

Χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου σε δικαιούχο διεθνούς προστασίας μόνον κατόπιν εξατομικευμένης κρίσης των αρμοδίων διοικητικών οργάνων ως προς τη συνδρομή λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας

Η χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου σε αναγνωρισμένο πρόσφυγα χωρεί μόνον κατόπιν εξατομικευμένης κρίσης των αρμοδίων διοικητικών οργάνων ως προς τη συνδρομή λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Αντίθετη κανονιστική ρύθμιση που καθιερώνει δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης να απορρίπτει σχετικά αιτήματα επί καταδίκης για συγκεκριμένα ποινικά αδικήματα έχει τεθεί καθ' υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης.

αίτηση ακύρωσης – Οδηγία 2011/95/ΕΕ – Ν. 4939/2022 – χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου («titre de voyage») σε αναγνωρισμένο πρόσφυγα – εξαιρέσεις – επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης – ρύθμιση ΚΥΑ καθ' υπέρβαση νομοθετικής εξουσιοδότησης – αρμοδιότητα Υπηρεσίας Ασύλου – εξατομικευμένη κρίση

ΣτΕ (Τμ. Δ'), απόφαση αριθμ. 1107/2024, 12.07.2024

Με την υπ' αριθμ. 1107/2024 απόφαση, το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκανε δεκτή αίτηση ακυρώσεως Τούρκου υπηκόου, αναγνωρισμένου πρόσφυγα στην Ελλάδα, κατά απόφασης του Διοικητή της Υπηρεσίας Ασύλου, με την οποία επικυρώθηκε η απόρριψη αιτήματός του για χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, παρότι έκρινε ότι καταρχήν η υπόθεση εμπίπτει στην αρμοδιότητα του διοικητικού πρωτοδικείου, έκρινε ωστόσο σκόπιμο, για λόγους οικονομίας της δίκης, να κρατήσει και να δικάσει την υπόθεση κατ' ουσίαν.

Επί της ουσίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η παρ. 2 του άρθρου 1 της ΚΥΑ 10302/29.05.2020 των Υπουργών Προστασίας του Πολίτη και Μετανάστευσης και Ασύλου, κατά το μέρος που καθιερώνει δέσμια αρμοδιότητα για την απόρριψη αιτήματος χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου σε περίπτωση καταδίκης για ορισμένα ποινικά αδικήματα, έχει τεθεί καθ' υπέρβαση της σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 25 παρ. 2, εδάφιο β', του Ν. 4636/2019.

Ειδικότερα, το άρθρο 25 του Ν. 4636/2019, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, καθώς και το νυν ισχύον άρθρο 24 του Ν. 4939/2022, μετέφεραν στην εσωτερική έννομη τάξη το συναφές άρθρο 25 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ περί χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες, προβλέποντας απαγόρευση χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου σε αναγνωρισμένο πρόσφυγα, μεταξύ άλλων, «*όταν συντρέχουν στο πρόσωπό του επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης*». Με τις ίδιες διατάξεις παρασχέθηκε εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Προστασίας του Πολίτη και Μετανάστευσης και Ασύλου για να καθορίσουν με κοινή υπουργική απόφαση τις διαδικασίες έκδοσης, ανανέωσης και αντικατάστασης του ταξιδιωτικού εγγράφου, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, τον τύπο και τη διάρκεια ισχύος του.

Σύμφωνα με την κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας, το ανωτέρω περιεχόμενο της εξουσιοδοτικής διάταξης, ως έχει, δεν καταλαμβάνει την εξειδίκευση των αόριστων νομικών εννοιών «*επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης*» με τον τρόπο που έλαβε χώρα με την εκδοθείσα ΚΥΑ, δηλαδή με τον προσδιορισμό συγκεκριμένων αδικημάτων, η καταδίκη για τα οποία επέγεται τη μη χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου κατά δέσμια αρμοδιότητα της Διοίκησης. Αντιθέτως, είναι σαφής και σύμφωνη με τις διατάξεις της Οδηγίας η επιλογή του κοινού νομοθέτη να αναθέσει σε διοικητικό όργανο (εν προκειμένω, στην Υπηρεσία Ασύλου, σύμφωνα με την ΚΥΑ) την αρμοδιότητα να αποφαινεται για τη συνδρομή λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης και να μην εξουσιοδοτήσει ειδικώς τον κανονιστικό νομοθέτη να ρυθμίσει τις σχετικές περιπτώσεις σε αφηρημένο επίπεδο.

Ενόψει τούτων, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκανε δεκτή την ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεως και ανέπεμψε την υπόθεση στη Διοίκηση προκειμένου να εκφέρει νέα εξατομικευμένη κρίση επί του αιτήματος.

I. Εισαγωγικά: Η άρνηση χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου σύμφωνα με την προηγούμενη νομολογία

Πλην της σχολιαζόμενης απόφασης δεν έχει υπάρξει πλούσια νομολογία των αρμόδιων διοικητικών πρωτοδικείων¹ αναφορικά με το ζήτημα που απασχόλησε το Συμβούλιο της Επικρατείας. Σε μια τουλάχιστον όμοια περίπτωση, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών² έκανε δεκτή σχετική αίτηση ακυρώσεως, χωρίς ωστόσο να διαλάβει κρίση σχετικά με το αν η ρύθμιση της ΚΥΑ κείται εντός των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η κρίση του επικεντρώθηκε στο ότι απαιτείται αιτιολογημένη διαπίστωση της συνδρομής λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης, χωρίς να επαρκεί προς τούτο απλή μνεία καταδικαστικών αποφάσεων, με τη λογική ότι η απαρίθμηση των αναφερόμενων στην ΚΥΑ αδικημάτων είναι ενδεικτική και όχι αποκλειστική.

II. Η ερμηνεία της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το Συμβούλιο της Επικρατείας

Η αναγωγή σε νομολογία του ΔΕΕ δεν αποδεικνύεται τελικώς απολύτως αναγκαία για να στηρίξει το συμπέρασμα της κρίσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι η κρίσιμη πρόβλεψη της ΚΥΑ είχε τεθεί καθ' υπέρβαση της εξουσιοδοτικής διάταξης του Ν. 4636/2019. Αντίθετα, το συμπέρασμα αυτό υποστηρίζεται επαρκώς ήδη από την απλή διαπίστωση ότι η υπό κρίση εξουσιοδοτική διάταξη καταλάμβανε μόνον τη ρύθμιση διαδικαστικών ζητημάτων και όχι την εξειδίκευση των αόριστων νομικών εννοιών «επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης». Ποια είναι, επομένως, η προστιθέμενη αξία της εκτενούς παράθεσης ενωσιακής νομολογίας;

Το Συμβούλιο της Επικρατείας διατρέχει τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με το ζήτημα της συνδρομής λόγων εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης στο πλαίσιο του κοινού συστήματος ασύλου εν γένει. Η νομολογία αυτή είναι συναφής σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, καθώς δεν αφορά την εν προκειμένω κρίσιμη διάταξη του άρθρου 25 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ σχετικά με τη χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου³, αλλά ένα γενικό πλέγμα διατάξεων των Οδηγιών 2004/83/ΕΚ και 2011/95/ΕΕ που σχετίζονται με τον αποκλεισμό από τη χορήγηση καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας, με την άρνηση χορήγησης ή την ανάκληση του προσφυγικού καθεστώτος καθώς και με την ανάκληση άδειας παραμονής.

Παρότι οι διατυπώσεις των παραπάνω διατάξεων δεν είναι όμοιες μεταξύ τους, το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται να εκλαμβάνει τη σχετική νομολογία ως ενιαίο σώμα σε ό,τι αφορά τη γενική νοσηματοδότηση των λόγων δημόσιας τάξης και εθνικής ασφάλειας στο πλαίσιο του κοινού συστήματος ασύλου. Σε αυτό το πλαίσιο, συναγάγει από τη νομολογία του ΔΕΕ τον κανόνα της εξατομικευμένης αξιολόγησης των περιστάσεων που τυχόν τεκμηριώνουν ότι ο αλλοδαπός συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία του κράτους μέλους ή για τη δημόσια ασφάλεια. Την δε εξατομικευμένη αυτή αξιολόγηση έχει πράγματι κριθεί ότι δεν μπορούν να αντικαθιστούν «αυτόματοι ενδείκτες», όπως λ.χ. τυχόν γνωμοδότηση ειδικού οργάνου επί θεμάτων τρομοκρατίας⁴ ή μόνο το γεγονός της συμμετοχής του ενδιαφερομένου ως μέλους σε

* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΔΕΟΔ, Στελεχος ΜΟΠΑΔΙΣ

¹. Οι συναφείς ακυρωτικές διαφορές υπάγονται στην ακυρωτική αρμοδιότητα των διοικητικών πρωτοδικείων ως «αναγκαία παρακολούθημα» της πράξης με την οποία ο αιτών αναγνωρίστηκε ως πρόσφυγας (ΣτΕ 1107/2024, σκ. 3, ΣτΕ 1226/2020 σκ. 4).

². ΔΠρΑθ 1550/2023.

³. Δεν υπάρχει *ad hoc* νομολογία του ΔΕΕ ως προς την ερμηνεία του άρθρου 25 της Οδηγίας.

⁴. ΔΕΕ C-159/21, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság κ.λπ.*, 22.09.2022, ECLI:EU:C:2022:708.

οργάνωση που έχει χαρακτηριστεί ως ύποπτη στο πλαίσιο κοινής θέσης του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας^{5,6}.

Σε μεγαλύτερη δε συνάφεια με τον υπό κρίση προβληματισμό, έχει ομοίως κριθεί ότι αυτόματο ενδεικτική επικινδυνότητας δεν μπορεί να αποτελεί ούτε η ύπαρξη καταδικών συγκεκριμένου ύψους ποινής⁷ ούτε ακόμη και μόνη η ύπαρξη καταδικών για «ιδιαίτερα σοβαρά εγκλήματα» κατά την έννοια της Οδηγίας⁸.

Στο πλαίσιο της συνδυαστικής ανάγνωσης της ενωσιακής νομολογίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας οδηγείται στο – μη αναγκαίο για την επίλυση διαφοράς – ενδιάμεσο συμπέρασμα ότι η επιλογή του κοινού νομοθέτη να αναθέσει την αρμοδιότητα για τη διαπίστωση της συνδρομής λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης σε διοικητικό όργανο, και εν προκειμένω στην Υπηρεσία Ασύλου, και να μην εξουσιοδοτήσει τον κανονιστικό νομοθέτη να εισάγει αυτόματους «ενδεικτες επικινδυνότητας», είναι σύμφωνη με το πνεύμα της Οδηγίας.

Εξ αντιδιαστολής συνάγεται το συμπέρασμα ότι θα ήταν επίσης αντίθετη με το πνεύμα της Οδηγίας η εναλλακτική να «διορθώσει» ο κοινός νομοθέτης την εξουσιοδοτική διάταξη του πλέον ισχύοντος άρθρου 24 του Ν. 4939/2022, ώστε να περιληφθεί ήδη στον τυπικό νόμο ένας κατάλογος ποινικών αδικημάτων ή άλλων αυτόματων ενδεικτών που συνεπάγονται άνευ ετέρου την άρνηση χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου. Αντίθετα, είναι, σε κάθε περίπτωση, αναγκαία η μεσολάβηση εξατομικευμένης κρίσης της Διοίκησης.

III. Η διαφορετική μεταχείριση της άρνησης χορήγησης διαβατηρίου σε Έλληνα πολίτη

Προς υποστήριξη του συλλογισμού του, σε συγκεκριμένο σημείο της απόφασής του, το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιδιαστέλλει τις ρυθμίσεις σχετικά με την έκδοση ταξιδιωτικού εγγράφου δικαιούχου διεθνούς προστασίας με τις ρυθμίσεις σχετικά με τη χορήγηση διαβατηρίου σε Έλληνες πολίτες⁹. Στη δεύτερη περίπτωση, κατά ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση, προβλέφθηκε με τα σχετικά προεδρικά διατάγματα ως λόγος άρνησης έκδοσης διαβατηρίου η καταδίκη για συγκεκριμένα ποινικά αδικήματα¹⁰. Πρόκειται δε είτε για ποινικά αδικήματα ιδιαίτερα μεγάλης βαρύτητας και απαξίας (λ.χ. εμπορία ανθρώπων, αρπαγή ανηλίκων) είτε για αδικήματα πλαστογραφίας και υπεξαγωγής εγγράφων σχετιζόμενα ειδικώς με τα έγγραφα του διαβατηρίου και της αστυνομικής ταυτότητας¹¹. Όμοια διάρθρωση ακολούθησε κατά βάση και η ρύθμιση της ΚΥΑ ως προς τα ποινικά αδικήματα που ορίστηκε ότι επάγονται την άρνηση χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου κατά δέσμια αρμοδιότητα.

Η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας συνεπάγεται ότι απόλυτη «εναρμόνιση» των δυο περιπτώσεων δεν θα ήταν ανεκτή. Δηλαδή, η ύπαρξη καταδίκης λ.χ. για το ποινικό αδίκημα της πλαστογράφησης ταυτότητας ανεκτώς μεν επάγεται αυτόματα την κατά δέσμια αρμοδιότητα μη χορήγηση διαβατηρίου

⁵. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-57/09 και C-101/09, *B και D*, 09.10.2010, ECLI:EU:C:2010:661.

⁶. Οι αποφάσεις ωστόσο του ΔΕΕ που αφορούν στην ερμηνεία του άρθρου 12 της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού δεν κινούνται προς την κατεύθυνση του κανόνα της εξατομικευμένης αξιολόγησης ως προς τη συνδρομή λόγων δημοσίας τάξης και ασφάλειας. Στο πλαίσιο του άρθρου 12 παρ. 2, στοιχείο β' ή γ', δεν είναι κρίσιμη η διαπίστωση εάν ο αιτών αποτελεί ενεστώτα κίνδυνο για το κράτος μέλος υποδοχής, αλλά μόνο εάν υπάρχουν σοβαροί λόγοι να πιστευτεί ότι ο αιτών έχει διαπράξει σοβαρό μη πολιτικό έγκλημα εκτός της χώρας ασύλου πριν γίνει δεκτός ως πρόσφυγας ή εάν είναι ένοχος πράξεων που αντιβαίνουν προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών (βλ. και ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-57/09 και C-101/09, ό.π., σκ. 100-104).

⁷. ΔΕΕ C-369/17, *Ahmed*, 13.09.2018, ECLI:EU:C:2018:713.

⁸. ΔΕΕ C-402/22, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, 06.07.2023, ECLI:EU:C:2023:543. Αναλυτικά βλ. σχόλιο Α. ΖΗΣΗ, ΕΕΕυρΔ, 2023, σσ. 355-361.

⁹. Σκ. 13.

¹⁰. Π.Δ. 25/2004, Π.Δ. 25/2022.

¹¹. Όσον αφορά τη δεύτερη κατηγορία, έχει κριθεί ότι η κατά δέσμια αρμοδιότητα απαγόρευση έκδοσης διαβατηρίου σε περίπτωση τελεσίδικων καταδικών για αδικήματα που αφορούν την έκδοση και χρήση των εγγράφων ταυτοποίησης αποσκοπεί στην αποτροπή του διοικουμένου από την υποβολή ψευδών δηλώσεων ή την προσκόμιση μη γνησίων εγγράφων και δεν παρίσταται δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό (ΣτΕ 1665/2023, σκ. 18).

Έλληνα πολίτη για το προβλεπόμενο χρονικό διάστημα, πλην όμως δεν μπορεί να επάγεται αυτόματα, χωρίς τη μεσολάβηση αιτιολογημένης κρίσης του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, τη μη χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου δικαιούχου διεθνούς προστασίας.

IV. Συμπεράσματα

Η σχολιαζόμενη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελεί χρήσιμη νομολογική συνεισφορά σε ένα πεδίο πλούσιας ενωσιακής νομολογίας. Κατ' ουσίαν αναβαθμίζει την προστασία που παρέχεται στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας και ως προς το ειδικό ζήτημα της χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου, «μεταφέροντας» στην Υπηρεσία Ασύλου το βάρος εξατομικευμένης αξιολόγησης της τυχόν συνδρομής λόγων εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης.

Στο πλαίσιο αυτής της αξιολόγησης, ενδιαφέρον θεωρητικά είναι το ζήτημα του κατά πόσον η Υπηρεσία Ασύλου θα μπορούσε να αρνηθεί την έκδοση ταξιδιωτικού εγγράφου αναγόμενη σε περιστάσεις οι οποίες ήταν ήδη γνωστές και αξιολογήθηκαν στο πλαίσιο της χορήγησης του προσφυγικού καθεστώτος, χωρίς να έχουν οδηγήσει σε απόφαση μη χορήγησης του προσφυγικού καθεστώτος¹². Θα ήταν παράδοξο και μάλλον ασυμβίβαστο με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της χρηστής διοίκησης το ενδεχόμενο οι ίδιες περιστάσεις που δεν οδήγησαν σε κρίση συνδρομής λόγων εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης στο πλαίσιο της χορήγησης του προσφυγικού καθεστώτος να στηρίζουν τέτοια κρίση στο πλαίσιο της χορήγησης ταξιδιωτικού εγγράφου, ιδίως εφόσον η χορήγηση ταξιδιωτικού εγγράφου συνιστά «αναγκαίο παρακολούθημα» της απόφασης αναγνώρισης, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας. Υπό αυτό το πρίσμα, είναι μάλλον συνεπέστερο η Υπηρεσία Ασύλου να διατυπώνει την απαιτούμενη εξατομικευμένη κρίση κατ' εκτίμηση περιστάσεων που είτε είναι μεταγενέστερες της χορήγησης του προσφυγικού καθεστώτος είτε είναι προγενέστερες αυτής, πλην όμως δεν ήταν σε γνώση του διοικητικού οργάνου όταν ελήφθη η απόφαση αναγνώρισης – δηλαδή, σε περιστάσεις που μπορούν να αποτελέσουν ταυτοχρόνως ενδεχόμενους λόγους ανάκλησης του καθεστώτος.

¹². Βλ. άρθρο 14 παρ. 4 και 4Α του Ν. 4636/2019 (άρθρο 14 παρ. 4 και 5 της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ): «4. Η αποφαινόμενη αρχή ανακαλεί ή αρνείται να ανανεώσει το καθεστώς που χορηγήθηκε σε πρόσφυγα όταν: α) ευλόγως θεωρείται ότι το πρόσωπο αυτό συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια της χώρας, β) το πρόσωπο αυτό συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία της Χώρας, λόγω τελεσίδικης καταδίκης του για τη διάπραξη ιδιαίτερα σοβαρού εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένων και των αδικημάτων που αναφέρονται στην περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 17. 4Α. Στις περιπτώσεις της παρ. 4, η αποφαινόμενη αρχή δεν χορηγεί καθεστώς πρόσφυγα όταν ακόμα δεν έχει ληφθεί απόφαση χορήγησης».