



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
MICHAL BOBEK  
της 30ής Απριλίου 2019<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-556/17**

**Alekszj Torubarov**

**κατά**

**Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

[αίτηση του Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság  
(πρωτοβάθμιου δικαστηρίου διοικητικών και εργατικών διαφορών  
του Pécs, Ουγγαρία)  
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Έλεγχοι στα σύνορα, άσυλο και μετανάστευση – Κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας – Δικαστικός έλεγχος των διοικητικών αποφάσεων επί αιτήσεων διεθνούς προστασίας – Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής – Περιορισμός της δικαιοδοσίας εθνικού δικαστηρίου στην ακυρωτική αρμοδιότητα»

### I. Εισαγωγή

1. Η επιτραπέζια αντισφαίριση (γνωστή επίσης με την εμπορική ονομασία «πινγκ-πονγκ») είναι ένα δημοφιλές άθλημα το οποίο φαίνεται να έχει τις απαρχές του στον δέκατο ένατο ή στις αρχές του εικοστού αιώνα στην Αγγλία. «Στο παιχνίδι αυτό πρέπει το μπαλάκι να χτυπηθεί από τον παίκτη έτσι ώστε αυτό να υπερπηδήσει το δίχτυ και να αναπηδήσει στο ήμισυ του τραπέζιου που ανήκει στον αντίπαλο κατά τέτοιον τρόπο ώστε ο αντίπαλος να μην μπορεί να το φτάσει ή να το επιστρέψει σύμφωνα με τους κανόνες». Πέραν του βασικού αυτού ορισμού, η Encyclopædia Britannica παραθέτει επίσης ένα ενδιαφέρον ιστορικό στοιχείο: «τα πρώτα παγκόσμια πρωταθλήματα διεξήχθησαν στο Λονδίνο το 1926 και, έκτοτε, μέχρι το 1939, το παιχνίδι κυριαρχείτο από παίκτες που προέρχονταν από την Κεντρική Ευρώπη, με την Ουγγαρία να έχει αναδειχθεί εννέα φορές νικήτρια των διοργανώσεων ανδρικών ομάδων και την Τσεχοσλοβακία δύο φορές»<sup>2</sup>.

2. Υπάρχει δυστυχώς και μια άλλη εκδοχή του παιχνιδιού, η οποία είναι γενικά λιγότερο ευχάριστη. Στην τσεχική δικαστική αργκό, αλλά ίσως όχι μόνον σε αυτή, με τον όρο «δικαστικό» ή «διαδικαστικό πινγκ-πονγκ» περιγράφεται η ανεπιθύμητη κατάσταση κατά την οποία μια υπόθεση σύρεται κατ' επανάληψη από δικαστήριο σε δικαστήριο, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης δικαστηριακής οργάνωσης ή στο πλαίσιο της διοικητικής δικαιοσύνης, μεταξύ των δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών.

<sup>1</sup> Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

<sup>2</sup> Λήμμα «Table tennis» [επιτραπέζια αντισφαίριση], *Britannica Academic*, Encyclopædia Britannica, 21 Αυγούστου 2018, <https://academic.eb.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842> (τελευταία τηλεφόρτωση στις 15 Ιανουαρίου 2019).

3. Στο πλαίσιο της υπό εξέταση υπόθεσης και λόγω των ζητημάτων που αυτή εγείρει μπορεί ευλόγως να πιθανολογηθεί ότι η δημοτικότητα του παιχνιδιού στην κεντρική Ευρώπη, δυστυχώς στην τελευταία, δικαστική, εκδοχή του, δεν περιορίζεται μόνο στα βιβλία της ιστορίας και στις εγκυκλοπαίδειες.

4. Το 2015 η ουγγρική νομοθεσία τροποποίησε την αρμοδιότητα των δικαστών κατά τον έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων επί υποθέσεων ασύλου, καταργώντας τη δυνατότητα απευθείας *τροποποίησης* των αποφάσεων και περιορίζοντας την αρμοδιότητά τους απλώς και μόνο στην *ακύρωση* και την αναπομπή. Κατά συνέπεια, τα εθνικά δικαστήρια δεν μπορούν να αντικαθιστούν τις αποφάσεις αυτές, όταν τις κρίνουν παράνομες. Μπορούν απλώς να ακυρώνουν την απόφαση και να αναπέμπουν την υπόθεση στη διοικητική αρχή για την έκδοση νέας απόφασης.

5. Ο Α. Torubarov (στο εξής: προσφεύγων) υπέβαλε αίτηση διεθνούς προστασίας στην Ουγγαρία το 2013. Η αίτησή του απορρίφθηκε από τη διοικητική αρχή δύο φορές. Αμφότερες οι εν λόγω απορριπτικές αποφάσεις ακυρώθηκαν, για διαφορετικούς λόγους, από το αιτούν δικαστήριο. Εν συνεχεία, η διοικητική αρχή απέρριψε την αίτηση διεθνούς προστασίας για τρίτη φορά, αγνοώντας, κατά τα φαινόμενα, τη δικαστική καθοδήγηση που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο με τη δεύτερη απόφασή του, με την οποία ακύρωσε τη δεύτερη διοικητική απόφαση.

6. Το αιτούν δικαστήριο καλείται τώρα να αποφανθεί επί της υποθέσεως για τρίτη φορά. Αντιμέτωπο με το πρόβλημα της απροθυμίας μιας διοικητικής αρχής να συμμορφωθεί με δικαστική απόφαση, το δικαστήριο αυτό ζητεί να διευκρινισθεί αν η αρμοδιότητά του να τροποποιήσει την επίμαχη διοικητική απόφαση μπορεί να θεμελιωθεί στο δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα δε στην οδηγία 2013/32/ΕΕ σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (στο εξής: οδηγία 2013/32)<sup>3</sup>, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

7. Η απάντηση είναι καταφατική.

## II. Το νομικό πλαίσιο

### A. Το δίκαιο της Ένωσης

8. Το άρθρο 46, παράγραφος 1, στοιχείο α', και παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αιτούντες να έχουν δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου κατά των ακόλουθων αποφάσεων:

α) απόφαση επί της αιτήσεως διεθνούς προστασίας, περιλαμβανομένων των αποφάσεων:

i) με τις οποίες κρίνουν αίτηση ως αβάσιμη όσον αφορά το καθεστώς του πρόσφυγα και/ή το καθεστώς επικουρικής προστασίας,

[...]

<sup>3</sup> Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60).

3. Προκειμένου να τηρούν τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 1, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η πραγματική προσφυγή να εξασφαλίζει πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, ιδίως, κατά περίπτωση, εξέταση των αναγκών διεθνούς προστασίας σύμφωνα με την οδηγία 2011/95/ΕΕ<sup>4</sup>, τουλάχιστον κατά τις διαδικασίες άσκησης ένδικου μέσου ενώπιον πρωτοβάθμιου δικαστηρίου.»

9. Το άρθρο 52 της οδηγίας 2013/32 περιέχει τις ακόλουθες μεταβατικές διατάξεις:

«Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που αναφέρονται στο άρθρο 51 παράγραφος 1 στις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που κατατίθενται και στις διαδικασίες ανάκλησης διεθνούς προστασίας που κινούνται μετά την 20ή Ιουλίου 2015 ή σε προηγούμενη ημερομηνία. Αιτήσεις που υποβάλλονται πριν από την 20ή Ιουλίου 2015 και διαδικασίες για την ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα που κινούνται πριν από την εν λόγω ημερομηνία διέπονται από τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που θεσπίστηκαν δυνάμει της οδηγίας 2005/85/ΕΚ<sup>5</sup>.

[...]»

10. Οι «νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που αναφέρονται στο άρθρο 51 παράγραφος 1» της οδηγίας 2013/32 περιλαμβάνουν μέτρα που αφορούν την εφαρμογή του άρθρου 46 της ίδιας οδηγίας.

### **B. Το ουγγρικό δίκαιο**

11. Το άρθρο 46, παράγραφος 1, στοιχείο α, του 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (νόμου LXXX του 2007 για το δικαίωμα στο άσυλο, στο εξής: νόμος για το άσυλο) ορίζει τα εξής:

«Στις διαδικασίες ασύλου που διεξάγει η υπηρεσία ασύλου:

α) δεν χωρεί προσφυγή και δεν μπορεί να ζητηθεί επανεξέταση της υπόθεσης»

12. Το άρθρο 68, παράγραφοι 5 και 6, του νόμου για το άσυλο ορίζει τα εξής:

«5. Το δικαστήριο δεν δύναται να μεταρρυθμίσει την απόφαση της υπηρεσίας ασύλου. Το δικαστήριο ακυρώνει κάθε διοικητική απόφαση την οποία κρίνει παράνομη –εξαιρουμένων των παραβάσεων διαδικαστικών κανόνων που δεν επηρεάζουν την ουσία της υπόθεσης– και, εφόσον είναι αναγκαίο, διατάσσει την υπηρεσία ασύλου να επανεξετάσει την υπόθεση.

6. Η απόφαση του δικαστηρίου που περατώνει τη δίκη δεν υπόκειται σε κανένα ένδικο μέσο.»

13. Το άρθρο 339, παράγραφος 1, του 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (νόμου III του 1952 περί θεσπίσεως κώδικα πολιτικής δικονομίας, στο εξής: ΚΠολΔ) ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη αντίθετης νομοθετικής πρόβλεψης, το δικαστήριο ακυρώνει διοικητική απόφαση την οποία κρίνει παράνομη –εξαιρουμένων των παραβάσεων διαδικαστικών κανόνων που δεν επηρεάζουν την ουσία της υπόθεσης– και, εφόσον είναι αναγκαίο, διατάσσει [το διοικητικό όργανο] να διεξαγάγει νέα διαδικασία.»

4 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ 2011, L 337, σ. 9).

5 Οδηγία του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (ΕΕ 2005, L 326, σ. 13).

14. Το άρθρο 109, παράγραφος 4, του 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (νόμου CXL του 2004 για τους γενικούς κανόνες που διέπουν τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες, στο εξής: νόμος για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες) προβλέπει τα εξής:

«Η διοικητική αρχή δεσμεύεται από το διατακτικό και το σκεπτικό της απόφασης που εκδίδεται από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο και οφείλει να συμμορφώνεται προς αυτά στο πλαίσιο της νέας διαδικασίας και κατά την έκδοση νέας απόφασης.»

15. Το άρθρο 121, παράγραφος 1, στοιχείο f, του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες ορίζει τα εξής:

«Στις διαδικασίες που διέπονται από το παρόν κεφάλαιο, η απόφαση ακυρώνεται εάν:

[...]

στ) το περιεχόμενο της απόφασης αντιβαίνει στις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 109.»

### **III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και το προδικαστικό ερώτημα**

16. Ο προσφεύγων είναι Ρώσος επιχειρηματίας. Διετέλεσε μέλος του ρωσικού κόμματος της αντιπολίτευσης «Δίκαιη Υπόθεση». Ήταν επίσης μέλος της οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών «Ενεργός Εμπορική Ρωσία», η οποία στηρίζει τους επιχειρηματίες στη Ρωσία.

17. Από το 2008 και έπειτα ασκήθηκαν κατά του προσφεύγοντος διάφορες ποινικές δίωξεις στη Ρωσία. Ο προσφεύγων μετέβη στην Αυστρία και εν συνεχεία στην Τσεχική Δημοκρατία. Από εκεί εκδόθηκε στη Ρωσία, στις 2 Μαΐου 2013, δυνάμει διεθνούς εντάλματος σύλληψης. Μόλις επέστρεψε στη Ρωσία απαγγέλθηκαν εναντίον του κατηγορίες, αλλά εν συνεχεία αφέθηκε ελεύθερος.

18. Στις 9 Δεκεμβρίου 2013 ο προσφεύγων διέσχισε τα ουγγρικά σύνορα. Την ίδια ημέρα συνελήφθη από την ουγγρική συνοριοφυλακή και υπέβαλε αίτηση διεθνούς προστασίας.

19. Με την από 15 Αυγούστου 2014 απόφασή της, η ουγγρική υπηρεσία ασύλου, Bevándorlási és Menekültügyi Állampolgársági Hivatal (Υπηρεσία Μετανάστευσης και Ιθαγένειας, στο εξής: καθής) απέρριψε την αίτηση (στο εξής: πρώτη διοικητική απόφαση). Κατά την άποψη της καθής, ο ισχυρισμός περί πραγματικού κινδύνου δίωξης ή σοβαρής βλάβης δεν έβρισκε έρεισμα ούτε σε όσα εξέθεσε ο προσφεύγων ούτε στις πληροφορίες για τη χώρα καταγωγής.

20. Ο προσφεύγων άσκησε ένδικο βοήθημα κατά της πρώτης διοικητικής απόφασης ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο, με απόφαση της 6ης Μαΐου 2015, ακύρωσε την απόφαση της καθής και τη διέταξε να διεξαγάγει νέα διαδικασία (στο εξής: πρώτη δικαστική απόφαση). Το δικαστήριο επισήμανε ότι η πρώτη διοικητική απόφαση περιείχε αντιφάσεις, ότι η καθής παρέλειψε να εξετάσει ορισμένα πραγματικά περιστατικά και ότι πραγματοποίησε επιπόλαιη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών που εξέτασε. Το δικαστήριο διέταξε την καθής να συμπληρώσει την έρευνά της για την αναζήτηση πληροφοριών σχετικών με τη χώρα καταγωγής και να πραγματοποιήσει εκτενή εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων στο πλαίσιο νέας διαδικασίας.

21. Με τη δεύτερη απόφασή της, η οποία εκδόθηκε στις 22 Ιουνίου 2016, η καθής απέρριψε εκ νέου την επίμαχη αίτηση (στο εξής: δεύτερη διοικητική απόφαση). Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι στη Ρωσία ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά του προσφεύγοντος για πολιτικούς λόγους, στη χώρα αυτή θα γινόταν σεβαστό το δικαίωμά του σε δίκαιη δίκη ενώπιον ανεξάρτητου δικαστηρίου. Η καθής επικαλέσθηκε επίσης μια γνωμοδότηση της Alkotmányvédelmi Hivatal

(Υπηρεσίας για την Προστασία του Συντάγματος, Ουγγαρία). Η καθής εξέθεσε ότι η παρουσία του προσφεύγοντος στην Ουγγαρία έθιγε συμφέροντα εθνικής ασφάλειας, επειδή απεδείχθη ότι συνέτρεχαν λόγοι να θεωρηθεί ότι στην περίπτωση του πληρούνταν οι προβλεπόμενες στο άρθρο 1, μέρος ΣΤ', στοιχείο γ', της Συμβάσεως της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων προϋποθέσεις για την εξαίρεσή του<sup>6</sup>.

22. Ο προσφεύγων προσέβαλε τη δεύτερη διοικητική απόφαση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Με δεύτερη απόφασή του, την οποία εξέδωσε στις 25 Φεβρουαρίου 2017, το αιτούν δικαστήριο ακύρωσε την εν λόγω διοικητική απόφαση (στο εξής: δεύτερη δικαστική απόφαση). Το δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση της καθής ήταν παράνομη για δύο λόγους: πρώτον, λόγω των πρόδηλων αντιφάσεων που περιείχε ως προς την εκτίμηση των πληροφοριών για τη χώρα καταγωγής και, δεύτερον, επειδή στηριζόταν στη γνωμοδότηση της ουγγρικής Υπηρεσίας για την Προστασία του Συντάγματος η οποία περιείχε εμπιστευτικές πληροφορίες.

23. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι είχε στοιχειοθετηθεί επαρκώς ότι ο φόβος πολιτικής δίωξης του προσφεύγοντος ήταν βάσιμος. Όσον αφορά το δεύτερο σημείο, το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι η εκτίμηση της γνωμοδότησης περιείχε πρόδηλες αντιφάσεις, καθότι δεν προέκυπτε σαφώς από τη γνωμοδότηση ότι ο προσφεύγων ήταν ενδεχομένως αναμειγμένος σε δραστηριότητες αλλοδαπών μυστικών υπηρεσιών που θίγουν την ανεξαρτησία ή τα πολιτικά, οικονομικά, αμυντικά ή άλλα σημαντικά συμφέροντα της Ουγγαρίας ούτε μπορούσε να υποστηριχθεί ότι συνέτρεχε ο λόγος εξαιρέσεως που προβλέπεται στο άρθρο 1, μέρος ΣΤ', στοιχείο γ', της Συμβάσεως της Γενεύης του 1951.

24. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο διέταξε την καθής να διεξαγάγει νέα διαδικασία. Στο σκεπτικό της απόφασής του το αιτούν δικαστήριο ανέφερε ότι η αίτηση διεθνούς προστασίας του προσφεύγοντος θα έπρεπε, κατ' αρχήν, να γίνει δεκτή.

25. Με απόφαση της 15ης Μαΐου 2017, η καθής απέρριψε την αίτηση του προσφεύγοντος (στο εξής: τρίτη διοικητική απόφαση), χωρίς να στηριχθεί αυτήν τη φορά στην προμνησθείσα γνωμοδότηση. Ενέμεινε, ωστόσο, στην κρίση της ότι δεν στοιχειοθετήθηκε ότι ο φόβος πολιτικής δίωξης του προσφεύγοντος ήταν βάσιμος.

26. Με προσφυγή που έχει ασκήσει κατά της τρίτης διοικητικής απόφασης, ο προσφεύγων ζητεί από το αιτούν δικαστήριο να τροποποιήσει την απόφαση αυτή και να του χορηγήσει καθεστώς πρόσφυγα ή τουλάχιστον καθεστώς επικουρικής προστασίας ή να εφαρμοσθεί η αρχή της μη επαναπρώθησης. Επικουρικός, ζητεί από το αιτούν δικαστήριο να εξαφανίσει την τρίτη διοικητική απόφαση. Υποστηρίζει, επ' αυτού, ότι βάσει της δεύτερης δικαστικής απόφασης, έπρεπε να του χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα, με την επιφύλαξη συνδρομής λόγων αποκλεισμού. Κατά την άποψή του, η τρίτη διοικητική απόφαση είναι ανίσχυρη, επειδή δεν σέβεται την προγενέστερη απόφαση του εν λόγω δικαστηρίου.

27. Η καθής επαναλαμβάνει όσα εξέθεσε στην τρίτη διοικητική απόφαση.

28. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η καθής δεν συμμορφώθηκε με τη δεύτερη δικαστική απόφαση, πράγμα που συνιστά λόγο ακυρώσεως βάσει του άρθρου 109, παράγραφοι 3 και 4, του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες. Το δικαστήριο αυτό επισημαίνει επίσης ότι, βάσει των κρίσιμων εθνικών διατάξεων, δεν έχει την αρμοδιότητα να τροποποιήσει μια διοικητική απόφαση και να κάνει απευθείας δεκτή την αίτηση διεθνούς προστασίας του προσφεύγοντος. Το δικαστήριο δεν έχει ούτε την εξουσία να υποχρεώσει την υπηρεσία ασύλου να συμμορφωθεί με προγενέστερη δικαστική απόφαση επιβάλλοντας, επί παραδείγματι, κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση. Το δικαστήριο

<sup>6</sup> Η Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων υπογράφηκε στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 [*Recueil des traités des Nations Unies*, τόμος 189, σ. 150, αριθμός 2545 (1954)], και συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο περί του καθεστώτος των προσφύγων, το οποίο υπογράφηκε στη Νέα Υόρκη στις 31 Ιανουαρίου 1967 και τέθηκε σε ισχύ στις 4 Οκτωβρίου 1967.



αυτό μπορεί μόνο να ακυρώσει την πλημμελή διοικητική απόφαση και να διατάξει την υπηρεσία ασύλου να διεξαγάγει νέα διαδικασία και να εκδώσει νέα απόφαση. Ωστόσο, τούτο μπορεί να οδηγήσει σε έναν ατέρμονο κύκλο διαδικασιών, εγκλωβίζοντας τον αιτούντα άσυλο σε ένα τέλμα ανασφάλειας δικαίου.

29. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (πρωτοβάθμιο δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Pécs, Ουγγαρία) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας [2013/32], σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του [Χάρτη], την έννοια ότι τα ουγγρικά δικαστήρια έχουν την εξουσία να μεταρρυθμίζουν διοικητικές αποφάσεις της αρμόδιας για θέματα ασύλου αρχής που απορρίπτουν αίτηση χορηγήσεως καθεστώτος διεθνούς προστασίας, και να χορηγούν αυτά τα ίδια τη ζητηθείσα προστασία;»

30. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο προσφεύγων, η Σλοβακική και η Ουγγρική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο προσφεύγων, η Ουγγρική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 8 Ιανουαρίου 2019.

#### IV. Ανάλυση

31. Οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως εξής. Ξεκινώ με δύο αρχικές παρατηρήσεις σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2013/32 *ratione temporis* στην υπό εξέταση υπόθεση και σχετικά με την ορολογία που χρησιμοποιείται στις παρούσες προτάσεις (Α). Εν συνεχεία, θα εκθέσω τις απαιτήσεις που απορρέουν από την υποχρέωση θέσπισης πραγματικής δικαστικής προσφυγής, όπως αυτή προβλέπεται τόσο στο άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας όσο και στο άρθρο 47 του Χάρτη και στο δίκαιο της Ένωσης *en généri* (Β). Κατόπιν τούτου, θα εξετάσω, υπό το πρίσμα των ανωτέρω απαιτήσεων, τη λειτουργία του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών αποφάσεων που εκδίδονται στην Ουγγαρία στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας (Γ). Αφού καταλήξω, αναπόφευκτα, στο συμπέρασμα ότι το *en λόγω* καθεστώς δικαστικού ελέγχου είναι ανεπαρκές, ιδίως από απόψεως αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, θα κλείσω διατυπώνοντας ορισμένες προτάσεις σχετικά με το επανορθωτικό μέτρο που πρέπει να ληφθεί υπό τις συνθήκες της κύριας δίκης (Δ).

#### A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

##### 1. Διαχρονική εφαρμογή

32. Ο προσφεύγων κατέθεσε το δικόγραφο της προσφυγής του *πριν* από τις 20 Ιουλίου 2015. Κρίσιμη, κατ' αρχήν, όσον αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που θεσπίστηκαν δυνάμει της οδηγίας 2013/32, βάσει του άρθρου 52 της οδηγίας αυτής, είναι η ανωτέρω ημερομηνία. Η ίδια διάταξη ορίζει, ωστόσο, ότι η *en λόγω* οδηγία μπορεί να εφαρμόζεται επίσης (στο μέτρο που ενδιαφέρει *en προκειμένω*) επί των αιτήσεων διεθνούς προστασίας που έχουν υποβληθεί *πριν από* την 20ή Ιουλίου 2015.

33. Κατόπιν αιτήματος του Δικαστηρίου περί παροχής διευκρινίσεων, το αιτούν δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι στην Ουγγαρία η οδηγία 2013/32 εφαρμόζεται και επί των αιτήσεων διεθνούς προστασίας που έχουν υποβληθεί πριν από την 20ή Ιουλίου 2015. Κρίσιμη για τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2013/32 φαίνεται ότι είναι, βάσει της εθνικής νομοθεσίας, η ημερομηνία έκδοσης της σχετικής διοικητικής ή δικαστικής απόφασης.

34. Στην υπό εξέταση υπόθεση η κρίσιμη (τρίτη) διοικητική απόφαση εκδόθηκε στις 15 Μαΐου 2017. Ως εκ τούτου, η ανάλυση που θα ακολουθήσει στηρίζεται στην παραδοχή ότι η οδηγία 2013/32 έχει εφαρμογή *ratione temporis* στην υπόθεση της κύριας δίκης.

## 2. Ορολογία

35. Στις παρούσες προτάσεις μου αναφέρομαι σε δύο είδη ελέγχου των αποφάσεων των διοικητικών αρχών: την τροποποίηση και την ακύρωση. Κριτήριο για τη διάκριση αυτή αποτελεί το αν τα εθνικά δικαστήρια έχουν ή όχι την εξουσία να αντικαταστήσουν την επί της ουσίας κρίση μιας διοικητικής απόφασης με τη δική τους κρίση.

36. Με τον όρο *τροποποίηση* (μιας διοικητικής απόφασης από το δικαστήριο) περιγράφω την περίπτωση κατά την οποία ένα τμήμα ή το σύνολο (του διατακτικού) της απόφασης μιας διοικητικής αρχής ακυρώνεται και αντικαθίσταται (υποκαθίσταται) αμέσως με απόφαση του δικαστηρίου. Όταν το δικαστήριο που υποβάλλει την απόφαση σε έλεγχο φρονεί ότι είναι σε θέση να αποφανθεί επί της ουσίας στη συγκεκριμένη υπόθεση, τότε εκδίδει το ίδιο (εν μέρει) απόφαση επί της ουσίας, χωρίς να απαιτείται να αναπέμψει την υπόθεση στη διοικητική αρχή. Στην περίπτωση αυτή, η δικαστική απόφαση αντικαθιστά τη διοικητική απόφαση (συνολικά ή ως προς το αντίστοιχο τμήμα αυτής).

37. Με τον όρο *ακύρωση* (της διοικητικής απόφασης από το δικαστήριο) εννοώ το καθεστώς βάσει του οποίου το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να αντικαταστήσει κανένα τμήμα της διοικητικής απόφασης απευθείας με δική του απόφαση. Δύναται μόνο να ακυρώσει ή να εξαφανίσει (εν μέρει ή συνολικά) τη διοικητική απόφαση και να αναπέμψει την υπόθεση στη διοικητική αρχή για επανεκτίμηση.

## B. Αποτελεσματική δικαστική προστασία

38. Το Δικαστήριο, με την πρόσφατη απόφασή του στην υπόθεση *Alheto*<sup>7</sup>, είχε ήδη την ευκαιρία να αποσαφηνίσει ορισμένες πτυχές της απαίτησης πραγματικής δικαστικής προσφυγής κατ' άρθρον 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη (1). Ωστόσο, για τους σκοπούς της υπό εξέταση υπόθεσης, είναι επίσης σημαντική η γενικότερη ανάλυση του πλαισίου που αφορά τα συνταγματικά ζητήματα και τα θεμελιώδη δικαιώματα (2).

### 1. Η απόφαση *Alheto*

39. Το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 «ορίζει ποιο είναι το περιεχόμενο του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής που πρέπει [...] να αναγνωρίζεται στους αιτούντες διεθνή προστασία σε σχέση με την αίτησή τους». Η διάταξη αυτή επιτάσσει ρητώς την «πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, ιδίως [την], κατά περίπτωση, εξέταση των αναγκών διεθνούς προστασίας» από δικαστήριο<sup>8</sup>. Σε άλλη του απόφαση, το Δικαστήριο επισήμανε περαιτέρω ότι, «[ω]ς εκ τούτου, τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της προσφυγής του άρθρου 46 της οδηγίας 2013/32 πρέπει να καθορίζονται τηρουμένου του άρθρου 47 του Χάρτη, το οποίο αποτελεί επιβεβαίωση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας»<sup>9</sup>.

7 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

8 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψεις 105 έως 106).

9 Απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

40. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη<sup>10</sup> αντιστοιχεί, κατά βάση, στο άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ), ενώ το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, αντιστοιχεί στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ<sup>11</sup>. Βάσει της διατάξεως που εισάγει τη σχετική «γέφυρα» και περιλαμβάνεται στο άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, η έννοια και η εμβέλεια των εν λόγω διατάξεων του Χάρτη είναι ίδιες με εκείνες των ανωτέρω διατάξεων της ΕΣΔΑ (ή ευρύτερες).

41. Στην απόφαση *Alheto* τονίσθηκαν τρία κρίσιμα σημεία.

42. Πρώτον, όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην απόφαση αυτή, απαντώντας στο έκτο προδικαστικό ερώτημα, το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη, είναι εκ προοιμίου «ουδέτερα» όσον αφορά το είδος του δικαστικού ελέγχου που θεσπίζουν τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 αφορά «την “εξέταση” της προσφυγής, συνεπώς δεν αφορά το ζήτημα της συνέχειας που δίνεται σε περίπτωση ακύρωσης της απόφασης που αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής αυτής»<sup>12</sup>. Συνεπώς, ελλείψει μέτρων εναρμόνισης, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να προβλέψουν δικαστικό έλεγχο στηριζόμενο είτε στη λογική της τροποποίησης είτε στη λογική της ακύρωσης.

43. Δεύτερον, η ανωτέρω διαπίστωση συνοδεύτηκε, ωστόσο, από σημαντικούς περιορισμούς. Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι, «από τον σκοπό διασφάλισης της ταχύτερης δυνατής εξέτασης των αιτήσεων [...], από την υποχρέωση να διασφαλίζεται η πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 46, παράγραφος 3, της οδηγίας [2013/32], καθώς και από την ανάγκη, βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη, να διασφαλίζεται μια πραγματική προσφυγή, προκύπτει ότι κάθε κράτος μέλος που δεσμεύεται από την εν λόγω οδηγία οφείλει να διαμορφώνει την εθνική του νομοθεσία κατά τρόπο τέτοιο ώστε, σε περίπτωση ακύρωσης της αρχικής απόφασης και αναπομπής του φακέλου στο οιοδήποτε δικαστικό ή διοικητικό όργανο του άρθρου 2, στοιχείο στ', της οδηγίας αυτής, να εκδίδεται νέα απόφαση εντός σύντομου χρόνου και η απόφαση αυτή να είναι σύμφωνη με την εκτίμηση που περιλαμβάνεται στην ακυρωτική δικαστική απόφαση»<sup>13</sup>.

44. Η απάντηση του Δικαστηρίου υποδηλώνει, επομένως, τα εξής: καίτοι από το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, δεν απορρέει υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν στα εθνικά δικαστήρια, στο πλαίσιο της μεταφοράς της εν λόγω διατάξεως στην εθνική έννομη τάξη, τη δυνατότητα να αποφαινούνται τα ίδια επί της ουσίας των αιτήσεων, η διαφύλαξη της πρακτικής αποτελεσματικότητας της διατάξεως αυτής προϋποθέτει ότι ο δικαστής έχει τη δυνατότητα να διατυπώνει δεσμευτικές οδηγίες, οι οποίες πρέπει να τηρούνται και να εφαρμόζονται από την διοικητική αρχή<sup>14</sup>.

10 Το πρώτο εδάφιο του άρθρου 47 του Χάρτη προβλέπει 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».

11 Επίσης, οι επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη καθιστούν σαφές ότι η προστασία δυνάμει του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη είναι ευρύτερη από την προστασία που παρέχει το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι εγγυάται δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστή. Επίσης, σε σύγκριση με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, το δικαίωμα δίκαιης δίκης κατ' άρθρον 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη δεν ισχύει μόνο επί αμφισβητήσεων για δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσεως. Βλ. επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ 2007, C 303, σ. 17).

12 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *Alheto* (C-585/16, ΕΥ:C:2018:584, σκέψη 145).

13 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *Alheto* (C-585/16, ΕΥ:C:2018:584, σκέψη 148).

14 Πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση *Alheto* (C-585/16, ΕΥ:C:2018:327, σημείο 71).



45. Τρίτον, η τελευταία αυτή απαίτηση πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με την απάντηση που έδωσε το Δικαστήριο στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην ίδια υπόθεση, με την οποία καθόρισε τι σημαίνει η πλήρης και *ex nunc* δικαστική εξέταση κατ' άρθρον 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32<sup>15</sup>. Συναφώς, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η έκφραση «*ex nunc*» αναφέρεται στην υποχρέωση του δικαστή «να λαμβάνει υπόψη τυχόν νέα στοιχεία τα οποία έχουν προκύψει μετά την έκδοση της απόφασης που αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής»<sup>16</sup>.

46. Το επίθετο «πλήρης» καθιστά σαφές ότι ο ρόλος του δικαστηρίου δεν περιορίζεται στην επαλήθευση του «σεβασμ[ού] των ισχυόντων κανόνων δικαίου αλλά εκτείνεται στην εξακρίβωση και στην αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών»<sup>17</sup>. Όσον αφορά το τελευταίο αυτό σημείο, η πλήρης εξέταση προϋποθέτει ότι το δικαστήριο εκτιμά «τόσο τα στοιχεία που έλαβε ή θα μπορούσε να λάβει υπόψη η αποφαινόμενη αρχή όσο και τα στοιχεία που αφορούν το διάστημα μετά την έκδοση της απόφασης» που αποτελεί το αντικείμενο του δικαστικού ελέγχου<sup>18</sup>.

47. Επομένως, συνοψίζοντας, *πρώτον*, η οδηγία 2013/32 δεν καθορίζει έναν συγκεκριμένο τρόπο εφαρμογής του άρθρου 46, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας. Η σχετική επιλογή απόκειται στα κράτη μέλη, τα οποία προβαίνουν σε αυτή υπό το πρίσμα των δικαστικών και διοικητικών παραδόσεων και πρακτικών τους. Μπορούν να επιλέξουν ότι οι αποφάσεις θα επιδέχονται τροποποίηση, μπορούν να προτιμήσουν την ακύρωση ή ακόμη και να επιλέξουν διάφορες υβριδικές μορφές μεταξύ των δύο. *Δεύτερον*, οι δυο αυτές εναλλακτικές επιλογές έχουν κοινό παρονομαστή ότι ο εν λόγω έλεγχος πρέπει να είναι πλήρης έλεγχος, στο πλαίσιο του οποίου είναι δυνατή η εκτίμηση τόσο των νομικών ζητημάτων όσο και των πραγματικών περιστατικών. *Τρίτον*, στις περιπτώσεις που τα κράτη μέλη επιλέγουν τον ακυρωτικό έλεγχο, οφείλουν να διασφαλίζουν ότι η διοικητική αρχή συμμορφώνεται ταχέως προς το αποτέλεσμα του δικαστικού ελέγχου που ασκείται με τη μορφή αυτή, όταν η εν λόγω αρχή εκδίδει νέα απόφαση μετά την έκδοση της δικαστικής απόφασης που ακύρωσε την απόφασή της.

## 2. Το ευρύτερο (συνταγματικό) πλαίσιο

48. Οι διευκρινίσεις που παρείχε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Alheto* αποτελούν έκφραση, στο συγκεκριμένο πεδίο της διεθνούς προστασίας, γενικότερων αρχών που αφορούν την απαίτηση πραγματικής προσφυγής, η οποία προβλέπεται πλέον από το άρθρο 47 του Χάρτη και μνημονεύεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ<sup>19</sup>.

49. Ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος αποτελεί το θεμέλιο του κράτους δικαίου, στο οποίο βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη τονίσει μετά την απόφασή του στην υπόθεση *Les Verts*<sup>20</sup>. Πρόκειται για μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης, η οποία αποτυπώνεται στο άρθρο 2 ΣΕΕ, και είναι «κοιν[ή] στα κράτη μέλη, εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται, μεταξύ άλλων, από τη δικαιοσύνη»<sup>21</sup>.

15 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψεις 102 έως 118).

16 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη 111). Στο ίδιο πλαίσιο και, ειδικότερα, όσον αφορά την ανάγκη διεξαγωγής επ' ακροατηρίου συζήτησεως από το δικαστήριο που ασκεί τον έλεγχο, βλ. απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, σκέψεις 42 έως 48).

17 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, σημείο 68).

18 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη 113).

19 Αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 73 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

20 Αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1986, *Les Verts* κατά Κοινοβουλίου (294/83, EU:C:1986:166, σκέψη 23), και της 25ης Ιουλίου 2002, *Unión de Pequeños Agricultores* κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψεις 38 και 39). Βλ., πιο πρόσφατα, απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 91 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

21 Αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 30). Βλ., επίσης, απόφαση της 28ης Μαρτίου 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

50. Ο βασικός και σταθερός ρόλος του (εθνικού) δικαστή είναι να διασφαλίζει την τήρηση του νόμου και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Ο ρόλος αυτός εκπληρώνεται, μεταξύ άλλων, με τον δικαστικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Βεβαίως, η προστασία αυτή είναι όχι απλώς δυνατόν αλλά και επιθυμητό να παρέχεται ήδη σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης. Όμως η δυνατότητα αυτή δεν αναιρεί ούτε το δικαίωμα των ατόμων να έχουν πρόσβαση στον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της δημόσιας διοίκησης ούτε τον ρόλο των διοικητικών δικαστηρίων<sup>22</sup>.

51. Ο ρόλος αυτός πρέπει να εκπληρώνεται ομοίως κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε εθνικό επίπεδο. Όταν οι εθνικοί δικαστές ενεργούν ως δικαστές του δικαίου της Ένωσης εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης<sup>23</sup>, δεσμεύονται βεβαίως από το ίδιο εγγενές καθήκον να διασφαλίζουν ότι τηρείται η νομοθεσία και ότι προστατεύονται σε εθνικό επίπεδο τα δικαιώματα των ιδιωτών που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Ο ρόλος της δικαστικής εξουσίας, εντός του πλαισίου της συνταγματικά προβλεπόμενης διάκρισης των εξουσιών σε κάθε κράτος μέλος, είναι ζωντικής σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης<sup>24</sup>.

52. Ασφαλώς, στο πλαίσιο της κατανομής αρμοδιοτήτων εντός της Ένωσης, οι ανωτέρω παρατηρήσεις αφορούν μόνον τις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης (κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη) και/ή ενεργούν «στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης» (κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ).

53. Καίτοι τούτο είναι βεβαίως αληθές, είναι χρήσιμο να γίνει διάκριση μεταξύ δύο ειδών καταστάσεων: αφενός, των ζητημάτων που αφορούν ειδικά ένα ένδικο βοήθημα ή μια διαδικασία (όπου τα επιχειρήματα και οι εκτιμήσεις αφορούν ένα διακριτό στοιχείο της δικαστικής λειτουργίας ή οργάνωσης) και, αφετέρου, των οριζόντιων ή «εγκάρσιων» ζητημάτων (που διεισδύουν σε κάθε πτυχή της εθνικής δικαστικής λειτουργίας). Ενώ στο πλαίσιο της εξέτασης ζητημάτων της πρώτης κατηγορίας, όπως παραδείγματος χάριν κατά την ερμηνεία της ακριβούς μορφής και έκτασης των μέσων ένδικης προστασίας στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας κατ' άρθρο 46 της οδηγίας 2013/32, πρέπει να αποδεικνύεται ότι η υπόθεση εμπίπτει σαφώς στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, το ζήτημα αυτό έχει περιορισμένη σημασία στη δεύτερη κατηγορία περιπτώσεων, στην οποία τα μέτρα που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο εξ' ορισμού αφορούν, σε διαρθρωτικό επίπεδο, συνολικά τη λειτουργία της δικαιοσύνης, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν μια υπόθεση θα κριθεί υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης ή όχι.

54. Για τους λόγους αυτούς, είναι απολύτως εύλογο το γεγονός ότι στην απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses το Δικαστήριο δεν ασχολήθηκε ιδιαίτερα με το ζήτημα της επακριβούς διάκρισης μεταξύ του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ και/ή του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη<sup>25</sup>. Κατά την άποψή μου, ο λόγος για τον οποίο αφορούν σαφώς το δίκαιο της Ένωσης τα ζητήματα *εγκάρσιων, διαρθρωτικών αλλαγών* των εθνικών δικαστικών καθηκόντων είναι διαφορετικός: οι αλλαγές αυτές θα έχουν εξ' ορισμού εφαρμογή αδιακρίτως σε *όλα τα καθήκοντα* που ασκούνται από εθνικούς δικαστές. Επομένως, αν οι αποδοχές των εθνικών δικαστών μειωθούν<sup>26</sup> ή

22 Όπως εξέθεσα σε άλλες προτάσεις μου, ο (εθνικός) δικαστής είναι εκείνος που έχει εν τέλει τη δυνατότητα και την ευθύνη να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με τον νόμο. Επομένως, το γεγονός ότι ορισμένα στοιχεία της διαδικασίας έκδοσης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο καταλείπονται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης δεν αφαιρεί από τα δικαστήρια τον εγγενή ρόλο της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων –βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, σημεία 127 έως 129) και στην υπόθεση Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, σημείο 112).

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

24 Βλ., ιδίως, διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-619/18 R, EU:C:2018:1021, σκέψεις 41, 42 και 65 έως 67 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία), αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψεις 42 επ.), της 6ης Μαρτίου 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, σκέψεις 35 έως 37), και της 25ης Ιουλίου 2018, Minister for Justice and Equality (Πλημμέλειες κατά την απονομή δικαιοσύνης) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, σκέψεις 60 επ.).

25 Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 29 επ. και εκεί μνημονεύομενη νομολογία).

26 Όπως στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

αυτοί υποχρεωθούν σε πρόωρη συνταξιοδότηση<sup>27</sup> ή, εντελώς υποθετικά, κινηθεί εις βάρος τους καταχρηστικά πειθαρχική διαδικασία ή υποστούν πιέσεις από διορισμένους από την πολιτική ηγεσία προέδρους των δικαστηρίων τους ή από άλλα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα που έχουν χάσει την ανεξαρτησία τους, καθώς και σε περίπτωση που επηρεάζονται οποιεσδήποτε άλλες γενικές συνθήκες της εργασίας και της εκτέλεσης των καθηκόντων τους, τυχόν ισχυρισμός ότι όλα αυτά αφορούν μόνο το έργο τους ως «εθνικών δικαστών» και δεν ασκούν την παραμικρή επιρροή στο πλαίσιο της λειτουργίας τους ως «δικαστών της Ένωσης», αποτελεί επιχείρημα που δεν αξίζει καν να εξετασθεί σοβαρά.

55. Συνεπώς, κάθε γενικό, οριζόντιο μέτρο που θα επηρεάζει εξ ορισμού το σύνολο των καθηκόντων των εθνικών δικαστικών αρχών, αφορά το δίκαιο της Ένωσης. Τούτο δε, κατά την άποψή μου, ισχύει σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητα από το αν το συγκεκριμένο διαδικαστικό ζήτημα που έχει προκαλέσει την ένδικη διαφορά εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης υπό την παραδοσιακή έννοια. Στο πλαίσιο αυτό, το να γίνεται αναλυτική συζήτηση για το ακριβές πεδίο εφαρμογής του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, σε σχέση με αυτό του άρθρου 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, μοιάζει κάπως με το να γίνεται αντιπαράθεση σχετικά με το χρώμα που θα πρέπει να έχει το κάλυμμα της τσαγιέρας και το σερβίτσιο φαγητού που θα επιλεγεί για ένα σπίτι, με παθιασμένα επιχειρήματα σχετικά με το αν μια απόχρωση ταιριάζει με το χρώμα της κουρτίνας που έχει ήδη επιλεγεί για την τραπεζαρία, ενώ κανείς δεν ασχολείται με το ότι την ίδια στιγμή η οροφή στάζει, οι πόρτες και τα παράθυρα του οικήματος αφαιρούνται και έχουν αρχίσει να εμφανίζονται ρωγμές στους τοίχους. Ωστόσο, το γεγονός ότι η βροχή μπαίνει μέσα στο σπίτι και οι τοίχοι καταρρέουν θα είναι πάντα κρίσιμο, σε διαρθρωτικό επίπεδο, για κάθε συζήτηση που αφορά την κατάσταση του δικαστικού «οικοδομήματος», ανεξάρτητα από το αν τελικά κριθεί ότι το ζήτημα του χρώματος του καλύμματος της τσαγιέρας εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, βάσει οποιασδήποτε διατάξεως του δικαίου αυτού.

56. Τέλος, ίσως είναι χρήσιμο να υπομνησθεί ότι όλες αυτές οι θεσμικές και συνταγματικές εγγυήσεις δεν αποτελούν αυτοσκοπό. Εξάλλου, δεν έχουν θεσπιστεί προς όφελος των δικαστών. Αποτελούν μέσο για την επίτευξη ενός άλλου σκοπού: αυτού της διασφάλισης της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, σε εθνικό επίπεδο, των δικαιωμάτων που απονέμει στους ιδιώτες το ενωσιακό δίκαιο και, συνεπώς, της διασφάλισης της ουσίας του κράτους δικαίου<sup>28</sup>.

57. Ένα ζήτημα που γεννάται στο σημείο τομής των εν λόγω συνταγματικών αρχών και που αποτελεί αναγκαίο στοιχείο για την αποτελεσματική και ορθή λειτουργία του συστήματος δικαστικής προστασίας, καθώς και του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής κατ' άρθρον 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, είναι αυτό της εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων. Η μη συμμόρφωση προς όσα έχουν κριθεί στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου μπορεί να εγείρει δύο ειδών ζητήματα. Το ένα δεν αποκλείει το άλλο. Πρόκειται για δύο προσεγγίσεις του ίδιου προβλήματος από διαφορετική οπτική γωνία.

58. Πρώτον, γεννώνται *συστημικές, διαρθρωτικές* ανησυχίες υπό το πρίσμα της αρχής του κράτους δικαίου. Καίτοι η συγκεκριμένη κάθε φορά εφαρμογή του δικαστικού ελέγχου σε ορισμένο τομέα υπόκειται σε συγκεκριμένους κανόνες (όπως, στην προκειμένη περίπτωση, στην απαίτηση του δικαίου της Ένωσης για *ex nunc* και πλήρη δικαιοδοσία<sup>29</sup>), ωστόσο, μόλις το δικαστήριο εκφέρει κρίση με αμετάκλητη απόφαση, η εν λόγω απόφαση πρέπει να τηρείται και να εφαρμόζεται από όλους τους αποδέκτες της, συμπεριλαμβανομένης βεβαίως της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, αν η δημόσια

27 Όπως στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 Αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψη 73 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 36).

29 Η απαίτηση αυτή καθορίζεται στο άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32.

διοίκηση δεν συμμορφώνεται με αμετάκλητη δικαστική απόφαση και αν η εν λόγω μη συμμόρφωση δεν αποτελεί μεμονωμένη περίπτωση, τότε υπονομεύεται η ορθή λειτουργία κάθε κοινωνίας που βασίζεται στην αρχή του κράτους δικαίου και στη διάκριση της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας.

59. Δεύτερον, από τη σκοπιά του μεμονωμένου διαδίκου και της προστασίας των *θεμελιωδών δικαιωμάτων* του, η συμμόρφωση της δημόσιας διοίκησης με τη δικαστική απόφαση συνιστά σημαντικό στοιχείο του δικαιώματος πρόσβασης σε δικαστήριο, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη. Το δικαίωμα αυτό δεν μπορεί να περιορισθεί μόνο σε ένα εισαγωγικό στάδιο που καταλήγει στην έκδοση δικαστικής απόφασης, δηλαδή στην παροχή απλώς της δυνατότητας «πρόσβασης στο δικαστικό μέγαρο», άσκησης ένδικου βοηθήματος και προβολής ισχυρισμών. Εκτείνεται αναπόφευκτα και σε ορισμένες απαιτήσεις που αφορούν την έκβαση της διαδικασίας, ήτοι στο στάδιο της εκτέλεσης της αμετάκλητης απόφασης.

60. Όπως εξήγησε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ), ερμηνεύοντας το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, «το “δικαίωμα σε δικαστήριο”, πτυχή του οποίου συνιστά το δικαίωμα πρόσβασης, ήτοι το δικαίωμα άσκησης ένδικου βοηθήματος ενώπιον αστικού δικαστηρίου, [...] θα καθίστατο άνευ αντικειμένου, αν η εθνική έννομη τάξη συμβαλλόμενου κράτους επέτρεπε μια αμετάκλητη και δεσμευτική δικαστική απόφαση να παραμείνει ανεκτέλεστη σε βάρος ενός διαδίκου»<sup>30</sup>. Εν συνεχεία, το ΕΔΔΑ τόνισε ότι «θα ήταν αδιανόητο το άρθρο [6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ] να περιγράφει λεπτομερώς τις διαδικαστικές εγγυήσεις που παρέχονται στους διαδίκους [...] χωρίς να προστατεύει την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων· αν το άρθρο [6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ] ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι αφορά αποκλειστικά και μόνο την πρόσβαση σε δικαστήριο και τη διεξαγωγή της δίκης, θα ήταν πιθανό να υπάρξουν σε καταστάσεις που δεν συνάδουν με την αρχή του κράτους δικαίου, την οποία τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύθηκαν να σέβονται, όταν επικύρωσαν τη Σύμβαση».

61. Το ΕΔΔΑ συνήγαγε, ως εκ τούτου, το συμπέρασμα ότι «η εκτέλεση δικαστικής απόφασης οποιουδήποτε δικαστηρίου πρέπει, συνεπώς, να θεωρείται αναπόσπαστο μέρος της “δίκης” κατά την έννοια του άρθρου 6»<sup>31</sup>. Επιπλέον, «η εν λόγω αρχή αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών που αφορούν διαφορές ή έκβαση των οποίων είναι αποφασιστικής σημασίας για τα ατομικά δικαιώματα του διαδίκου». Τονίζεται δε ότι «όταν περατώνεται δίκη με την έκδοση δικαστικής απόφασης κατά του Δημοσίου, δεν πρέπει να απαιτείται από τον αντίδικο του Δημοσίου να κινήσει διακριτή διαδικασία εκτέλεσης»<sup>32</sup>.

62. Αυτό είναι το γενικό πλαίσιο, εντός του οποίου θα πρέπει να εξετασθεί το ερώτημα που έχει υποβληθεί από το αιτούν δικαστήριο.

30 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 19ης Μαρτίου 1997, Hornsby κατά Ελλάδας (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 40), με την οποία κρίθηκε ότι σημειώθηκε παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, λόγω μη εκτέλεσης μιας δικαστικής απόφασης από την εκτελεστική εξουσία. Η συλλογιστική αυτή έχει έκτοτε επιβεβαιωθεί πολλάκις. Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 7ης Μαΐου 2002, Burdov κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800, § 34 έως 37), της 6ης Μαρτίου 2003, Jasiūnienė κατά Λιθουανίας (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098, § 27 έως 31), της 7ης Απριλίου 2005, Užkurelienė κατά Λιθουανίας (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800, § 36), στην οποία κρίθηκε, ωστόσο, ότι δεν σημειώθηκε παράβαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ λόγω της προβαλλόμενης καθυστέρησης εκτέλεσης μιας δικαστικής απόφασης, της 7ης Ιουλίου 2005, Malinovskiy κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202, § 34 έως 39), της 31ης Οκτωβρίου 2006, Jeličić κατά Βοσνίας και Ερζεγοβίνης (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302, § 38 έως 45), της 15ης Οκτωβρίου 2009, Yuriy Nikolayevich Ivanov κατά Ουκρανίας (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004, § 51 έως 57), και της 19ης Ιουνίου 2012, Murtić και Ćerimović κατά Βοσνίας και Ερζεγοβίνης (CE:ECHR:2012:0619JUD000649509, § 27 έως 30).

31 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 19ης Μαρτίου 1997, Hornsby κατά Ελλάδας (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, § 40).

32 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 11ης Ιανουαρίου 2018, Sharxhi κ.λπ. κατά Αλβανίας (CE:ECHR:2018:0111JUD001061316, § 92 έως 93), με παραπομπές στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 12ης Ιουλίου 2005, Okyay κ.λπ. κατά Τουρκίας (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097, § 72), και της 15ης Ιανουαρίου 2009, Burdov κατά Ρωσίας (αριθ. 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904, § 68).



### ***Γ. Επί της διαφοράς της κύριας δίκης: το ζήτημα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας***

63. Η εκτίμηση που πραγματοποίησε το Δικαστήριο στην απόφαση *Alheto* ήταν γενικού χαρακτήρα και αφορούσε το μέλλον. Το ερώτημα που είχε υποβληθεί ήταν αν το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 προϋποθέτει συγκεκριμένη μέθοδο εφαρμογής του. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό, η οποία ήδη προεκτέθηκε στα σημεία 39 έως 47 των παρουσών προτάσεων, ήταν αρνητική. Απόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν ως προς το ζήτημα αυτό, υπό την προϋπόθεση ότι οι διαδικασίες που διεξάγονται πληρούν ορισμένες ελάχιστες απαιτήσεις όσον αφορά την πρακτική αποτελεσματικότητα τους.

64. Αντιθέτως, η υπό εξέταση περίπτωση είναι συγκεκριμένη και έχει αναδρομικό χαρακτήρα. Κατ' ουσίαν, έχει ως σημείο αφετηρίας αυτό στο οποίο σταμάτησε η απόφαση *Alheto*. Στην υπό εξέταση υπόθεση το κράτος μέλος έχει ήδη ασκήσει το δικαίωμα επιλογής που διαθέτει όσον αφορά τη διάρθρωση και το δικονομικό πλαίσιο του επίμαχου εθνικού μοντέλου. Το ερώτημα που υποβλήθηκε από το αιτούν δικαστήριο αφορά το αν η συγκεκριμένη αυτή εθνική δικονομική επιλογή, όπως λειτουργεί στην πράξη, με βάση το παράδειγμα της υπόθεσης της κύριας δίκης, συνάδει με τις απαιτήσεις που παρατέθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο των παρουσών προτάσεων.

65. Η ανάλυση που εφαρμόζεται συνήθως προκειμένου να εξετασθούν τέτοιες δικονομικές και θεσμικές επιλογές των κρατών μελών περιλαμβάνει τη διπλή απαίτηση ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας, η οποία, ελλείψει εναρμόνισης σε επίπεδο Ένωσης, λειτουργεί ως όριο στην εξορισμού ισχύουσα εθνική (δικονομική) αυτονομία.

66. Καίτοι συμφωνώ ότι, στην υπό εξέταση υπόθεση, κεντρικής σημασίας είναι η εκτίμηση του (αν)αποτελεσματικού χαρακτήρα του συστήματος εθνικού δικαστικού ελέγχου με γνώμονα την απαίτηση της αποτελεσματικότητας και το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη (2), φρονώ εντούτοις ότι θα είναι πολύ διδακτικό να αρχίσει η ανάλυση με την εξέταση της απαίτησης της ισοδυναμίας (1). Τούτο, μεταξύ άλλων, επειδή, λόγω του περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας που κατέλιπε στα κράτη μέλη η απόφαση *Alheto* όσον αφορά το πώς ακριβώς αυτά επιθυμούν να διαρθρώσουν τις σχετικές διαδικασίες κατ' εφαρμογή του άρθρου 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, το κριτήριο της ισοδυναμίας (επαν)ήλθε, στην πραγματικότητα, στο προσκήνιο, ενώ διαφορετικά θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι μοναδικό κριτήριο αποτελεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων εναρμόνισης του δικαίου της Ένωσης.

#### *1. Ισοδυναμία*

67. Η αρχή της ισοδυναμίας απαγορεύει, κατ' ουσίαν, στα κράτη μέλη να προβλέπουν λιγότερο ευνοϊκούς δικονομικούς κανόνες για τα ένδικα βοηθήματα τα οποία αποσκοπούν στην προάσπιση των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης σε σχέση με εκείνους που ισχύουν για παρόμοια εσωτερικής φύσεως ένδικα βοηθήματα<sup>33</sup>.

68. Για τους σκοπούς της εξέτασης της εν λόγω απαίτησης, πρέπει να διευκρινισθεί ποιος ακριβώς κανόνας πρέπει να ελεγχθεί και με ποιους άλλους κανόνες πρέπει να συγκριθεί.

69. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, από τη διάταξη περί παραπομπής και από τη διεξαχθείσα επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι οι εθνικοί κανόνες που καθορίζουν την έκταση του δικαστικού ελέγχου στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας έχουν εξελιχθεί σε τρεις διακριτές χρονικές περιόδους.

<sup>33</sup> Βλ. προσφάτως, επί παραδείγματι, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 2018, *XC* κ.λπ. (C-234/17, EU:C:2018:853, σκέψη 25), ή της 7ης Νοεμβρίου 2018, *K* και *B* (C-380/17, EU:C:2018:877, σκέψη 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).



70. Πρώτον, πριν από τις 15 Σεπτεμβρίου 2015, ο δικαστικός έλεγχος των διοικητικών αποφάσεων φαινόταν να διέπεται γενικά από την αρχή του ακυρωτικού ελέγχου, ενώ η αρμοδιότητα τροποποίησης αποτελούσε την εξαίρεση<sup>34</sup>. Η αρμοδιότητα τροποποίησης αποφάσεων παρεχόταν στα διοικητικά δικαστήρια για συγκεκριμένες υποθέσεις, όπως για τις υποθέσεις που αφορούν την προσωπική κατάσταση (υιοθεσία ή καταχωρίσεις δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε μητρώα ληξιαρχικών στοιχείων), τις υποθέσεις που απαιτούν ταχεία έκδοση απόφασης (γονική μέριμνα ή ένταξη ανηλίκων σε κατάλληλα ιδρύματα πρόνοιας για παιδιά), για ορισμένες υποθέσεις οικονομικής φύσης (παροχές οικογενειακής πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης, καταγραφή δικαιωμάτων και δεδομένων που αφορούν ακίνητα, φόρους, δασμούς και άλλες υποχρεώσεις πληρωμής, μεταβίβαση κυριότητας και χρήση κατοικιών) και για υποθέσεις ιδιαίτερης ιστορικής σημασίας (γενική αρχειοθέτηση αντικειμένων, ζητήματα που σχετίζονται με τη διάρκεια της κράτησης που πραγματοποιήθηκε για προσβολή της δημόσιας τάξης ή σε στρατόπεδα καταναγκαστικής εργασίας στη Σοβιετική Ένωση). Οι υποθέσεις διεθνούς προστασίας (ασύλου) περιλαμβάνονταν επίσης στον κατάλογο των εξαιρέσεων του άρθρου 339, παράγραφος 2, στοιχείο j, του ΚΠολΔ. Η δικαστική αρμοδιότητα τροποποίησης αναγνωριζόταν με το άρθρο 68, παράγραφος 5, του νόμου για το άσυλο<sup>35</sup>. Ως εκ τούτου, πριν από τις 15 Σεπτεμβρίου 2015, οι εθνικοί δικαστές είχαν την αρμοδιότητα να τροποποιούν τις διοικητικές αποφάσεις στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας.

71. Δεύτερον, μεταξύ της 15ης Σεπτεμβρίου 2015 και της 1ης Ιανουαρίου 2018, η βασική αρχή του ακυρωτικού ελέγχου που ίσχυε για τις υποθέσεις διοικητικής δικαιοσύνης παρέμεινε αμετάβλητη<sup>36</sup>, αλλά το άρθρο 339, παράγραφος 2, στοιχείο j, του ΚΠολΔ, το οποίο περιείχε την εξαίρεση για τις υποθέσεις ασύλου, καταργήθηκε<sup>37</sup>. Ως εκ τούτου, οι υποθέσεις ασύλου αφαιρέθηκαν από τον κατάλογο των εξαιρέσεων, με αποτέλεσμα να έχει εφαρμογή εκ νέου η βασική αρχή του ακυρωτικού ελέγχου. Το άρθρο 68, παράγραφος 5, του νόμου για το άσυλο τροποποιήθηκε, προβλέποντας πλέον ότι «το δικαστήριο δεν δύναται να μεταρρυθμίσει την απόφαση της αρμόδιας για θέματα ασύλου αρχής· ακυρώνει μία διοικητική απόφαση την οποία κρίνει παράνομη [...] και, εφόσον είναι αναγκαίο, διατάσσει την αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή να κινήσει νέα διαδικασία».

72. Η διάταξη περί παραπομπής διευκρινίζει ότι σκοπός της τροποποίησης της νομοθεσίας, όπως προκύπτει από την αιτιολόγηση που παρέθεσε ο νομοθέτης, ήταν να διασφαλιστεί η ενότητα της νομολογίας. Ωστόσο, η εν λόγω αιτιολόγηση είχε διατυπωθεί από τον νομοθέτη για την αρχική πρόταση. Αυτή αφορούσε αρχικά μόνον τον δικαστικό έλεγχο των αιτήσεων που υποβάλλονται σε «ζώνες διέλευσης». Αντιθέτως, φαίνεται ότι δεν έχει προβληθεί αιτιολόγηση όσον αφορά την τελική και ευρύτερης εμβέλειας νομοθετική μεταρρύθμιση, η οποία αφορά τον δικαστικό έλεγχο όλων των αιτήσεων διεθνούς προστασίας (ανεξαρτήτως του τόπου υποβολής των αιτήσεων αυτών).

73. Τρίτον, από την 1η Ιανουαρίου 2018, ο γενικός και βασικός κανόνας που διέπει τον δικαστικό έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων τροποποιήθηκε και η αρμοδιότητα ακύρωσης των αποφάσεων αντικαταστάθηκε από την αρμοδιότητα τροποποίησής τους –ο δε νέος κανόνας προβλέπει ειδικότερα ότι «το δικαστήριο τροποποιεί τη διοικητική πράξη, εφόσον η φύση της υπόθεσης το επιτρέπει, τα πραγματικά περιστατικά έχουν αποσαφηνισθεί δεόντως και η νομική διαφορά μπορεί, με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες, να επιλυθεί οριστικά»<sup>38</sup>. Ωστόσο, ο τομέας της διεθνούς προστασίας εξακολουθεί να εξαιρείται από τον νέο αυτόν κανόνα, καθότι το άρθρο 68, παράγραφος 5, του νόμου

34 Βλ. άρθρο 339, παράγραφος 1, του τότε ισχύοντος ΚΠολΔ. Σχετικά με τον (μη εξαντλητικό) κατάλογο των εξαιρέσεων αυτών, βλ. άρθρο 339, παράγραφος 2, του ΚΠολΔ.

35 «Το δικαστήριο μπορεί να τροποποιήσει την απόφαση της επιτροπής ασύλου. Η απόφαση του δικαστηρίου δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα».

36 Βλ. άρθρο 109, παράγραφος 4, του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες και άρθρο 339, παράγραφος 1, του ΚΠολΔ. Η ίδια νομοθεσία ήταν επίσης σε ισχύ πριν από την 1η Σεπτεμβρίου 2015.

37 Βλ. egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (νόμο CXL του 2015 περί τροποποιήσεως ορισμένων νόμων στο πλαίσιο διαχείρισεως της μαζικής μεταναστεύσεως).

38 Άρθρο 90, παράγραφος 1, του közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (νέου κώδικα διοικητικής δικονομίας, νόμου I του 2017, στο εξής: ΚΔΔ) που αντικατέστησε, από την 1η Ιανουαρίου 2018, τον παλαιό ΚΠολΔ όσον αφορά τις διοικητικές δίκες.

για το άσυλο έχει παραμείνει κατά βάση αμετάβλητο<sup>39</sup>. Επομένως, από την 1η Ιανουαρίου 2018, ο γενικός βασικός κανόνας είναι ότι παρέχεται η αρμοδιότητα τροποποίησης, αλλά οι αποφάσεις με αντικείμενο τη διεθνή προστασία καταλέγονται στις υποθέσεις που εξακολουθούν να υπόκεινται σε εξαίρεση, ήτοι για τις περιπτώσεις αυτές εξακολουθεί να ισχύει η αρχή του ακυρωτικού ελέγχου.

74. Η διαδικασία της κύριας δίκης φαίνεται να εμπίπτει στη δεύτερη χρονική περίοδο, κατά τη διάρκεια της οποίας οι υποθέσεις διεθνούς προστασίας είχαν αφαιρεθεί από τον κατάλογο εξαιρέσεων και διέπονταν, ως εκ τούτου, από τη βασική αρχή του ακυρωτικού ελέγχου. Επομένως, αυτό είναι το καθεστώς που πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο της παρούσας εκτίμησης.

75. Εξετάζοντας εν συνεχεία το ζήτημα του μέτρου σύγκρισης με βάση το οποίο θα μπορούσε να κριθεί το κρίσιμο (δεύτερο) καθεστώς, πρέπει να επισημανθεί ότι δεν φαίνεται να υφίστανται «εσωτερικοί» (εθνικοί) κανόνες αντίστοιχοι προς τους εναρμονισμένους κανόνες της οδηγίας 2013/32 και, ως εκ τούτου, δεν φαίνεται να υφίσταται μέτρο σύγκρισης. Πράγματι, η επίμαχη διαδικασία αφορά έναν εναρμονισμένο τομέα του δικαίου ο οποίος δεν έχει άμεσο εθνικό μέτρο σύγκρισης. Υπό τις συνθήκες αυτές, τα «παρόμοια εθνικά ένδικα βοηθήματα», «το αντικείμενο, η αιτία και τα ουσιώδη χαρακτηριστικά»<sup>40</sup> των οποίων θα μπορούσαν να συγκριθούν με την επίμαχη διαδικασία, πρέπει να αναζητηθούν σε υψηλότερο επίπεδο αφαίρεσης, συγχρόνως δε πρέπει να αναζητηθεί στην εθνική έννομη τάξη το ένδικο βοήθημα ή ο κανόνας που εμφανίζει τη μεγαλύτερη δυνατή αναλογία προς τα αντίστοιχα του ενωσιακού δικαίου<sup>41</sup>. Ωστόσο, η εν λόγω μεγαλύτερη δυνατή αναλογία δεν μπορεί να είναι τόσο αφηρημένη ώστε να καλύπτει έναν ολόκληρο τομέα δικαίου, πράγμα που θα καθιστούσε αδύνατη την εφαρμογή της σύγκρισης.

76. Μολονότι απόκειται εν τέλει στο αιτούν δικαστήριο να πραγματοποιήσει την εκτίμηση αυτή, βάσει των γνώσεων που έχει όσον αφορά τους συγκεκριμένους εθνικούς δικονομικούς κανόνες, επισημαίνω ότι, κατά την προμνησθείσα δεύτερη περίοδο (15 Σεπτεμβρίου 2015 έως 1 Ιανουαρίου 2018), οι υποθέσεις που αφορούν την προσωπική κατάσταση, καθώς και εκείνες η φύση των οποίων απαιτεί, κατά κανόνα, αρκετά ταχεία κρίση (υιοθεσία, γονική μέριμνα ή ένταξη ανηλίκου σε ίδρυμα πρόνοιας για παιδιά)<sup>42</sup>, σε αντίθεση με τις υποθέσεις διεθνούς προστασίας, εξακολούθησαν να εξαιρούνται από τη βασική αρχή του ακυρωτικού ελέγχου.

77. Οι εν λόγω τομείς του δικαίου, όπως και οι αποφάσεις επί υποθέσεων διεθνούς προστασίας, άπτονται σημαντικών πτυχών της προσωπικής κατάστασης των ατόμων και, ως εκ τούτου, η ταχεία έκδοση αμετάκλητης απόφασης επί των σχετικών προσφυγών φαίνεται να είναι ουσιώδους σημασίας. Με την επιφύλαξη της εκτίμησης του αιτούντος δικαστηρίου ως προς το κατά πόσον ευσταθεί το συμπέρασμα σχετικά με την εν λόγω συγκρισιμότητα, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου, της αιτίας, καθώς και των ουσιωδών στοιχείων των ενδίκων βοηθημάτων στις υποθέσεις αυτές<sup>43</sup>, δύσκολα θα μπορούσε να γίνει επίκληση λόγων και επιχειρημάτων που να δικαιολογούν την εν λόγω συστηματική παρέκκλιση όσον αφορά τις υποθέσεις διεθνούς προστασίας.

39 Το άρθρο 68, παράγραφος 5, του νόμου για το άσυλο ορίζει τα εξής: «Η απόφαση της υπηρεσίας ασύλου δεν μπορεί να μεταρρυθμισθεί από το δικαστήριο».

40 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 27ης Ιουνίου 2013, *Agrokonstulting-04* (C-93/12, EU:C:2013:432, σκέψη 39), και της 12ης Φεβρουαρίου 2015, *Baczó και Vizsnyiczai* (C-567/13, EU:C:2015:88, σκέψη 44). Βλ., επίσης, απόφαση της 16ης Μαΐου 2000, *Preston κ.λπ.* (C-78/98, EU:C:2000:247, σκέψη 57).

41 Βλ., συναφώς, προτάσεις μου στην υπόθεση *Scialdone* (C-574/15, EU:C:2017:553, σημεία 100 έως 103).

42 Βλ. σημεία 70 και 71 των παρούσων προτάσεων.

43 Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2018, *XC* κ.λπ. (C-234/17, EU:C:2018:853, σκέψη 27).

78. Θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι η ανωτέρω ανάλυση δεν συνιστά επιχείρημα υπέρ του να παραμένει αμετάβλητο το θεσμικό πλαίσιο. Το γεγονός ότι, μέχρι ένα ορισμένο χρονικό σημείο, ίσχυε ένα συγκεκριμένο δικονομικό πλαίσιο δεν σημαίνει βεβαίως ότι το εν λόγω δικονομικό πλαίσιο δεν μπορεί να τροποποιηθεί στο μέλλον. Ωστόσο, το ερώτημα που γεννάται είναι για ποιον λόγο παρίσταται τόσο αιφνίδια ανάγκη για την τροποποίηση αυτή, εφόσον παρόμοια ανάγκη δεν φάνηκε να παρίσταται όσον αφορά άλλους παρόμοιους τομείς που εξακολουθούν να υπόκεινται στους ίδιους κανόνες.

79. Τα επιχειρήματα που προέβαλε η Ουγγρική Κυβέρνηση ως προς το ζήτημα αυτό δεν είναι πειστικά. Δύο επιχειρήματα έχουν προβληθεί από την εν λόγω κυβέρνηση όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους παρέστη η ανάγκη, το 2015, να καταργηθεί η δικαστική αρμοδιότητα τροποποίησης αποφάσεων και αυτή να περιοριστεί στην αρμοδιότητα ακύρωσης και αναπομπής: πρώτον, ότι ο τομέας της διεθνούς προστασίας αποτελεί έναν ιδιαίτερα πολύπλοκο και δύσκολο τομέα, που απαιτεί ειδικές γνώσεις τις οποίες κατέχει μόνο μια εξειδικευμένη διοικητική αρχή, και, δεύτερον, η ανάγκη να διασφαλισθεί η ενότητα της νομολογίας στον τομέα αυτό.

80. Πρώτον, καίτοι δεν αρνούμαι βεβαίως τον ευαίσθητο χαρακτήρα των υποθέσεων ασύλου, εντούτοις εξακολουθώ να μην αντιλαμβάνομαι το επιχείρημα ότι ο εν λόγω τομέας δικαίου, σε σχέση με ορισμένες από τις λοιπές κατηγορίες υποθέσεων που απαριθμούνται στο άρθρο 339, παράγραφος 2, του ΚΠολΔ<sup>44</sup>, όπως εκείνες που αφορούν το προσωπικό καθεστώς ή που απαιτούν ταχεία έκδοση απόφασης, είναι περισσότερο πολύπλοκος σε βαθμό τέτοιο ώστε να πρέπει να εισαχθεί αυτή η διαφορετική μεταχείριση.

81. Δεύτερον, η Ουγγρική Κυβέρνηση εξηγεί, περαιτέρω, την ανάγκη να απονεμηθεί στους δικαστές, στο πλαίσιο αυτό, μόνο αρμοδιότητα ακύρωσης, επικαλούμενη την ανάγκη διασφάλισης της ενότητας της νομολογίας. Η ανάγκη αυτή απορρέει, κατά την κυβέρνηση αυτή, από το γεγονός ότι οι δικαστικές αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα.

82. Πρόκειται, κατά την άποψή μου, για ένα περίεργο επιχείρημα, το οποίο τοποθετεί «την άμαξα πίσω από τον βουν» και στη συνέχεια τον κατηγορεί ότι είναι κουτσός επειδή δεν μπορεί να σύρει την άμαξα όπως πρέπει. Εφόσον το ζητούμενο είναι να διασφαλισθεί η ενότητα της νομολογίας σε συγκεκριμένο τομέα, ο φυσιολογικός τρόπος για να επιτευχθεί τούτο είναι ακριβώς να ανατεθεί η αποστολή αυτή σε ένα ανώτερο δικαστήριο. Αδυνατώ να αντιληφθώ πώς μπορεί να επιτευχθεί ο σκοπός της ομοιομορφίας με το να αφαιρείται από τα δικαστήρια η αρμοδιότητα τροποποίησης των αποφάσεων και να διατηρεί η Διοίκηση την αρμοδιότητα να κρίνει τις αιτήσεις ασύλου επί της ουσίας. Ενόσω παραμένει δυνατός ο δικαστικός έλεγχος, έστω στην ακυρωτική του μορφή, και η εν λόγω αρμοδιότητα απονέμεται σε διαφορετικά δικαστήρια ή ακόμη και σε διαφορετικούς δικαστές, θα εγκυμονεί εξ ορισμού ο «κίνδυνος» εκφοράς διαφορετικών κρίσεων από διαφορετικά δικαστήρια. Μάλιστα, η τελευταία αυτή συνέπεια καταδεικνύει το τελικό σημείο στο οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει η συλλογιστική αυτού του επιχειρήματος, το οποίο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ακόμη και για να υποστηριχθεί ότι, προκειμένου να διασφαλισθεί η ομοιομορφία της διαδικασίας έκδοσης αποφάσεων μιας διοικητικής αρχής, δεν μπορεί να υπάρξει κανενός είδους δικαστικός έλεγχος.

83. Λαμβανομένων υπόψη όλων των προεκτεθέντων στοιχείων, φρονώ ότι δεν ευσταθούν τα επιχειρήματα που προέβαλε η Ουγγρική Κυβέρνηση, όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους το αντικείμενο της διεθνούς προστασίας έπρεπε, λόγω της φύσεώς του, να τύχει διαφορετικής μεταχείρισης.

44 Βλ. σημείο 70 των παρουσών προτάσεων.

84. Η αδυναμία των ανωτέρω επιχειρημάτων καθίσταται ακόμη πιο εμφανής αν συνεκτιμηθεί, ως επικουρικό επιχείρημα, η χρονική περίοδος μετά τη μεταρρύθμιση της 1ης Ιανουαρίου 2018, στο πλαίσιο της οποίας τροποποιήθηκε ο βασικός κανόνας (ο οποίος, ως εκ τούτου, έχει εφαρμογή επί όλων των τομέων δικαστικού ελέγχου των διοικητικών αποφάσεων), και η αρχή του ακυρωτικού ελέγχου αντικαταστάθηκε από την αρχή της τροποποίησης, χωρίς όμως να περιληφθεί το άσυλο στο πεδίο εφαρμογής του νέου αυτού κανόνα. Καίτοι η εν λόγω περίοδος δεν ασκεί άμεσα επιρροή όσον αφορά την εκτίμηση της ισοδυναμίας στην υπό εξέταση υπόθεση, πρέπει να επισημανθεί ότι η αρμοδιότητα τροποποίησης των αποφάσεων έχει θεσπισθεί ως γενικός κανόνας σε διάφορους τομείς που φαίνεται να είναι ασύγκριτα πιο πολύπλοκοι από τις υποθέσεις διεθνούς προστασίας (χωρίς να έχω, βεβαίως, πρόθεση να υποβαθμίσω την τελευταία αυτή περίπτωση).

85. Συνεπώς, μετά την εξέταση όλων των μεταβολών που επήλθαν κατά διάρκεια των τριών διαφορετικών περιόδων όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο, οφείλω να ομολογήσω ότι δεν έχω αντιληφθεί τι είναι αυτό που καθιστά τις υποθέσεις διεθνούς προστασίας, σε διαρθρωτικό επίπεδο, τόσο ιδιαίτερες και ασύμβατες με την αρχή της τροποποίησης. Τούτο ουδόλως αποκλείει την πιθανότητα να συντρέχουν λόγοι για την εν λόγω διαφορετική μεταχείριση. Εντούτοις, γεγονός παραμένει ότι, ακόμη και αν συντρέχουν τέτοιοι λόγοι, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν τους έχει επικαλεσθεί στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας.

## 2. Αποτελεσματικότητα

86. Κατά την αρχή της αποτελεσματικότητας, οι δικονομικοί κανόνες που διέπουν τα ένδικα βοηθήματα τα οποία αποσκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης δεν πρέπει να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών<sup>45</sup>. Επιπλέον, το ζήτημα «αν μια εθνική δικονομική διάταξη καθιστά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης πρέπει να αναλύεται λαμβανομένης υπόψη της σημασίας της εν λόγω διατάξεως στο πλαίσιο της όλης διαδικασίας, καθώς και της διεξαγωγής και των ιδιαιτεροτήτων της διαδικασίας αυτής ενώπιον των διαφόρων εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων. Υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει μεταξύ άλλων να λαμβάνονται υπόψη, ενδεχομένως, η προστασία των δικαιωμάτων άμυνας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου και η εύρυθμη διεξαγωγή της διαδικασίας»<sup>46</sup>.

87. Τι σημαίνει πραγματική προσφυγή μέσα στο συγκεκριμένο πλαίσιο του άρθρου 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, ερμηνευομένου υπό το πρίσμα του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, έχει ήδη διευκρινισθεί από το Δικαστήριο, στην απόφαση *Alheto*, και εκτέθηκε ανωτέρω στα σημεία 39 έως 47 των παρούσων προτάσεων.

88. Καίτοι το εφαρμοστέο μέτρο εκτίμησης είναι σχετικά σαφές, πρέπει να αρθεί κατ' αρχάς μια άλλου είδους αμφιβολία. Με τις προδικαστικές αποφάσεις, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ερμηνεύει το δίκαιο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, κατά την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας ή της ισοδυναμίας, δύναται να παρέχει καθοδήγηση όσον αφορά τη *γενική, κανονιστική* συμβατότητα: οι εθνικοί κανόνες που έχουν συγκεκριμένη διάρθρωση και/ή συγκεκριμένο τρόπο εφαρμογής είτε είναι είτε δεν είναι συμβατοί με τις απαιτήσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, έμφαση δίδεται στην *κανονιστική* σύγκρουση, με βάση την παραδοχή ότι οι εθνικοί φορείς ή οι εθνικές αρχές, στην πράξη, «τηρούν κατά γράμμα τους κανόνες», καθώς και στη *γενική* εφαρμογή των κανόνων, και όχι στην τυχόν εσφαλμένη εφαρμογή τους στις επιμέρους περιπτώσεις.

45 Βλ., προσφάτως, απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2018, *XC* κ.λπ. (C-234/17, EU:C:2018:853, σκέψη 22 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

46 Προσφάτως, απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2018, *XC* κ.λπ. (C-234/17, EU:C:2018:853, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 1995, *Peterbroack* (C-312/93, EU:C:1995:437, σκέψη 14), και της 14ης Δεκεμβρίου 1995, *Van Schijndel* και *Van Veen* (C-430/93 και C-431/93, EU:C:1995:441, σκέψη 19).



89. Η συνήθης αυτή εικόνα παύει να είναι τόσο ξεκάθαρη, αν τα δυο αυτά επίπεδα αρχίσουν να μετατοπίζονται: τι συμβαίνει αν, σε μια *επιμέρους* περίπτωση, «η εφαρμογή των κανόνων στην πράξη» παρεκκλίνει από το «γράμμα των κανόνων»;

90. Η δυνητική αποσύνδεση των δύο επιπέδων ανάλυσης αποτυπώνεται επίσης στις διαφορετικές οπτικές γωνίες που αναλύθηκαν ανωτέρω στα σημεία 58 και 59 των παρουσών προτάσεων: αφενός, υπάρχει η *διαρθρωτική ανάλυση* ενός συγκεκριμένου μοντέλου ή της εφαρμογής του στην πράξη, που μπορεί να αποκαλύψει την ύπαρξη διαρθρωτικών ανεπαρειών. Αφετέρου, υπάρχει η *ανάλυση επιμέρους περιπτώσεων*, στο πλαίσιο της οποίας μπορεί να διαπιστώνεται, σε συγκεκριμένη περίπτωση, η προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων του συγκεκριμένου προσφεύγοντος, χωρίς τούτο να συνιστά διαρθρωτικό πρόβλημα. Η τελευταία αυτή περίπτωση μπορεί να απορριφθεί ως μεμονωμένη αστοχία (ενός κατά τα λοιπά ορθού συστήματος).

91. Θα ήθελα να καταστήσω σαφές ότι, κατά την άποψή μου, η υπό εξέταση υπόθεση αποτελεί παράδειγμα της πρώτης κατηγορίας ανάλυσης. Θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα ότι η υπό εξέταση υπόθεση δεν αποτελεί τίποτα περισσότερο από μια μεμονωμένη περίπτωση εσφαλμένης εφαρμογής του νόμου σε μια συγκεκριμένη περίπτωση που αφορά έναν μοναδικό προσφεύγοντα, χωρίς να προκύπτουν αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη ευρύτερων διαρθρωτικών πλημμελειών.

92. Ωστόσο, ο εν λόγω ισχυρισμός δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

93. Πρώτον, όπως προεκτέθηκε στα σημεία 67 έως 85 των παρουσών προτάσεων στο πλαίσιο της εξέτασης της απαίτησης ισοδυναμίας, η υπό εξέταση περίπτωση συνδέεται σαφώς με μια μορφή ή ένα συγκεκριμένο μοντέλο δικαστικού ελέγχου οι παράμετροι του οποίου έχουν καθοριστεί από τον νομοθέτη. Οι παράμετροι αυτές περιορίζουν κατ' ανάγκη το τι μπορεί να πράξει ο δικαστής σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, όπως στην υπό εξέταση υπόθεση.

94. Δεύτερον, η Ουγγρική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η λειτουργία του συστήματος, όπως αυτή καθίσταται εμφανής στην υπό εξέταση υπόθεση, είναι ακριβώς η λειτουργία που επιδιώκταν από τον νομοθέτη, ιδίως αν ληφθεί υπόψη η εξήγηση που δόθηκε από την εν λόγω κυβέρνηση σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 109, παράγραφος 4, του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες. Συγκεκριμένα, η Ουγγρική Κυβέρνηση προέβαλε μια μάλλον ιδιότυπη αντίληψη όσον αφορά τον ρόλο και τα καθήκοντα που επιτελεί η διοικητική δικαιοσύνη κατά τον έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων με βάση τη διάταξη αυτή. Συναφώς, εξέθεσε ότι τα διοικητικά δικαστήρια μπορούν μόνο να παρέχουν οδηγίες ως προς το ποια πραγματικά περιστατικά πρέπει να εξετασθούν και ποια νέα αποδεικτικά στοιχεία πρέπει να συλλεχθούν, καθώς και να ερμηνεύουν αφηρημένα τη νομοθεσία και να υποδεικνύουν τους κρίσιμους παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη από τη διοίκηση κατά τη διαδικασία έκδοσης απόφασης. Αντιθέτως, το διοικητικό δικαστήριο δεν μπορεί να δεσμεύει τη διοίκηση όσον αφορά τη συγκεκριμένη εκτίμηση της επιμέρους περίπτωσης και δεν μπορεί να κρίνει το ίδιο επί της υποθέσεως, αντί της υπηρεσίας ασύλου, στην οποία έχει παρασχεθεί η σχετική εξουσία από την οδηγία 2013/32.

95. Ως εκ τούτου, η υπό κρίση περίπτωση ουδόλως αποτελεί μεμονωμένη περίπτωση, αλλά θα πρέπει να γίνει αντιληπτή ως επιμέρους έκφανση ενός ευρύτερου σκόπιμου θεσμικού σχεδιασμού. Υπ' αυτήν ακριβώς την έννοια, και με βάση την παραδοχή ότι συντρέχουν οι παράμετροι που προέκυψαν στην υπό εξέταση υπόθεση και που έχουν εξηγηθεί περαιτέρω από την Ουγγρική Κυβέρνηση, μπορεί πράγματι να εκτιμηθεί το ζήτημα της αποτελεσματικότητας, σε διαρθρωτικό επίπεδο, του συγκεκριμένου μοντέλου δικαστικού ελέγχου το οποίο επέλεξε η Ουγγαρία προκειμένου να εφαρμόσει το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32.



96. Αν αξιολογηθεί υπό αυτό το πρίσμα, ένα μοντέλο δικαστικού ελέγχου σε υποθέσεις διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο του οποίου τα δικαστήρια διαθέτουν απλώς ακυρωτική αρμοδιότητα, ενώ η δικαστική καθοδήγηση που παρέχουν με τις ακυρωτικές αποφάσεις τους δεν γίνεται εν τέλει σεβαστή από τα όργανα της διοίκησης, δεν πληροί τις απαιτήσεις πραγματικού δικαστικού ελέγχου που τίθενται από το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, όπως αυτές ερμηνεύονται υπό το πρίσμα του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη.

97. Υπογραμμίζω εκ προοιμίου ότι δεν χωρεί αμφιβολία ότι η αρχή που είναι αρμόδια να εξετάζει τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας σε πρώτο βαθμό<sup>47</sup> (ήτοι σε διοικητικό επίπεδο) διαδραματίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο του συστήματος ασύλου, όπως αυτό προβλέπεται από την οδηγία 2013/32<sup>48</sup>.

98. Εντούτοις, από την ως άνω επιβεβαίωση του καίριου ρόλου που διαδραματίζουν οι διοικητικές αρχές ουδόλως συνάγεται ότι ο μετέπειτα δικαστικός έλεγχος πρέπει να είναι μερικός ή περιορισμένος. Θα ήθελα να σταθώ, ειδικότερα, στην προμνησθείσα αντίληψη περί της έκτασης του δικαστικού ελέγχου την οποία προέβλεπε η Ουγγρική Κυβέρνηση. Το προπαρατεθέν άρθρο 109, παράγραφος 4, του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες προβλέπει ότι «η αρχή δεσμεύεται από *το διατακτικό και το σκεπτικό* της απόφασης που εκδίδεται από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο και οφείλει να συμμορφώνεται προς αυτά στο πλαίσιο της νέας διαδικασίας και κατά την έκδοση απόφασης»<sup>49</sup>.

99. Εκ πρώτης όψεως, η εν λόγω διάταξη είναι παρόμοια με πολλές άλλες διατάξεις που περιέχονται σε συστήματα στα οποία ισχύει ο ακυρωτικός έλεγχος των διοικητικών αποφάσεων. Αυτό που όμως διαφέρει αρκετά είναι η (ιδιαίτερος συσταλτική) ερμηνεία που δίδεται στη διάταξη αυτή από την Ουγγρική Κυβέρνηση.

100. Είναι βεβαίως αληθές ότι η διαμόρφωση και η ερμηνεία του άρθρου 109, παράγραφος 4, του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες απόκειται στον εθνικό νομοθέτη και στα εθνικά δικαστήρια.

101. Ωστόσο, εφόσον η ίδια αυτή διάταξη χρησιμοποιείται ως εργαλείο για τη διασφάλιση του σεβασμού δικαιωμάτων που οι πολίτες αρύονται από το δίκαιο της Ένωσης, όπως συμβαίνει σε υποθέσεις διεθνούς προστασίας που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, η ερμηνεία που δίδεται στην εν λόγω διάταξη από την Ουγγρική Κυβέρνηση είναι προφανές ότι δεν ευσταθεί. Όπως έχει ήδη επισημάνει το Δικαστήριο, οι απαιτήσεις του άρθρου 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, όπως ερμηνεύθηκαν στην απόφαση *Alheto*, περιλαμβάνουν τον *ex nunc* έλεγχο με πλήρη δικαιοδοσία όσον αφορά τόσο τα νομικά ζητήματα όσο και τα πραγματικά περιστατικά και με δεσμευτικά αποτελέσματα για τη διοικητική αρχή, τα οποία πρέπει να εφαρμόζονται ταχέως από την εν λόγω αρχή<sup>50</sup>.

102. Τούτο σημαίνει ότι, όταν τα εθνικά δικαστήρια ελέγχουν τέτοιες αποφάσεις, έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν δεσμευτικές οδηγίες τόσο για νομικά ζητήματα όσο και για την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών που αφορούν την επιμέρους περίπτωση, από τις οποίες η διοικητική αρχή δεσμεύεται αυστηρά και τις οποίες οφείλει να εφαρμόζει. Η εν λόγω αντίληψη περί του δικαστικού

47 Η «αποφαινόμενη αρχή», για να χρησιμοποιήσω την ορολογία της οδηγίας 2013/32, η οποία ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο στ', της εν λόγω οδηγίας ότι σημαίνει «κάθε οιονεί δικαστική ή διοικητική αρχή κράτους μέλους υπεύθυνη για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας και αρμόδια για τη λήψη αποφάσεων πρωτοβαθμίας στις εν λόγω υποθέσεις».

48 Το Δικαστήριο έχει, συγκεκριμένα, επισημάνει ότι «η εξέταση της αίτησης διεθνούς προστασίας από διοικητικό ή οιονεί δικαστικό όργανο που διαθέτει ειδικά μέσα και εξειδικευμένο προσωπικό αποτελεί ουσιώδες στάδιο των κοινών διαδικασιών τις οποίες θεσπίζει η οδηγία [2013/32]». Βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη 116), και απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, *Ahmedbekova* (C-652/16, EU:C:2018:801, σκέψη 96).

49 Η υπογράμμιση δική μου.

50 Σημεία 41 έως 47 των παρουσών προτάσεων.

ελέγχου είναι πολύ διαφορετική: ο ρόλος των δικαστηρίων είναι να επιθεωρούν και να ελέγχουν τη δημόσια διοίκηση, και όχι να ενεργούν ως ταπεινός «amicus administratoris», διατυπώνοντας απλώς προτάσεις σχετικά με την πιθανή ερμηνεία της νομοθεσίας ή όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά τα οποία η Διοίκηση θα μπορούσε ίσως να εξετάσει στον επόμενο κύκλο.

103. Αφετέρου, όμως, είναι βεβαίως επίσης αληθές ότι τα εν λόγω δεσμευτικά αποτελέσματα των δικαστικών αποφάσεων επέρχονται κάθε φορά μόνον όσον αφορά το ζήτημα που αποτελεί αντικείμενο της συγκεκριμένης απόφασης. Με άλλα λόγια, μετά την απόφαση του δικαστηρίου επί συγκεκριμένων ζητημάτων, το πραγματικό και νομικό περιθώριο δράσης της Διοίκησης μειώνεται. Στον βαθμό που, κατόπιν αμετάκλητης απόφασης του δικαστηρίου, έχει παύσει να υφίσταται νομικό περιθώριο περαιτέρω εξέτασης, το ίδιο ζήτημα δεν μπορεί να επανεκτιμηθεί. Η αντίθετη περίπτωση θα αντέβαινε στην έννοια και τον σκοπό του δικαστικού ελέγχου και θα μετέτρεπε τη διοικητική δικαιοσύνη, στην πράξη, σε ένα ατέρμονο παιχνίδι διαδικαστικού πινγκ-πονγκ.

104. Αντιθέτως, η Διοίκηση μπορεί να πραγματοποιεί τη δική της εκτίμηση εντός του νομικού περιθωρίου το οποίο καταλείπει ο δικαστής και, στο συγκεκριμένο πλαίσιο της διεθνούς προστασίας στο οποίο η εκτίμηση πρέπει να πραγματοποιείται *ex nunc*, υποχρεούται επίσης να λαμβάνει υπόψη τυχόν νέα πραγματικά περιστατικά, εφόσον τέτοια νέα πραγματικά περιστατικά ανακλύπουν στο χρονικό διάστημα μεταξύ της ακύρωσης της δικαστικής απόφασης και της έκδοσης νέας διοικητικής απόφασης.

105. Ωστόσο, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, η Διοίκηση πρέπει να χρησιμοποιεί με καλή πίστη το περιθώριο που της καταλείπεται από προγενέστερη δικαστική απόφαση και/ή τον *ex nunc* χαρακτήρα της εκτίμησης: μολονότι η Διοίκηση οφείλει να εκτιμά διαρκώς τις πραγματικές συνθήκες, δεν επιτρέπεται να κάνει (κατά)χρήση της εν λόγω υποχρέωσης, στηριζόμενη σε στοιχεία που είναι τυπικώς *men* νέα, αλλά δεν ασκούν επιρροή στην εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, προκειμένου να καταστρατηγήσει τα όρια που προκύπτουν από την προηγούμενη δικαστική εκτίμηση, η οποία κατ' ανάγκη συναρτάτο με την προηγούμενη διοικητική απόφαση, που περιείχε συγκεκριμένα πραγματικά στοιχεία.

106. Θα ήθελα να προσθέσω ότι, κατά την άποψή μου, το ίδιο συμπέρασμα συνάγεται και με βάση τις απαιτήσεις του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη<sup>51</sup>, με το οποίο οφείλει να συνάδει η ερμηνεία του άρθρου 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 και η εφαρμογή του από τα κράτη μέλη<sup>52</sup>.

107. Πρέπει να επισημανθεί, στο πλαίσιο αυτό, ότι το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 θα στερείτο πρακτικής αποτελεσματικότητας, αν η Διοίκηση είχε τη δυνατότητα να επανεξετάζει ζητήματα τα οποία έχουν κριθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση<sup>53</sup>. Μια τέτοια κατάσταση θα αντέβαινε επίσης στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία πρέπει να θεωρηθεί ότι εμπεριέχεται στο δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και ότι «αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις πτυχές του κράτους δικαίου»<sup>54</sup>. Συγκεκριμένα, όπως έχει υπομνήσει το ΕΔΔΑ, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλει,

51 Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της αρχής της αποτελεσματικότητας, ως μιας από τις δύο απαιτήσεις που απορρέουν από την έννοια της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών, και του θεμελιώδους δικαιώματος πραγματικής προσφυγής κατ' άρθρον 47 του Χάρτη, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, σημεία 99 επ.).

52 Απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, σκέψη 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

53 Βλ., κατ' αναλογία, και αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 2ας Νοεμβρίου 2004, Tregubenko κατά Ουκρανίας (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300, § 34 έως 38), και της 6ης Οκτωβρίου 2011, Agrokompleks κατά Ουκρανίας (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 150 έως 151).

54 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 6ης Οκτωβρίου 2011, Agrokompleks κατά Ουκρανίας (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 144 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

«όταν τα δικαστήρια έχουν αποφανθεί αμετάκλητα επί ζητήματος, η απόφασή τους να μην τίθεται υπό αμφισβήτηση»<sup>55</sup>. Επιπλέον, όπως αναλύθηκε ήδη σε γενικές γραμμές στις παρούσες προτάσεις<sup>56</sup>, η μη τήρηση της απαίτησης πραγματικής προσφυγής αντίκειται στην ίδια την αξία του κράτους δικαίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

108. Όσον αφορά την υπόθεση της κύριας δίκης, από τα στοιχεία που εκτέθηκαν στη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι το τυχόν διαθέσιμο περιθώριο για την εκφορά κρίσης από τη διοικητική αρχή έπαυσε να υφίσταται μετά την ακύρωση της δεύτερης διοικητικής απόφασης από το αιτούν δικαστήριο. Συγκεκριμένα, ενώ στην πρώτη ακυρωτική απόφαση το αιτούν δικαστήριο ζήτησε από την αρχή να εξετάσει συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία, στη δεύτερη ακυρωτική απόφαση επισήμανε ότι η αίτηση διεθνούς προστασίας του προσφεύγοντος έπρεπε να γίνει δεκτή, καθότι είχε στοιχειοθετηθεί η συνδρομή βάσιμου φόβου. Επομένως, η διοικητική αρχή δεν είχε την ευχέρεια να επανεξετάσει την εκτίμηση αυτή.

109. Επιπλέον, μπορεί να επισημανθεί περαιτέρω ότι, μη λαμβάνοντας υπόψη την εκτίμηση που πραγματοποίησε το αιτούν δικαστήριο, όπως αυτή εκτέθηκε στο σκεπτικό της δεύτερης ακυρωτικής απόφασης, η Διοίκηση παρέτεινε τη συνολική διάρκεια της διαδικασίας (η οποία επί του παρόντος έχει διαρκέσει πέντε έτη και συνεχίζεται ακόμη). Κατ' αυτόν τον τρόπο, παρεμπόδισε την εκπλήρωση του σκοπού του ταχέος ελέγχου, ο οποίος πρέπει να επιδιώκεται τόσο κατά το διοικητικό όσο και κατά το δικαστικό στάδιο εκτίμησης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας<sup>57</sup>.

110. Για τους λόγους αυτούς, το ενδιάμεσο συμπέρασμά μου είναι ότι μοντέλο δικαστικού ελέγχου σε υποθέσεις διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο του οποίου τα δικαστήρια διαθέτουν απλώς ακυρωτική αρμοδιότητα, ενώ η δικαστική καθοδήγηση που παρέχουν με τις ακυρωτικές αποφάσεις τους δεν τηρείται εν τέλει από τα όργανα της Διοίκησης όταν αυτά αποφαινόμενα εκ νέου επί της ίδιας υπόθεσης, όπως προέκυψε ότι συνέβη στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν πληροί τις απαιτήσεις πραγματικού δικαστικού ελέγχου που τίθενται από το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, όπως αυτές ερμηνεύονται υπό το πρίσμα του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη.

#### **Δ. Επί των επανορθωτικών μέτρων**

111. Το ανωτέρω ενδιάμεσο συμπέρασμα εγείρει δυο περαιτέρω ζητήματα, τα οποία επίσης τίθενται από το αιτούν δικαστήριο: *ποιο* επανορθωτικό μέτρο και *πότε* ακριβώς πρέπει να ληφθεί υπό τις συνθήκες της υπό εξέταση υπόθεσης;

##### **1. Ποιο επανορθωτικό μέτρο;**

112. Το ζήτημα αυτό αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Το δικαστήριο ρώτησε την Ουγγρική Κυβέρνηση ποια είναι τα μέσα και τα μέτρα που προβλέπονται από την ουγγρική νομοθεσία προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων έναντι της διοικητικής αρχής. Όπως προκύπτει από την απάντηση που δόθηκε, και με την επιφύλαξη της σχετικής επαλήθευσης από το αιτούν δικαστήριο, τέτοια μέτρα δεν υφίστανται.

<sup>55</sup> Απόφαση του ΕΔΔΑ της 6ης Οκτωβρίου 2011, Agrokompleks κατά Ουκρανίας (CE:ECHR:2011:1006)UD002346503, § 144 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία).

<sup>56</sup> Βλ. σημεία 48 έως 62 των παρουσών προτάσεων.

<sup>57</sup> Σχετικά με το εξωδικαστικό στάδιο, βλ. άρθρο 31, παράγραφος 2, καθώς και αιτιολογική σκέψη 18 της οδηγίας 2013/32. Σχετικά με την υποχρέωση των δικαστηρίων περί διασφάλισης «της ταχύτερης δυνατής εξέτασης των αιτήσεων», βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, σκέψη 148).

113. Ενόσω η διαδικασία δεν έχει περατωθεί, φαίνεται ότι το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να υποχρεώσει τη Διοίκηση να αναλάβει συγκεκριμένη δράση όσον αφορά την ουσία της υπόθεσης. Ακόμη και αν τυχόν προτεινόταν *in abstracto* η επιβολή προστίμων ή η λήψη προσωρινών μέτρων, τα μέτρα αυτά πάντως (ανεξάρτητα από το ζήτημα της αποτελεσματικότητάς τους) φαίνεται ότι δεν είναι διαθέσιμα.

114. Μόλις το δικαστήριο εκδώσει αμετάκλητη απόφαση επί της ουσίας, η υπόθεση και η σχετική δίκη περατώνονται. Κατόπιν τούτου, το δικαστήριο παύει, κατά λογική ακολουθία, να έχει τη δυνατότητα να επιβάλει την απόφασή του στη Διοίκηση, καθότι δεν υφίσταται πλέον εκκρεμής υπόθεση. Συγκεκριμένα, η «επιβολή» αυτή θα έπρεπε να επέρχεται έναντι της Διοίκησης απλώς και μόνο με την εφαρμογή του νόμου, ήτοι του άρθρου 109, παράγραφος 4, του νόμου για τις διοικητικές διαδικασίες και υπηρεσίες, υπό την προϋπόθεση ότι η ερμηνεία της διατάξεως αυτής και η πραγματικότητα στο οικείο κράτος μέλος θα επιφέρουν όντως το συγκεκριμένο αποτέλεσμα.

115. Επομένως, όπως προκύπτει, πέραν της οικειοθελούς συμμόρφωσης με τις δικαστικές αποφάσεις, δεν υφίστανται στο εθνικό δίκαιο βιώσιμες εναλλακτικές λύσεις που να παρέχουν στα δικαστήρια τη δυνατότητα να υποχρεώνουν τη Διοίκηση να συμμορφώνεται με τις αποφάσεις τους. Το ζήτημα που γεννάται, ως εκ τούτου, είναι αν σε μια τέτοια περίπτωση, όπως επισημαίνεται από το αιτούν δικαστήριο, το δίκαιο της Ένωσης παρέχει στο εθνικό δικαστήριο τη δυνατότητα να λάβει ορισμένο επανορθωτικό μέτρο.

116. Κατά την άποψή μου, η απάντηση είναι καταφατική. Όπως έχει επισημανθεί από το Δικαστήριο, «δυνάμει της αρχής της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, η οποία αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό γνώρισμα της έννομης τάξης της Ένωσης, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος επικαλείται διατάξεις του εθνικού δικαίου, έστω και συνταγματικής φύσεως, δεν μπορεί να θίγει την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης στην επικράτεια του εν λόγω κράτους»<sup>58</sup>. Επομένως, η αρχή της υπεροχής (και του άμεσου αποτελέσματος<sup>59</sup>) υποχρεώνει το εθνικό δικαστήριο να αφήνει ανεφάρμοστο κάθε εθνικό κανόνα που ρυθμίζει τον δικαστικό έλεγχο στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας κατά τρόπο που δεν συνάδει με το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, καθώς και με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, και που εμποδίζει το εθνικό δικαστήριο να εκπληρώσει τον επιδιωκόμενο με τους κανόνες αυτούς σκοπό<sup>60</sup>.

117. Αντιλαμβάνομαι ότι, στην υπό εξέταση υπόθεση, η εθνική νομοθεσία δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, από απόψεως δικαίου της Ένωσης, το μόνο δυνατό επανορθωτικό μέτρο στην υπό εξέταση υπόθεση είναι να μείνει ανεφάρμοστος ο ασύμβατος προς το ενωσιακό δίκαιο κανόνας<sup>61</sup>. Ωστόσο, το ζήτημα που γεννάται αμέσως είναι πώς ακριβώς θα λειτουργήσει κάτι τέτοιο στο πλαίσιο της υπό εξέταση υπόθεσης.

118. Τούτο θα εξαρτηθεί από το ποιοι δικονομικοί κανόνες θα θεωρηθεί ότι έχουν εν τέλει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης κατά τον χρόνο που το αιτούν δικαστήριο αποφαίνεται εκ νέου επί αυτής.

58 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

59 Χωρίς να επιθυμώ να υπεισέλθω στη (μάλλον ακαδημαϊκή) συζήτηση κατά πόσον το να μένουν ανεφάρμοστοι οι εθνικοί κανόνες που αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης, σε περιπτώσεις όπως αυτή της υπό εξέταση υπόθεσης, αποτελεί συνέπεια μόνο της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης ή της υπεροχής και του άμεσου αποτελέσματος, αρκεί να επισημανθεί ότι έχει ήδη κριθεί από το Δικαστήριο, στην απόφαση της 17ης Απριλίου 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, σκέψη 78), ότι το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη έχει άμεσο αποτέλεσμα.

60 Βλ., κατ' αναλογία, επίσης απόφαση της 5ης Ιουνίου 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, σκέψεις 62 έως 64).

61 Καίτοι βεβαίως θα μπορούσε επίσης, θεωρητικά τουλάχιστον, να θεωρηθεί ως δυνατή η λήψη του επανορθωτικού μέτρου της αποζημίωσης για την ενδεχόμενη παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, η οποία μπορεί να καταλογισθεί σε κράτος μέλος, είναι μάλλον σαφές ότι στην περίπτωση των αιτούντων διεθνή προστασία το εν λόγω επανορθωτικό μέτρο θα ήταν αναποτελεσματικό και εντελώς θεωρητικό.



119. Σε περίπτωση που θεωρηθεί ότι εφαρμοστέοι είναι οι δικονομικοί κανόνες που ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2018, η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης θα έχει ως συνέπεια την άρση της εξαίρεσης που κατήργησε τη δυνατότητα των διοικητικών δικαστηρίων να τροποποιούν τις διοικητικές αποφάσεις στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας. Αντιλαμβάνομαι ότι η εξαίρεση αυτή περιλαμβάνεται στο άρθρο 68, παράγραφος 5, του νόμου για το άσυλο. Κατά συνέπεια, οι υποθέσεις που κρίνονται σε εθνικό επίπεδο θα εμπίπτουν εκ νέου στη βασική ρύθμιση, η οποία παρέχει γενική αρμοδιότητα τροποποίησης των διοικητικών αποφάσεων και που επί του παρόντος περιλαμβάνεται στο άρθρο 90, παράγραφος 1, του ΚΔΔ.

120. Σε περίπτωση που θεωρηθεί ότι εφαρμοστέα είναι η δικονομική νομοθεσία που ίσχυε από τις 15 Σεπτεμβρίου 2015 μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2018, η αρμοδιότητα τροποποίησης των διοικητικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί στην υπό εξέταση υπόθεση θα μπορεί να ασκηθεί με το να μείνει ανεφάρμοστος ο νόμος που κατήργησε το στοιχείο j από τον κατάλογο του άρθρου 339, παράγραφος 2, του ΚΠολΔ, όπως ίσχυε πριν από τις 15 Σεπτεμβρίου 2015, και που επίσης τροποποίησε το άρθρο 68, παράγραφος 5, του νόμου για το άσυλο. Ως εκ τούτου, οι δικονομικοί κανόνες θα περιλαμβάνονται εν τέλει εκ νέου στο καθεστώς που ίσχυε για τις υποθέσεις διεθνούς προστασίας πριν από τις 15 Σεπτεμβρίου 2015.

121. Εν κατακλείδι, το κοινό σημείο είναι ότι η προτεινόμενη λύση θα συνίσταται ουσιαστικά εν τέλει στο να αρθεί η άρση της αρμοδιότητας τροποποίησης αποφάσεων στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου που ασκείται στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας. Υπό αμφότερες τις εκδοχές, μετά την άρση αυτή, τα καθήκοντα που θα εκτελούν οι εθνικοί δικαστές δεν θα διαφέρουν από εκείνα που είχαν συνηθίσει να εκτελούν κατά το παρελθόν και που δεν αποτελούν επί του παρόντος τη βασική δικονομική κατάσταση.

## 2. Πότε προκαλείται;

122. Το τελευταίο ζήτημα που εγείρεται αφορά τον ακριβή χρόνο κατά τον οποίο η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης μπορεί να θεωρηθεί ότι προκαλεί το ανωτέρω αποτέλεσμα άρσης της εξαίρεσης. Λαμβανομένων υπόψη των σωρευτικών απαιτήσεων για ταχύ έλεγχο και συμμόρφωση με τις προγενέστερες δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες διαλαμβάνονται στο άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32 και ερμηνεύονται υπό το πρίσμα του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο εθνικός δικαστής δύναται να ασκήσει την εν λόγω αρμοδιότητα από τη στιγμή που διαπιστώνει ότι i) η διοικητική αρχή δεν έχει συμμορφωθεί με τη σαφή εκτίμηση που περιεχόταν σε δικαστική απόφαση με την οποία ακυρώθηκε διοικητική απόφαση, ii) χωρίς η εν λόγω διοικητική αρχή να έχει προσκομίσει οιαδήποτε νέα στοιχεία τα οποία θα έπρεπε ευλόγως και δικαίως να έχουν ληφθεί υπόψη, στερώντας έτσι από την παρεχόμενη στον αιτούντα δικαστική προστασία κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα.

123. Για να το θέσω απλά, το κρίσιμο χρονικό σημείο δεν αποτελεί ζήτημα αριθμητικό, αλλά ποιοτικό. Με βάση τη λογική ότι, όταν έχει ήδη διενεργηθεί δικαστική εκτίμηση, παύει να υφίσταται περιθώριο εκτίμησης της Διοίκησης για την έκδοση διοικητικής απόφασης, κατά τα προεκτεθέντα στα σημεία 103 έως 105 των παρουσών προτάσεων, το εθνικό δικαστήριο αποκτά, βάσει του δικαίου της Ένωσης, την αρμοδιότητα τροποποίησης των διοικητικών αποφάσεων που εκδίδονται στις υποθέσεις διεθνούς προστασίας την πρώτη φορά που παραβιάζεται η δική του απόφαση. Δεν ασκεί επιρροή το αν τούτο συμβαίνει στον έβδομο, στον τρίτο ή ακόμη και στον δεύτερο κύκλο δικαστικού ελέγχου.

124. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, το δεύτερο ενδιάμεσο συμπέρασμά μου είναι ότι, προκειμένου να διασφαλισθεί η συμμόρφωση με το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, εθνικό δικαστήριο, το οποίο καλείται να αποφανθεί υπό συνθήκες όπως αυτές που συντρέχουν στην υπόθεση της κύριας δίκης, οφείλει να αφήσει ανεφάρμοστο τον εθνικό κανόνα που προβλέπει ότι το δικαστήριο αυτό έχει αρμοδιότητα απλώς και μόνο να ακυρώσει την κρίσιμη διοικητική απόφαση. Η υποχρέωση αυτή γεννάται τη



στιγμή που θα διαπιστωθεί ότι η διοικητική αρχή η οποία αποφαινεται εκ νέου επί της ίδιας υποθέσεως δεν έχει συμμορφωθεί με τη σαφή εκτίμηση που περιεχόταν σε δικαστική απόφαση με την οποία ακυρώθηκε διοικητική απόφαση, χωρίς η εν λόγω διοικητική αρχή να έχει προσκομίσει οιαδήποτε νέα στοιχεία τα οποία θα έπρεπε ευλόγως και δικαίως να έχουν ληφθεί υπόψη, στερώντας έτσι από την προβλεπόμενη από τις προβαλλόμενες διατάξεις δικαστική προστασία κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα.

125. Ως καταληκτική παρατήρηση, πρέπει να επισημανθεί ότι οι γενικές εκτιμήσεις όσον αφορά τη ζωνική σημασία που έχει ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος για τη διασφάλιση του κράτους δικαίου σε κάθε νομικό σύστημα ισχύουν για κάθε τομέα του δικαίου της Ένωσης που χρήζει εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο. Τούτο ισχύει ιδίως όσον αφορά το περιεχόμενο και το εύρος των δεσμευτικών αποτελεσμάτων των δικαστικών αποφάσεων, καθώς και όσον αφορά την υποχρέωση που υπέχουν οι δημόσιες αρχές να εφαρμόζουν τις αποφάσεις αυτές σε πλήρη έκταση και με καλή πίστη. Εντούτοις, πρέπει επίσης να τονισθεί ότι η υπό εξέταση υπόθεση αφορά τις ειδικότερες απαιτήσεις για ταχύτητα και ποιότητα του δικαστικού ελέγχου, οι οποίες τίθενται δυνάμει μιας αναλυτικής διατάξεως του παραγωγού δικαίου, ήτοι του άρθρου 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, το οποίο αφορά συγκεκριμένο τομέα του δικαίου.

## V. Πρόταση

126. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (πρωτοβάθμιο δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Pécs, Ουγγαρία) ως εξής:

- Το άρθρο 46, παράγραφος 3, 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, σε συνδυασμό με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει την έννοια ότι μοντέλο δικαστικού ελέγχου σε υποθέσεις διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο του οποίου τα δικαστήρια διαθέτουν απλώς ακυρωτική αρμοδιότητα, ενώ η δικαστική καθοδήγηση που παρέχουν με τις ακυρωτικές αποφάσεις τους δεν τηρείται εν τέλει από τα όργανα της διοίκησης, όταν αυτά αποφαινεται εκ νέου επί της ίδιας υπόθεσης, όπως προέκυψε ότι συνέβη στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν πληροί τις απαιτήσεις πραγματικού δικαστικού ελέγχου που τίθενται από το άρθρο 46, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, όπως αυτές ερμηνεύονται υπό το πρίσμα του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη.
- Εθνικό δικαστήριο το οποίο καλείται να αποφανθεί υπό συνθήκες όπως αυτές που συντρέχουν στην υπόθεση της κύριας δίκης οφείλει να ακυρώσει τον εθνικό κανόνα που προβλέπει ότι το δικαστήριο αυτό έχει αρμοδιότητα απλώς και μόνο να ακυρώσει την κρίσιμη διοικητική απόφαση. Η υποχρέωση αυτή γεννάται τη στιγμή που θα διαπιστωθεί ότι η διοικητική αρχή, η οποία αποφαινεται εκ νέου επί της ίδιας υποθέσεως, δεν έχει συμμορφωθεί με τη σαφή εκτίμηση που περιεχόταν σε δικαστική απόφαση με την οποία ακυρώθηκε διοικητική απόφαση, χωρίς η εν λόγω διοικητική αρχή να έχει προσκομίσει οιαδήποτε νέα στοιχεία τα οποία θα έπρεπε ευλόγως και δικαίως να έχουν ληφθεί υπόψη, στερώντας έτσι από την προβλεπόμενη από τις προβαλλόμενες διατάξεις δικαστική προστασία κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα.