³⁹, σε αντίθεση με ορισμένα από τα προαναφερθέντα «προνομιούχα» πρόσωπα, στα οποία αναγνωρίζονται τα δικαιώματα αυτά.

36 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, σημείο 51).

37 Έτσι, κατά το άρθρο 25 του κώδικα θεωρήσεων, ακόμη και θεωρήσεις για ανθρωπιστικούς λόγους χορηγούνται μόνον όταν το κράτος μέλος θεωρεί ότι επιβάλλεται να παρεκκλίνει από την αρχή ότι πρέπει να πληρούνται οι όροι εισόδου που θεσπίζονται στον κώδικα συνόρων Σένγκεν.

38 Βλ. κανονισμό (ΕΚ) 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (ΕΕ 2001, L 81, σ. 1).

39 Στο άρθρο 30, ο ίδιος ο κώδικας θεωρήσεων αποσυνδέει τη θεώρηση από το δικαίωμα εισόδου ορίζοντας ότι «[η] απλή κατοχή ενιαίας θεώρησης ή θεώρησης περιορισμένης εδαφικής ισχύος δεν παρέχει αυτόματο δικαίωμα εισόδου».

101. Υπ' αυτήν την έννοια, συμμερίζομαι τις αμφιβολίες που εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας P. Mengozzi στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Koushkaki σχετικά με την έκδοση του κώδικα θεωρήσεων υπό τη μορφή κανονισμού και κατά πόσον τούτο σημαίνει ότι «[...] τα κράτη μέλη συναίνεσαν de facto σε ένα ποιοτικώς τόσο θεμελιώδες άλμα, όπως τη μετάβαση από μια βαρύνουσα τα κράτη μέλη υποχρέωση να αρνούνται να χορηγούν θεώρηση [...], στην καθιέρωση δικαιώματος το οποίο θα μπορούν να επικαλούνται οι υπήκοοι των τρίτων χωρών [...]»⁴⁰.

102. Εν κατακλείδι, υποκειμενικό δικαίωμα θεωρήσεως το οποίο θα μπορούσε να ενεργοποιήσει την εφαρμογή του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν υφίσταται.

γ) Το δικαίωμα ενός προσώπου για τη δίκαιη και ορθή εξέταση της αιτήσεώς του

103. Εντούτοις, παρά την απουσία ουσιαστικού δικαιώματος για τη χορήγηση θεωρήσεως το οποίο θα μπορούσε να επικαλεστεί ένας ιδιώτης προς στήριξη της εφαρμογής του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, είναι σαφές ότι η προεκτεθείσα δήλωση του Δικαστηρίου στην απόφαση Koushkaki έχει σημασία σε ένα διαφορετικό επίπεδο. Εφόσον αναγνωρίζεται η υποχρέωση της διοικήσεως να εφαρμόζει τον κώδικα θεωρήσεων και τις διατάξεις του υπό συγκεκριμένο τρόπο, τότε πρέπει να υπάρχει και ένα συναφές δικαίωμα το οποίο αντιστοιχεί σε αυτή την υποχρέωση τηρήσεως της νομιμότητας. Το δικαίωμα αυτό δεν είναι το ουσιαστικό δικαίωμα εκδόσεως της θεωρήσεως, αλλά είναι διαδικαστικού χαρακτήρα. Δεν είναι το δικαίωμα θεωρήσεως αλλά το δικαίωμα που θεμελιώνει ένας ιδιώτης για την αντιμετώπιση και την εξέταση της αιτήσεώς του με δίκαιο και ορθό τρόπο.

104. Έτσι, για να επανέλθω στη μεταφορά που δανείστηκα από τον αθλητισμό, μολονότι ο παίκτης δεν θεμελιώνει δικαίωμα όσον αφορά το ουσιαστικό αποτέλεσμα του αγώνα, εντούτοις, θεμελιώνει, απλώς και μόνο λόγω της συμμετοχής του στο παιχνίδι, το δικαίωμα να αγωνιστεί επί ίσοις όροις με τους αντιπάλους του.

105. Σημειωτέον ότι η ερμηνεία αυτή δεν είναι καθόλου ασυνήθιστη σε άλλους τομείς του δικαίου της Ένωσης: ανάλογα ζητήματα ανακύπτουν στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, των αιτήσεων επιδοτήσεων ή στις αιτήσεις για άδειες διαμονής⁴¹. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, δεν θεμελιώνεται δικαίωμα ως προς το αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτό καθαυτό, δηλαδή την ανάθεση της συμβάσεως ή τη λήψη της επιδοτήσεως και τη χορήγηση της άδειας. Όμως, θεμελιώνεται δικαίωμα του ενδιαφερομένου προσώπου να εξεταστεί η αίτησή του κατά τρόπο ορθό και νόμιμο και το δικαίωμα αυτό δύναται να αποτελέσει τη νομική βάση για τον δικαστικό έλεγχο της αποφάσεως που εκδίδεται επί της αιτήσεως.

106. Εφαρμοζόμενο στην υπό κρίση υπόθεση, τούτο σημαίνει ότι ο αναιρεσείων απολαύει ενός διαδικαστικού δικαιώματος που διασφαλίζεται από το δίκαιο της Ένωσης, δηλαδή έχει το δικαίωμα να απαιτήσει την νόμιμη εξέταση της αιτήσεώς του για χορήγηση θεωρήσεως. Κατά συνέπεια, αφ' ης στιγμής στο πρόσωπο αυτό αναγνωρίζεται δικαίωμα το οποίο κατοχυρώνεται από το δίκαιο της Ένωσης, θα πρέπει να αναγνωριστεί και το δικαίωμά του σε πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη.

2. Η «πραγματική προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου» στο πλαίσιο της αρνήσεως θεωρήσεως

107. Θα διατυπώσω τρεις καταληκτικές παρατηρήσεις όσον αφορά τον χαρακτήρα της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας που επιβάλλεται στο πλαίσιο της αρνήσεως θεωρήσεως δυνάμει του άρθρου 47, παράγραφος 1.

⁴⁰ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, σημείο 54).

⁴¹ Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094), της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229), και της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Star Storage κ.λπ. (C-439/14 και C-488/14, EU:C:2016:688)

108. Πρώτον, σύμφωνα με την απόφαση Koushkaki, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να χορηγούν θεωρήσεις όταν πληρούνται οι όροι που προβλέπονται από τον κώδικα θεωρήσεων. Και τούτο διότι ο κώδικας θεωρήσεων περιλαμβάνει εξαντλητικό κατάλογο των λόγων απορρίψεως, καταργήσεως ή ανακλήσεως των θεωρήσεων⁴². Όμως, και πάλι στο πλαίσιο της αποφάσεως Koushkaki, το Δικαστήριο επέμεινε στο «ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως» που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά την εξέταση των αιτήσεων θεωρήσεως⁴³. Υπογράμμισε, ιδίως, ότι η εκτίμηση της ατομικής καταστάσεως ενός αιτούντος θεωρήσει συνεπάγεται σύνθετες αξιολογήσεις. Αυτές οι αξιολογήσεις συνεπάγονται την εκπόνηση προγνώσεων σχετικά με την προβλέψιμη συμπεριφορά του αιτούντος και πρέπει, μεταξύ άλλων, να βασίζονται σε εκτενή γνώση της χώρας διαμονής του⁴⁴.

109. Δεύτερον, το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που απολαύουν οι αρχές των κρατών μελών λογικά μεταφράζεται σε χαλάρωση του κριτηρίου του δικαστικού ελέγχου εκ μέρους των δικαστηρίων των κρατών μελών⁴⁵. Έτσι, σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, ο εθνικός δικαστής αρκεί να διασφαλίσει ότι η απόφαση περί μη χορηγήσεως θεωρήσεως δεν ελήφθη αυθαίρετα αλλά ανταποκρίνεται στα πραγματικά περιστατικά, όπως αυτά εξακριβώθηκαν από τη διοικητική αρχή, και ελήφθη εντός των ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως.

110. Τρίτον, η υποχρέωση που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη συνίσταται στη διασφάλιση του ίδιου του πυρήνα ή της ουσίας που αποτυπώνεται στην εν λόγω διάταξη, ήτοι την πρόσβαση στα δικαστήρια⁴⁶. Για να διαφυλαχθεί αυτός ο πυρήνας, η δικαστική επανεξέταση των αποφάσεων δεν μπορεί να απαγορεύεται όταν έχει παραβιαστεί δικαίωμα ή ελευθερία του δικαίου της Ένωσης⁴⁷. Τούτο όμως δεν συνεπάγεται, στο πλαίσιο υποθέσεων όπως η προκείμενη, την επιβολή οποιασδήποτε πρόσθετης υποχρεώσεως στα κράτη μέλη προκειμένου αυτά να διευκολύνουν ενεργά την πρόσβαση αυτή.

111. Σε τελική ανάλυση, η αναγνώριση ενός τέτοιου εύλογου δικαιώματος προσβάσεως στα δικαστήρια όσον αφορά ζητήματα σχετικά με τις θεωρήσεις δεν σέβεται μόνον το δικαίωμα των αιτούντων περί δίκαιης και ορθής αντιμετώπισής τους, το οποίο απορρέει επίσης και από την ανθρώπινη αξιοπρέπείά τους αλλά και το ειδικό συμφέρον της Ένωσης και των κρατών μελών της να διατηρήσουν και να ελέγξουν την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και της (ευρωπαϊκής) νομιμότητας. Η ανάγκη αυτή ενδέχεται να είναι ακόμη εντονότερη σε γεωγραφικά απομακρυσμένα μέρη, όπως τα προξενεία των κρατών μελών τα οποία είναι διασκορπισμένα ανά τον πλανήτη, όπου οι προερχόμενες από την κεντρική διοίκηση οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές ενδέχεται να ερμηνεύονται και να εκτελούνται ποικιλοτρόπως. Κατά συνέπεια, μια μεμονωμένη ενέργεια ενδέχεται να είναι εξίσου επωφελής φωτίζοντας τις πραγματικές πρακτικές που υιοθετούνται στον εν λόγω τόπο⁴⁸. Συνεπώς, γενηθήτω φως.

42 Βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, σκέψεις 38 και 47).

43 Όπ.π., σκέψεις 60 έως 63.

44 Όπ.π., σκέψεις 56 έως 57.

45 Συναφώς, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar σχετικά με την άρνηση εκδόσεως άδειας παραμονής σπουδαστή στην υπόθεση Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, σημείο 72).

46 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, σκέψη 59), και της 30ής Ιουνίου 2016, Toma και Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, σκέψη 44).

47 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 17ης Μαρτίου 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 και C-373/09, EU:C:2011:156, σκέψη 63). Ήδη πριν από την έναρξη ισχύος του Χάρτη, βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1992, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής (C-97/91, EU:C:1992:491, σκέψεις 13 και 14).

48 Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν δύο πρόσφατες αποφάσεις του τμήματος μείζονος συνθέσεως του Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Τσεχική Δημοκρατία). Με την απόφαση της 30ής Μαΐου 2017, υπόθεση αριθ. 10 Azs 153/2016-52, το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) εξέτασε τα διαρθρωτικά προβλήματα της τσεχικής πρεσβείας στο Ανόι, όπου η επεξεργασία των αιτήσεων για άδεια εργασίας διενεργείτο βάσει μιας πραγματικά καφκικής διαδικασίας, καταργώντας, ουσιαστικά, οποιαδήποτε δυνατότητα υποβολής κανονικής αιτήσεως. Παραπέμποντας σε προγενέστερη νομολογία του επί του συγκεκριμένου ζητήματος και σημειώνοντας ότι η συνεχιζόμενη πρακτική της τσεχικής δημόσιας υπηρεσίας ήταν στο σύνολό της απαράδεκτη και επονεϊδίστη (σκέψη 56 της εν λόγω αποφάσεως), το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) προσέθεσε ότι «[...] η τσεχική δημόσια υπηρεσία, ιδίως στο Βιετνάμ και στην Ουκρανία, καθιέρωσε για τους αιτούντες άδεια διαμονής ένα απολύτως αδιαφανές σύστημα, το οποίο εξαρτάται από την αυθαίρετη συμπεριφορά των αρμοδίων υπαλλήλων που ελέγχουν την πρόσβαση στην υποβολή των εν λόγω αιτήσεων, καταργώντας έτσι οποιοδήποτε ίχνος εξωτερικού ελέγχου και έκλινε σφόδρα προς τη διαφθορά και την κατάχρηση» (σκέψη 57 της εν λόγω αποφάσεως: βλ., επίσης, και την παράλληλη απόφαση της ίδιας ημέρας στην υπόθεση αριθ. 7 Azs 227/2016-36).

Γ. Συνδυαστική εφαρμογή του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων και του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη

112. Κατά το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων, το δικαίωμα προσφυγής είναι ανοικτό όσον αφορά τον χαρακτήρα του δικαιώματος: μπορεί να υλοποιηθεί, ανάλογα με την επιλογή στην οποία θα καταλήξει το κράτος μέλος, είτε μέσω διοικητικής προσφυγής είτε μέσω ασκήσεως δικαστικής προσφυγής είτε, επίσης, μέσω ενός υβριδικού τύπου προσφυγής, ο οποίος περιλαμβάνει στοιχεία αμφότερων των ανωτέρω ενδίκων βοηθημάτων. Κατ' αντιδιαστολή, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη σαφώς επιβάλλει την προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου, ήτοι την άσκηση δικαστικής προσφυγής.

113. Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο προτείνει το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων να ερμηνευθεί *υπό το πρίσμα* του άρθρου 47 του Χάρτη. Τι σημαίνει όμως αυτό στην πράξη;

114. Όπως υποστηρίζει η Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση, η φράση «ερμηνεία υπό το πρίσμα του [...]»⁴⁹, έχει την έννοια ότι το δικαίωμα προσφυγής που προβλέπεται από το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων αναφέρεται σε δικαστική προσφυγή. Ταυτόχρονα, ωστόσο, αυτός ο ερμηνευτικός αναπροσδιορισμός θα καταργούσε, ουσιαστικά, τη δυνατότητα ασκήσεως διοικητικής προσφυγής δυνάμει του κώδικα θεωρήσεων.

115. Αντιθέτως, εάν το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων και το άρθρο 47 του Χάρτη ερμηνευθούν και εφαρμοστούν συνδυαστικά, δηλαδή παράλληλα, το αποτέλεσμα είναι εντελώς διαφορετικό. Κάτι τέτοιο θα σήμαινε ότι, αφενός, τα κράτη μέλη σαφώς και διατηρούν την ελευθερία να επιλέγουν τη μορφή που θα έχει η προσφυγή του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων, καίτοι, εν τέλει, προβλέπεται η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη.

116. Η τελευταία αυτή ερμηνεία είναι, κατά την άποψή μου, η πλέον ενδεδειγμένη. Δεν αντιλαμβάνομαι για ποιον λόγο, εν προκειμένω, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη θα πρέπει, ουσιαστικά, να στερήσει από τα κράτη μέλη τη δυνατότητα δημιουργίας ενός (διοικητικού ή υβριδικού) δικαιοδοτικού συστήματος το οποίο τα ίδια ενδέχεται να θεωρούν ως πρόσφορο λόγω των νομικών τους παραδόσεων και των ιδιαιτεροτήτων του επίμαχου ζητήματος.

117. Σημειωτέον δε ότι, κατ' αναλογίαν προς άλλους τομείς του δικαίου, η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας δεν αντιβαίνει σε εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες επιβάλλουν την προγενέστερη εφαρμογή της διαδικασίας εξωδικαστικού συμβιβασμού ή την προσφυγή στη διαδικασία μεσολαβήσεως ως όρο του παραδεκτού της ένδικης διαδικασίας⁵⁰.

118. Πάντως, ο παραλληλισμός αυτός, ή, μάλλον, η αναγκαιότητα για την επίκλησή του ευθύς εξαρχής μου φαίνεται πολύ περίεργη. Ουσιαστικά, σημαίνει ότι αρχικώς καταργείται η (ρητώς προβλεπόμενη) επιλογή των κρατών μελών μέσω του περιορισμού του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων διά του άρθρου 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, μόνο και μόνο προκειμένου στη συνέχεια να επανέλθει αυτή η επιλογή μέσω (της όπως θα μπορούσε να υποστηριχθεί γενικώς εφαρμοστέας) νομολογίας που αφορά μηχανισμούς συμβιβασμού οι οποίοι είναι εγγενώς συμβατοί με το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη.

⁴⁹ Για μια υπόθεση στην οποία το Δικαστήριο ερμήνευσε παράγωγο δικαίο της Ένωσης «υπό το πρίσμα» του άρθρου 47 του Χάρτη, στο πλαίσιο της αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων, βλ. απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, *Star Storage* κ.λπ. (C-439/14 και C-488/14, EU:C:2016:688).

⁵⁰ Βλ. αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 2010, *Alassini* κ.λπ. (C-317/08 έως C-320/08, EU:C:2010:146), και της 14ης Ιουνίου 2017, *Menini* και *Rampanelli* (C-75/16, EU:C:2017:457).

119. Ως εκ τούτου, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν αμφισβητεί αυτή καθαυτή την ύπαρξη άλλων μέσων έννομης προστασίας, όπως τα διοικητικά επανορθωτικά μέσα που προβλέπονται από τις έννομες τάξεις αρκετών κρατών μελών. Ούτε τροποποιεί το περιεχόμενο του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων. Το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη απλώς επιβάλλει μία πρόσθετη υποχρέωση στα κράτη μέλη: σε κάποιο στάδιο της διαδικασίας, θα πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα να αχθεί το επίμαχο ζήτημα ενώπιον δικαστηρίου. Πριν από αυτό, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίσει εάν θα επιλέξει τον αμιγώς διοικητικό έλεγχο (ενώπιον της ίδιας αρχής ή ενώπιον διαφορετικής αρχής)· ή εάν θα επιλέξει έναν έλεγχο ο οποίος θα διεξάγεται από μεικτά δικαιοδοτικά όργανα στα οποία θα συμμετέχουν τόσο δικαστές όσο και δημόσιοι υπάλληλοι· ή, εφόσον ασφαλώς το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος το επιθυμεί, μπορεί επίσης να στραφεί απευθείας στην επιλογή του ελέγχου ενώπιον δικαστηρίου όπως προβλέπεται από το άρθρο 47, παράγραφος 1.

120. Τούτο με οδηγεί στο τελευταίο ζήτημα, το οποίο επίσης τέθηκε στο πλαίσιο της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της υπό κρίση υποθέσεως: ποια ακριβώς είναι η έννοια του όρου «δικαστήριο» που αναφέρεται στο άρθρο 47, παράγραφος 1, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως⁵¹;

121. Όσον αφορά τις απαιτήσεις που επιβάλλει το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, φρονώ ότι αυτό στο οποίο αποσκοπεί η εν λόγω διάταξη είναι η ύπαρξη ενός πραγματικά ανεξάρτητου και αμερόληπτου οργάνου δικαιοδοτικού χαρακτήρα, το οποίο θα πληροί το σύνολο των καθοριστικών κριτηρίων σχετικά με τα δικαστήρια ή τα δικαιοδοτικά όργανα υπό την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Επομένως, το όργανο αυτό θα πρέπει να έχει ιδρυθεί με νόμο· να είναι μόνιμο· η δικαιοδοσία του θα πρέπει να έχει δεσμευτικό χαρακτήρα· η ενώπιόν του διαδικασία θα πρέπει να είναι κατ' αντιμωλία –δηλαδή να πρόκειται περί δικαιοδοτικής διαδικασίας εκατέρωθεν ακροάσεως· θα πρέπει να εφαρμόζει κανόνες δικαίου· και θα πρέπει να είναι ανεξάρτητο⁵². Πάντως, σε αντίθεση με την ευελιξία που έχει επιδείξει το Δικαστήριο όσον αφορά τη συνδρομή των κριτηρίων αυτών προκειμένου να αποφανθεί περί του παραδεκτού των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως που υποβάλλονται δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, για να διασφαλιστεί η συμμόρφωση προς το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη, θα πρέπει να πληρούνται *όλα τα ως άνω κριτήρια*⁵³.

122. Και πάλι όμως, όπως ήδη προαναφέρθηκε, το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη απαιτεί απλώς, σε κάποιο στάδιο της διαδικασίας, οι υποθέσεις που αφορούν αρνήσεις χορηγήσεως θεωρήσεων να *μπορούν* να αχθούν ενώπιον δικαιοδοτικών οργάνων τα οποία πληρούν όλα τα ανωτέρω κριτήρια. Εξ αυτού δεν συνάγεται ότι η σχετική υπόθεση πρέπει να εξεταστεί απευθείας από ένα τέτοιο δικαιοδοτικό όργανο ούτε και ότι οποιοδήποτε από τα προηγούμενα όργανα θα πρέπει επίσης να πληροί το σύνολο των ανωτέρω κριτηρίων.

51 Το Δικαστήριο αντιμετώπισε ήδη το ζήτημα αυτό στην υπόθεση Zakaria, στο πλαίσιο του κώδικα συνόρων Σένγκεν σχετικά με την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων. Στην υπόθεση εκείνη, το επίμαχο ζήτημα, το οποίο εν τέλει δεν απαντήθηκε από το Δικαστήριο, αφορούσε το κατά πόσον το άρθρο 13, παράγραφος 3, του κώδικα συνόρων Σένγκεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν τη δυνατότητα προσφυγής «ενώπιον δικαιοδοτικού ή διοικητικού οργάνου το οποίο, από θεσμικής και λειτουργικής απόψεως, παρέχει τις ίδιες εγγυήσεις με εκείνες ενός δικαιοδοτικού οργάνου» (απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2013, Zakaria, C-23/12, EU:C:2013:24).

52 Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, σκέψη 23), της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, σκέψεις 46 επ.), και της 24ης Μαΐου 2016, MT Højgaard και Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, σκέψη 23). Βλ. επίσης, όσον αφορά το Irish Refugee Appeals Tribunal, απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2013, D. και A. (C-175/11, EU:C:2013:45, σκέψεις 95 επ.).

53 Βλ., περαιτέρω, προτάσεις μου στην υπόθεση Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, σημεία 101 έως 107).

V. Πρόταση

123. Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που του υπέβαλε το Naczelny Sąd Administracyjny (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Πολωνία) ως εξής:

- Το άρθρο 32, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων), πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίσει σχετικά με τον χαρακτήρα της προσφυγής κατά αποφάσεως που απορρίπτει την έκδοση θεωρήσεως, υπό τον όρο ότι η προσφυγή αυτή συνάδει με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.
- Το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να απαγορεύουν τη δυνατότητα ασκήσεως ελέγχου από δικαστήρια, κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, επί αποφάσεων που απορρίπτουν τη χορήγηση θεωρήσεως.