

Υπόθεση C-924/19 PPU

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

18 Δεκεμβρίου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (πρωτοβάθμιο
δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Szeged,
Ουγγαρία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

18 Δεκεμβρίου 2019

Προσφεύγοντες:

FMS

FNZ

Καθών:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális
Igazgatóság (εθνική γενική αστυνομική διεύθυνση αλλοδαπών,
γενική διεύθυνση του Dél-alföld, Ουγγαρία)

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (εθνική γενική
αστυνομική διεύθυνση αλλοδαπών, Ουγγαρία)

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Δύο προσφυγές, η πρώτη εκ των οποίων στρέφεται κατά της αποφάσεως με την οποία μεταβάλλεται η χώρα επιστροφής των προσφευγόντων και η δεύτερη με αίτημα να αναγνωρισθεί ότι παραλείφθηκε ο καθορισμός τόπου παραμονής εκτός της ζώνης διελεύσεως.

Αντικείμενο και νομική βάση του προδικαστικού ερωτήματος

Συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των λόγων απαραδέκτου του άρθρου 33 της οδηγίας 2013/32 το γεγονός ότι ο αιτών αφίχθη σε κράτος μέλος από χώρα στην οποία δεν υπέστη διώξεις ή δεν διέτρεχε κίνδυνο σοβαρής βλάβης ή στην οποία είναι κατοχυρωμένο ένα επαρκές επίπεδο προστασίας; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως και εάν κράτος μέλος απορρίψει αίτηση ασύλου επικαλούμενο τον σχετικό λόγο απαραδέκτου, υποχρεούται το εν λόγω κράτος μέλος να κινήσει διαδικασία ασύλου;

Συνιστά η παραμονή σε ζώνη διελεύσεως κράτηση στο πλαίσιο της διαδικασίας αιτήσεως διεθνούς προστασίας βάσει του άρθρου 2, παράγραφος η΄, της οδηγίας 2013/33 ή, αντιθέτως, συνιστά κράτηση από τη διεύθυνση αλλοδαπών της αστυνομίας σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας 2008/115;

Οφείλει κράτος μέλος να διασφαλίσει τη δυνατότητα ασκήσεως ένδικου βοηθήματος κατά της αποφάσεως επί της ανακοπής που ασκήθηκε κατά της αποφάσεως με την οποία μεταβάλλεται η απόφαση περί επιστροφής ως προς τη χώρα της επιστροφής;

Νομική βάση: άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικά ερωτήματα

1. [νέος λόγος απαραδέκτου]

Δύνανται οι σχετικές με τις περιπτώσεις απαραδέκτων αιτήσεων διατάξεις του άρθρου 33 της οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και την ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση) (στο εξής: οδηγία περί διαδικασιών), να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αντίκειται σε αυτές νομοθεσία κράτους μέλους κατά την οποία αίτηση στο πλαίσιο διαδικασίας ασύλου είναι απαράδεκτη όταν ο αιτών αφίχθη στην Ουγγαρία από χώρα στην οποία δεν υπέστη διώξεις ή δεν διέτρεχε κίνδυνο σοβαρής βλάβης ή στην οποία είναι κατοχυρωμένο επαρκές επίπεδο προστασίας;

2. [διεξαγωγή διαδικασίας ασύλου]

- α) Έχουν το άρθρο 6 και το άρθρο 38, παράγραφος 4, της οδηγίας περί διαδικασιών, καθώς και η αιτιολογική σκέψη 34 που επιβάλλει την υποχρέωση εξετάσεως των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 18 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (στο εξής: Χάρτης), την έννοια ότι η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή κράτους μέλους πρέπει να διασφαλίσει στον αιτούντα τη δυνατότητα κινήσεως της διαδικασίας ασύλου στην περίπτωση που δεν εξετάσει επί της ουσίας την αίτηση ασύλου επικαλούμενη τον λόγο απαραδέκτου που αναφέρεται στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα,

διέταξε δε εν συνεχεία την επιστροφή του αιτούντος σε τρίτη χώρα η οποία, εντούτοις, αρνήθηκε την επανεισδοχή του;

- β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο υπό α' δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, ποιο είναι το ακριβές περιεχόμενο της εν λόγω υποχρέωσης; Συνεπάγεται την υποχρέωση διασφάλισης της δυνατότητας υποβολής νέας αιτήσεως ασύλου, με αποτέλεσμα να αποκλείονται οι αρνητικές συνέπειες των μεταγενέστερων αιτήσεων, όπως προβλέπει το άρθρο 33, παράγραφος 2, στοιχείο δ', και το άρθρο 40 της οδηγίας περί διαδικασιών ή συνεπάγεται την αυτεπάγγελτη κίνηση ή διεξαγωγή της διαδικασίας ασύλου;
- γ) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο υπό α' δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, λαμβανομένου επίσης υπόψη του άρθρου 38, παράγραφος 4, της οδηγίας περί διαδικασιών, δύναται το κράτος μέλος, χωρίς να έχουν μεταβληθεί τα πραγματικά περιστατικά, να εξετάσει εκ νέου το απαράδεκτο της αιτήσεως στο πλαίσιο αυτής της νέας διαδικασίας (με αποτέλεσμα να έχει τη δυνατότητα εφαρμογής οποιασδήποτε μορφής διαδικασίας που προβλέπεται στο κεφάλαιο III, για παράδειγμα δια της εκ νέου εφαρμογής ενός λόγου απαραδέκτου) ή υποχρεούται να προβεί στην εξέταση της ουσίας της αιτήσεως ασύλου όσον αφορά τη χώρα καταγωγής;
- δ) Συνάγεται από το άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 2, στοιχεία β' και γ', καθώς και από τα άρθρα 35 και 38 της οδηγίας περί διαδικασιών, σε συνδυασμό με το άρθρο 18 του Χάρτη, ότι η επανεισδοχή από τρίτη χώρα αποτελεί σωρευτική προϋπόθεση για την εφαρμογή κάποιου λόγου απαραδέκτου, ήτοι για τη λήψη αποφάσεως ερειδόμενης σε έναν τέτοιον λόγο ή αρκεί η διαπίστωση ότι συντρέχει η εν λόγω προϋπόθεση μόνο κατά τη στιγμή της εκτελέσεως της εν λόγω αποφάσεως;

3. [ζώνη διελύσεως ως τύπος κρατήσεως στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου]

Τα ακόλουθα ερωτήματα είναι κρίσιμα σε περίπτωση που κριθεί, βάσει της απαντήσεως στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, ότι πρέπει να κινηθεί διαδικασία ασύλου.

- α) Έχει το άρθρο 43 της οδηγίας περί διαδικασιών την έννοια ότι αντίκειται σε αυτό νομοθεσία κράτους μέλους που επιτρέπει την κράτηση του αιτούντος σε ζώνη διελύσεως για χρονικό διάστημα άνω των τεσσάρων εβδομάδων;
- β) Έχει το άρθρο 2, στοιχείο η', της οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιאτύπωση) (στο εξής: οδηγία περί υποδοχής)

που εφαρμόζεται δυνάμει του άρθρου 26 της οδηγίας περί διαδικασιών, σε συνδυασμό με το άρθρο 6 και το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, την έννοια ότι συνιστά κράτηση η παραμονή σε ζώνη διελεύσεως υπό περιστάσεις ανάλογες προς εκείνες της κύριας δίκης (ζώνη η οποία δεν μπορεί να εγκαταλειφθεί νομίμως και οικειοθελώς προς ουδεμία κατεύθυνση) για χρονικό διάστημα ανώτερο των τεσσάρων εβδομάδων το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 43 της οδηγίας περί διαδικασιών;

- γ) Συνάδει προς το άρθρο 8 της οδηγίας περί υποδοχής, που εφαρμόζεται δυνάμει του άρθρου 26 της οδηγίας περί διαδικασιών, το γεγονός ότι ο αιτών κρατείται για χρονικό διάστημα άνω των τεσσάρων εβδομάδων το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 43 της οδηγίας περί διαδικασιών αποκλειστικά για τον λόγο ότι δεν μπορεί να καλύψει τις ανάγκες του (στεγάσεως και διατροφής) λόγω ελλείψεως υλικών μέσων;
- δ) Συνάδει προς τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας περί υποδοχής, που εφαρμόζονται δυνάμει του άρθρου 26 της οδηγίας περί διαδικασιών, το γεγονός ότι η παραμονή που συνιστά de facto κράτηση για χρονικό διάστημα άνω των τεσσάρων εβδομάδων το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 43 της οδηγίας περί διαδικασιών δεν διατάχθηκε με απόφαση περί κρατήσεως, ότι δεν διασφαλίζεται κανένα ένδικο βοήθημα για την προσβολή της νομιμότητας της κρατήσεως και της διατηρήσεώς της, ότι η de facto κράτηση επιβάλλεται χωρίς να έχει εξεταστεί η αναγκαιότητα ή η αναλογικότητά της ή η εφαρμογή πιθανών εναλλακτικών, με αποτέλεσμα να μην προσδιορίζεται η ακριβής διάρκεια και η λήξη της κρατήσεως;
- ε) Έχει το άρθρο 47 του Χάρτη την έννοια ότι, οσάκις δικαστήριο κράτους μέλους βρεθεί ενώπιον προφανώς παράνομης κρατήσεως δύναται, ως προληπτικό μέτρο μέχρι ότου περατωθεί η διοικητική δίκη, να υποχρεώσει την αρχή να υποδείξει στον υπήκοο τρίτης χώρας τόπο παραμονής εκτός της ζώνης διελεύσεως ο οποίος να μη συνιστά χώρο κρατήσεως;

4. [ζώνη διελεύσεως ως τόπος κρατήσεως στο πλαίσιο της αστυνομικής διεύθυνσεως αλλοδαπών]

Τα ακόλουθα ερωτήματα είναι κρίσιμα εάν κριθεί, βάσει της απαντήσεως που δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, ότι πρέπει να κινηθεί διαδικασία από την αστυνομική διεύθυνση αλλοδαπών και όχι διαδικασία ασύλου.

- α) Έχουν οι αιτιολογικές σκέψεις 17 και 24, καθώς και το άρθρο 16 της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (στο εξής: οδηγία

περί επιστροφής), σε συνδυασμό με το άρθρο 6 και το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, την έννοια ότι η παραμονή σε ζώνη διελεύσεως υπό περιστάσεις ανάλογες προς εκείνες της κύριας δίκης (ζώνη η οποία δεν μπορεί να εγκαταλειφθεί νομίμως και οικειοθελώς προς ουδεμία κατεύθυνση) συνιστά στέρηση της ατομικής ελευθερίας υπό την έννοια των εν λόγω διατάξεων;

- β) Συνάδει με την αιτιολογική σκέψη 16 και με το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας περί επιστροφής, σε συνδυασμό με το άρθρο 6 και το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, το γεγονός ότι ο αιτών που είναι υπήκοος τρίτης χώρας κρατείται αποκλειστικά για τον λόγο ότι έχει ληφθεί εις βάρος του μέτρο επιστροφής και ο ίδιος δεν διαθέτει τα υλικά μέσα για την κάλυψη των αναγκών του (στεγάσεως και διατροφής);
- γ) Συνάδει με την αιτιολογική σκέψη 16 και με το άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας περί επιστροφής, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, το άρθρο 47 και το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, το γεγονός ότι η παραμονή που συνιστά de facto κράτηση δεν διατάχθηκε με απόφαση περί κρατήσεως, ότι δεν διασφαλίζεται κανένα ένδικο βοήθημα για την προσβολή της νομιμότητας της κρατήσεως και της διατηρήσεώς της, καθώς και το γεγονός ότι η de facto κράτηση επιβάλλεται χωρίς να έχει εξετασθεί η αναγκαιότητα ή η αναλογικότητά της ή η εφαρμογή πιθανών εναλλακτικών;
- δ) Έχουν το άρθρο 15, παράγραφοι 1 και 4 έως 6, και η αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας περί επιστροφής, σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, 4, 6 και 47 του Χάρτη, την έννοια ότι αντίκειται σε αυτά κράτηση η οποία επιβάλλεται χωρίς να προσδιορίζεται ούτε η ακριβής διάρκειά της ούτε η λήξη της;
- ε) Έχει το δίκαιο της Ένωσης την έννοια ότι, οσάκις δικαστήριο κράτους μέλους βρεθεί ενώπιον προφανώς παράνομης κρατήσεως, δύναται, ως προληπτικό μέτρο μέχρι ότου περατωθεί η διοικητική δίκη, να διατάξει την αρχή να υποδείξει στον υπήκοο τρίτης χώρας τόπο παραμονής εκτός της ζώνης διελεύσεως ο οποίος να μη συνιστά χώρο κρατήσεως;

5. [αποτελεσματική δικαστική προστασία όσον αφορά την απόφαση με την οποία μεταβάλλεται η χώρα επιστροφής]

Έχει το άρθρο 13 της οδηγίας περί επιστροφής, δυνάμει του οποίου αναγνωρίζεται στον υπήκοο τρίτης χώρας αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα το οποίο του επιτρέπει να προσφεύγει κατά των «αποφάσεων που αφορούν την επιστροφή», σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη, την έννοια ότι, οσάκις το ένδικο βοήθημα που προβλέπεται στην εσωτερική έννομη τάξη στερείται αποτελεσματικότητας, η προσφυγή κατά της αποφάσεως με την οποία

μεταβάλλεται η χώρα επιστροφής πρέπει να υποβάλλεται τουλάχιστον άπαξ σε δικαστικό έλεγχο;

Παρατιθέμενες διατάξεις του διεθνούς δικαίου

Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ): άρθρα 5, 6 και 13. Τέταρτο πρωτόκολλο ΕΣΔΑ: άρθρο 2.

Νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ), και ιδιαίτερα η απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2019, *Pias και Ahmed κατά Ουγγαρίας* (προσφυγή 47287/15), καθώς και η απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2019, *Z. A. κ.λπ. κατά Ρωσίας* (προσφυγή 61411/15).

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: άρθρα 6, 47 και 52,

Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98): αιτιολογικές σκέψεις 16, 17 και 24, καθώς και άρθρα 2, 3, 13, 15 και 16.

Οδηγία 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 (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60): άρθρα 5, 26, 33, 35, 38 και 43.

Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ΕΕ 2013, L 180, σ. 96): άρθρο 2, στοιχείο η', και άρθρα 8 έως 11.

Απόφαση 2007/819/ΕΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Σερβίας προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια (ΕΕ L 334 της 19.12.2007, σ. 45): άρθρο 3.

Απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, *Factortame* (C-213/89, EU:C:1990:257).

Διατάξεις εθνικού δικαίου των οποίων έγινε επίκληση

Magyarország Alaptörvénye (Θεμελιώδης Νόμος της Ουγγαρίας): άρθρο XIV, παράγραφος 4.

Απόφαση του ουγγρικού Συνταγματικού Δικαστηρίου 2/2019. (III. 5. AB;

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (νόμος LXXX του 2007, περί του δικαιώματος ασύλου): άρθρα 5, 6, 12, 45, 51, 51/A. Και 71/A.

Az államhatárról szóló 2007. Évi LXXXIX. törvény (νόμος LXXXIX του 2007, περί των συνόρων του κράτους): άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 1b, καθώς και άρθρο 15/A.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (νόμος II του 2007, περί της εισόδου και της διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, στο εξής: νόμος του 2007): άρθρα 47, 62 και 65.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet [Διάταγμα της Κυβέρνησης 41/2016 (III.9) σχετικά με την κήρυξη καταστάσεως κρίσεως λόγω της μαζικής μεταναστεύσεως σε όλη την επικράτεια της Ουγγαρίας, καθώς και σχετικά με τους κανόνες σχετικά με την κήρυξη, διάρκεια και άρση της καταστάσεως κρίσης].

Συνοπτική παράθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας της κύριας δίκης

- 1 Οι προσφεύγοντες είναι ένα έγγαμο ζεύγος αφγανικής καταγωγής. Στις 5 Φεβρουαρίου 2019, υπέβαλαν αίτηση αναγνώρισεως του καθεστώτος πρόσφυγα στη ζώνη διελεύσεως του Röszke (Ουγγαρία). Κατά δήλωσή τους, δεν είχαν ζητήσει σε καμία άλλη χώρα την αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα και δεν είχαν υποστεί βλάβη ή κακομεταχείριση στις χώρες μέσω των οποίων διήλθαν πριν αφιχθούν στην Ουγγαρία (Τουρκία, Βουλγαρία και Σερβία). Εγκατέλειψαν το Αφγανιστάν για λόγους πολιτικών πεποιθήσεων.
- 2 Στην απόφαση της 25ης Απριλίου 2019, η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή απέρριψε ως απαράδεκτη την αίτηση των προσφευγόντων και διέταξε την επιστροφή τους στο έδαφος της Δημοκρατίας της Σερβίας. Η εν λόγω αρχή θεμελίωσε την κρίση της περί του απαραδέκτου στο άρθρο 51, παράγραφος 2, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου, για τον λόγο ότι οι προσφεύγοντες είχαν αφιχθεί στην Ουγγαρία μέσω χωρών στις οποίες δεν ήταν εκτεθειμένοι σε κίνδυνο διώξεως που να δικαιολογεί την αναγνώριση του καθεστώτος πρόσφυγα ούτε σε κίνδυνο να υποστούν σοβαρή βλάβη ο οποίος θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για τη χορήγηση του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, καθώς για τον λόγο ότι διασφαλίστηκε υπέρ αυτών κατάλληλο επίπεδο προστασίας στις χώρες από τις οποίες διήλθαν για να αφιχθούν στην Ουγγαρία.
- 3 Η προσφυγή που άσκησαν οι προσφεύγοντες απορρίφθηκε από το αρμόδιο δικαστήριο το οποίο δεν προχώρησε στην επί της ουσίας εξέταση της υποθέσεως.

- 4 Στη συνέχεια, με τις αποφάσεις της 17ης Μαΐου 2019, η αρμόδια για θέματα αλλοδαπών αστυνομική αρχή διέταξε τη παραμονή των προσφευγόντων στον υποδειχθέντα χώρο, ήτοι, στον τομέα της αστυνομικής διεύθυνσεως αλλοδαπών εντός της ζώνης διελεύσεως του Röscke.
- 5 Μετά την άρνηση της Σερβίας να δεχτεί τους προσφεύγοντες, η αρμόδια για θέματα αλλοδαπών αστυνομική αρχή εξέδωσε την απόφαση της 3ης Ιουνίου 2019 με την οποία τροποποιούσε την απόφαση της 25ης Απριλίου 2019 και όριζε το Αφγανιστάν ως χώρα επιστροφής. Η ανακοπή που ασκήθηκε κατά της εν λόγω τροποποιητικής αποφάσεως απορρίφθηκε χωρίς να διεξαχθεί δικαστικός έλεγχος.
- 6 Έως και τη σήμερα, οι προσφεύγοντες παραμένουν στη ζώνη διελεύσεως του Röscke, η οποία είναι μια περιοχή που περιβάλλεται από έναν ψηλό τοίχο με αιχμηρές προεξοχές εντός της οποίας έχουν τοποθετηθεί μεταλλικά κοντέινερ. Οι προσφεύγοντες μπορούν να βγουν από τον τομέα τους μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις (για παράδειγμα, για ιατρικές εξετάσεις ή για να παραστούν σε διαδικαστικές πράξεις) με αποτέλεσμα να τελούν σε κατάσταση απομονώσεως από τον έξω κόσμο. Οι αιτούντες άσυλο που διαμένουν σε άλλους τομείς επίσης δεν μπορούν να τους επισκεφτούν και η επικοινωνία τους με τον έξω κόσμο, συμπεριλαμβανομένου του δικηγόρου τους, είναι δυνατή μόνον κατόπιν προηγούμενης αδείας και με αστυνομική παρουσία, σε ένα κοντέινερ που έχει τεθεί προς χρήση για τον σκοπό αυτό στη ζώνη διελεύσεως. Κατόπιν σχετικής αιτήσεως των προσφευγόντων, στις 20 Μαΐου 2019 το ΕΔΔΑ εξέδωσε προσωρινή διαταγή υποχρεώνοντας την Ουγγαρία να τους προσφέρει σίτιση στη ζώνη διελεύσεως.
- 7 Οι προσφεύγοντες άσκησαν δύο προσφυγές. Στην πρώτη ζητούν την ακύρωση της αποφάσεως με την οποία απορρίφθηκε η ανακοπή κατά της εκτελέσεως της αποφάσεως με την οποία μεταβάλλεται η χώρα επιστροφής, καθώς και την κίνηση νέας διαδικασίας. Με τη δεύτερη προσφυγή ζητούν να αναγνωριστεί ότι η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή παρανόμως παρέλειψε να υποδείξει υπέρ των προσφευγόντων τόπο παραμονής εκτός της ζώνης διελεύσεως. Αποφασίστηκε η συνεκδίκαση των δύο υποθέσεων.

Βασικά επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 8 Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι η απόφαση που εκδόθηκε επί της ανακοπής κατά της εκτελέσεως της αποφάσεως με την οποία μεταβάλλεται η χώρα επιστροφής συνιστά απόφαση που αφορά την επιστροφή και ότι, δυνάμει της αρχής της δικαστικής προστασίας, πρέπει να διασφαλίζεται το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίων, τα οποία και οφείλουν να εξετάσουν την εν λόγω απόφαση επί της ουσίας. Ο νόμος περί δικαιώματος ασύλου εισάγει έναν νέο λόγο απαραδέκτου ο οποίος δεν αναφέρεται στην οδηγία 2013/32 (έννοια της χώρας ασφαλούς διελεύσεως) και παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης. Επιπλέον, η παραμονή σε καθορισμένο μέρος εντός της ζώνης διελεύσεως συνιστά κράτηση, χωρίς να συντρέχουν ωστόσο οι νόμιμοι λόγοι κρατήσεως. Σύμφωνα με την

ουγκρική νομοθεσία, δεν μπορούν να εγκαταλείψουν τη ζώνη διελεύσεως με κατεύθυνση προς την Ουγγαρία, ενώ με βάση την απόφαση 2007/819 η Σερβία δεν επιτρέπει την επανεισδοχή των προσφευγόντων επί των οποίων έχει επιβληθεί μέτρο απελάσεως.

- 9 Οι καθών υποστηρίζουν ότι η ανακοπή κατά της εκτελέσεως συνιστά αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα κατά της αποφάσεως με την οποία μεταβάλλεται η απόφαση περί επιστροφής. Η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή εξετάζει επί της ουσίας την αίτηση ασύλου όταν ο λόγος απαραδέκτου βασίζεται στην έννοια της ασφαλούς χώρας καταγωγής ή της ασφαλούς τρίτης χώρας. Εντούτοις, η αίτηση ασύλου στην περίπτωση των προσφευγόντων δεν απορρίφθηκε για τους λόγους αυτούς, αλλά επί της βάσεως της έννοιας της χώρας ασφαλούς διελεύσεως.
- 10 Οι καθών προσθέτουν ότι οι προσφεύγοντες είναι ελεύθεροι να εγκαταλείψουν τη ζώνη διελεύσεως με κατεύθυνση προς τη Σερβία, και, επομένως η παραμονή σε καθορισμένο χώρο στη ζώνη διελεύσεως δεν συνιστά κράτηση, όπως επιβεβαίωσε το ΕΔΔΑ στην απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2019 (προσφυγή 47287/15).

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

- 11 Όσον αφορά το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι από το γράμμα του άρθρου 33, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/32, προκύπτει ότι οι λόγοι απαραδέκτου απαριθμούνται κατά τρόπον περιοριστικό και εξαντλητικό, και, ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θεσπίσουν κανέναν νέο λόγο απαραδέκτου. Εντούτοις, με το άρθρο 51, παράγραφος 2, στοιχείο f, του νόμου περί του δικαιώματος ασύλου εισάγεται όντως ένας νέος λόγος απαραδέκτου.
- 12 Όσον αφορά το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, από το άρθρο 33, παράγραφοι 1 και 2, στοιχεία β' και γ', καθώς και από τα άρθρα 35 και 38 της οδηγίας 2013/32, όπως ερμηνεύονται σε συνδυασμό με το άρθρο 18 του Χάρτη, προκύπτει ότι μία από τις προϋποθέσεις που απαιτούνται να συντρέχουν σωρευτικώς για την εφαρμογή του λόγου απαραδέκτου είναι η επανεισδοχή του αιτούντος από τρίτη χώρα. Εάν ήδη πριν από την έκδοση της αποφάσεως περί απαραδέκτου δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο αιτών δεν θα τύχει επανεισδοχής στη χώρα επιστροφής, η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους δεν μπορεί να εκδώσει την εν λόγω απόφαση, δεδομένου ότι δεν πληρούται ο όρος ότι ο αιτών μπορεί πραγματικά να ζητήσει προστασία στην εν λόγω χώρα. Για τον λόγο αυτό, γεννάται η υποχρέωση της αρμόδιας για θέματα ασύλου αρχής να κινήσει τη σχετική διαδικασία ασύλου, τούτο δε σύμφωνα με τις αρχές και τις εγγυήσεις που κατοχυρώνονται στην οδηγία 2013/32.
- 13 Σε περίπτωση που πρέπει να διεξαχθεί η διαδικασία ασύλου, διότι ο αιτών δεν μπορεί να τύχει επανεισδοχής στη χώρα επιστροφής, τότε η υποβαλλόμενη προς τούτο αίτηση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μεταγενέστερη αίτηση.

- 14 Όσον αφορά το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το άρθρο 43, παράγραφος 2, της οδηγίας 2013/32 ορίζει ότι εάν δεν έχει ληφθεί απόφαση εντός τεσσάρων εβδομάδων, επιτρέπεται στον αιτούντα η είσοδος στο έδαφος του κράτους μέλους. Το άρθρο 5 της εν λόγω οδηγίας δεν επιτρέπει την επίκληση του αυξημένου αριθμού αιτούντων (στην ουγκρική νομοθεσία: κατάσταση κρίσεως που προκαλείται από τον αυξημένο αριθμό αιτούντων) για τη θέσπιση εξαιρέσεων όσον αφορά την εν λόγω διάταξη που αποβαίνουν εις βάρος των αιτούντων. Δεν εφαρμόζεται το άρθρο 43, παράγραφος 3, της οδηγίας 2013/32, δεδομένου ότι οι αιτούντες δεν φιλοξενούνται υπό κανονικές συνθήκες σε σημεία πλησίον των συνόρων ή της ζώνης διελεύσεως.
- 15 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η παραμονή τους στη ζώνη διελεύσεως για χρονικό διάστημα άνω των τεσσάρων εβδομάδων συνιστά κράτηση υπό την έννοια της οδηγίας 2013/33 και πρέπει να εφαρμοστούν συναφώς τα άρθρα 8 έως 11 της εν λόγω οδηγίας.
- 16 Όσον αφορά το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι εφαρμόζεται ως προς τους προσφεύγοντες το άρθρο 15 της οδηγίας 2008/115, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τα άρθρα 6 και 52 του Χάρτη.
- 17 Με βάση τα κριτήρια εξετάσεως που θεσπίζονται στις αποφάσεις ΕΔΔΑ Πίιας και Ahmed, καθώς και Z.A. κ.λπ., το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η παραμονή σε ζώνη διελεύσεως συνιστά στέρηση ελευθερίας (άρθρο 5, παράγραφος 1, του ΕΔΔΑ).
- 18 Τα εν λόγω κριτήρια είναι τα ακόλουθα:
- α) *Οι προσωπικές περιστάσεις των αιτούντων και οι επιλογές στις οποίες προέβησαν:* οι προσφεύγοντες δεν εισήλθαν οικειοθελώς στη ζώνη διελεύσεως, υποχρεώθηκαν εντούτοις να παραμείνουν σε αυτή μέσω αποφάσεως. Κατά την έναρξη της de facto κρατήσεώς τους δεν είχαν την ιδιότητα αιτούντων άσυλο, διότι οι αιτήσεις ασύλου είχαν ήδη απορριφθεί σε προγενέστερο χρονικό σημείο και είχε διαταχθεί η επιστροφή τους.
- β) *Το εφαρμοστέο καθεστώς στη συγκεκριμένη χώρα και ο επιδιωκόμενος σκοπός:* ο τόπος υποχρεωτικής παραμονής για τους προσφεύγοντες δεν ορίστηκε με σκοπό να εξετασθεί επί της ουσίας η αίτηση ασύλου, αλλά για τον λόγο ότι επιβλήθηκε εις βάρος τους το μέτρο της επιστροφής χωρίς οι ίδιοι να διαθέτουν κατάλυμα ή τα απαραίτητα μέσα διαβίωσης.
- γ) *Η διάρκεια ισχύος του μέτρου και οι δικονομικές εγγυήσεις:* η ουγκρική νομοθεσία δεν θεσπίζει ανώτατο όριο παραμονής στη ζώνη διελεύσεως ούτε περιέχει σχετική με αυτήν αναφορά η απόφαση με την οποία διατάσσεται η εν λόγω παραμονή, με αποτέλεσμα να δίνεται η εντύπωση ότι θα μπορούσε να παρατείνεται επ' αόριστον. Οι προσφεύγοντες δεν διαθέτουν δικονομικά μέσα για να στραφούν κατά της διάρκειας παραμονής τους στη ζώνη διελεύσεως.

δ) Η φύση και ο βαθμός βαρύτητας των περιορισμών που επιβλήθηκαν συγκεκριμένα στους αιτούντες και τους οποίους υπέστησαν οι τελευταίοι: δεδομένου ότι οι προσφεύγοντες δεν μπορούν να κατευθυνθούν στην Σερβία και η απομάκρυνσή τους με προορισμό το Αφγανιστάν είναι μόνον δυνατή αεροπορικά, η αποχώρησή τους από τη ζώνη διελεύσεως δεν εξαρτάται από την βούλησή τους, αλλά αποκλειστικά από ενέργειες των αρχών.

19 Ως εκ τούτου, η παραμονή τους στη χώρα διελεύσεως συνιστά παράνομη de facto κράτηση, για τους εξής λόγους:

- λαμβάνει χώρα χωρίς να έχει εκδοθεί εμπροθέσμως και νομοτύπως αιτιολογημένη απόφαση, γεγονός που παραβιάζει, μεταξύ άλλων, το άρθρο 6 του Χάρτη και το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ·
- στερείται νομικής βάσεως, δεδομένου ότι σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας 2008/115 η εν λόγω κράτηση δεν μπορεί να διαταχθεί απλώς για τον λόγο ότι έχει διαταχθεί η επιστροφή των προσφευγόντων και οι τελευταίοι δεν διαθέτουν κατάλυμα και τα απαραίτητα μέσα διαβίωσης·
- δεν ορίστηκε η διάρκεια της παραμονής·
- δεν διασφαλίζεται η υποχρεωτική και αυτοδίκαιη δυνατότητα ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος,
- η αρχή δεν εκτίμησε, στην προκαταρκτική εξέταση των εναλλακτικών επιλογών, εάν η κράτηση συνιστούσε την μοναδική λύση ή εάν εν προκειμένω συνιστούσε αναγκαίο και αναλογικό περιορισμό.

20 Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι, δυνάμει του δικαιώματος στην αποτελεσματική δικαστική προστασία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, σε περίπτωση παρανόμης κρατήσεως, το αιτούν δικαστήριο μπορεί, υπό τη μορφή προληπτικού μέτρου και έως και την περάτωση της διοικητικής δίκης, να υποχρεώσει την αρχή να υποδείξει υπέρ του υπηκόου τρίτης χώρας έναν τόπο διαμονής εκτός της ζώνης διελεύσεως, ακόμα και εάν το δικαίωμά του κράτους μέλους δεν προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής του εν λόγω μέτρου (πρβλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, Factortame και άλλοι, C-213/89).

21 Όσον αφορά το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου του και των συνεπειών του, η απόφαση της αρμόδιας για θέματα αλλοδαπών αστυνομική διεύθυνση με την οποία μεταβάλλεται η χώρα επιστροφής που ορίζεται στην απόφαση που διατάζει την επιστροφή συνιστά νέα απόφαση περί επιστροφής δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115 και πρέπει να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 47 του Χάρτη, το όργανο που αποφαινεται επί του ενδίκου βοηθήματος πρέπει να είναι ένα ανεξάρτητο και αμερόληπτο όργανο, ενώ η αρμόδια για θέματα ασύλου αρχή δεν πληροί τα εν λόγω κριτήρια. Η ανακοπή κατά της εκτελέσεως δεν διασφαλίζει ένα αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα, κατά το μέτρο που με βάση την ουγκρική κανονιστική ρύθμιση η απόφαση που εκδίδει

η αρχή όσον αφορά την ανακοπή κατά της εκτελέσεως δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Στην επίδικη υπόθεση θα διασφαλιζόταν η αποτελεσματική δικαστική προστασία μόνον εάν υφίστατο δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της αποφάσεως με την οποία τροποποιείται η απόφαση περί επιστροφής.

22. Ακόμα και στην περίπτωση που κριθεί ότι οι προσφεύγοντες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2013/32, το αιτούν δικαστήριο κρίνει απαραίτητη την απάντηση του Δικαστηρίου στο εν λόγω ερώτημα, διότι, διαφορετικά, ενδεχομένως να παραμείνει σε ισχύ η απόφαση με την οποία τροποποιείται η απόφαση περί επιστροφής.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ