

## **Έλεγχος των κριτηρίων για τον χαρακτηρισμό μιας τρίτης χώρας ως ασφαλούς χώρας καταγωγής από τα εθνικά δικαστήρια**

**Υπό το καθεστώς της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, ο χαρακτηρισμός μιας τρίτης χώρας ως ασφαλούς χώρας καταγωγής πρέπει να αφορά ολόκληρο το έδαφός της: η μη τήρηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων για τον ως άνω χαρακτηρισμό ελέγχεται και αυτεπαγγέλτως από το επιλαμβανόμενο εθνικό δικαστήριο**

*προδικαστική παραπομπή – πολιτική ασύλου – διεθνής προστασία – Οδηγία 2013/32/ΕΕ – κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας – άρθρο 36 και 37 – έννοια «ασφαλούς χώρας καταγωγής» – χαρακτηρισμός – Παράρτημα Ι – κριτήρια – άρθρο 46 – δικαίωμα πραγματικής προσφυγής – εξέταση από τον δικαστή του χαρακτηρισμού τρίτης χώρας ως ασφαλούς χώρας καταγωγής*

ΔΕΕ C-406/22, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, 04.10.2024, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: Κ. Lenaerts, Εισηγητής: Ε. Regan, Γεν. Εισαγγελέας: Ν. Αιμιλίου, ECLI:EU:C:2024:841 – Προδικαστική παραπομπή

Το 2022, ο C.V., Μολδαβός υπήκοος, υπέβαλε αίτηση χορήγησης ασύλου στην Τσεχία. Προς υποστήριξη της αίτησής του, επικαλέστηκε, αφενός, τις απειλές που δέχεται στη Μολδαβία από άτομα τα οποία δεν έχουν μωρές να εντοπίσουν οι αστυνομικές αρχές και, αφετέρου, την εισβολή της Ρωσικής Ομοσπονδίας στην Ουκρανία.

Οι τσεχικές αρχές απέρριψαν το αίτημά του ως προδήλως αβάσιμο βάσει της διαπίστωσης ότι η Μολδαβία, με την εξαίρεση των εδαφών της Υπερδνειστερίας, περιλαμβανόταν στον εθνικό κατάλογο των ασφαλών χωρών καταγωγής<sup>1</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο έκριναν ότι ο CV δεν κατάφερε να ανατρέψει το τεκμήριο «ασφάλειας» με την επίκληση σοβαρών λόγων που να τεκμηριώνουν ότι η Μολδαβία δεν είναι ασφαλής χώρα καταγωγής υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες στις οποίες ευρίσκεται (άρθρο 36 της Οδηγίας 2013/32).

Ο C.V. προσέφυγε κατά της απορριπτικής απόφασης ενώπιον του περιφερειακού δικαστηρίου του Μπρνο, το οποίο, αφού έκανε δεκτό το αίτημα αναστολής του, ανέβαλε την έκδοση οριστικής απόφασης επί της προσφυγής υποβάλλοντας προς το ΔΕΕ τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων της Οδηγίας 2013/32: πρώτον, αν είναι δυνατό μια τρίτη χώρα να εξακολουθεί να πληροί τα κριτήρια χαρακτηρισμού της ως ασφαλούς χώρας καταγωγής ενώ έχει επικαλεστεί το κατά το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ δικαίωμα παρέκκλισης από τις υποχρεώσεις τις οποίες προβλέπει η Σύμβαση λόγω συνθηκών έκτακτης ανάγκης<sup>2</sup>. δεύτερον, αν είναι σύμφωνο με τις διατάξεις της Οδηγίας τα κράτη μέλη να χαρακτηρίζουν ως ασφαλή χώρα καταγωγής μόνον ένα τμήμα του εδάφους της τρίτης χώρας περί της οποίας πρόκειται· τρίτον, αν το επιλαμβανόμενο εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να λάβει υπόψη αυτεπαγγέλτως, ελλείψει σχετικού ισχυρισμού του προσφεύγοντος, το γεγονός ότι ο χαρακτηρισμός χώρας ως ασφαλούς είναι αντίθετος προς τα κριτήρια που τίθενται από την Οδηγία.

Απαντώντας στο πρώτο τιθέμενο ερώτημα, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια τρίτη χώρα δεν παύει αυτομάτως να πληροί τα κριτήρια χαρακτηρισμού της ως ασφαλούς χώρας καταγωγής απλώς και μόνο διότι έχει επικαλεστεί στον δεδομένο χρόνο το δικαίωμα παρέκκλισης του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ. Η επίκληση της παρέκκλισης από μόνη της δεν είναι δηλωτική του αν, και σε ποια έκταση, η εν λόγω τρίτη χώρα έχει πράγματι λάβει μέτρα που συνεπάγονται παρέκκλιση από τις υποχρεώσεις που προβλέπει η Σύμβαση. Ωστόσο, το γεγονός ότι έχει γίνει χρήση της παρέκκλισης, και η ενόψει αυτής πραγματική κατάσταση στην εν λόγω χώρα, θα πρέπει να

<sup>1</sup> Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι η επίμαχη εδαφική εξαίρεση εξαλείφθηκε από τον εθνικό κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής από 1ης Οκτωβρίου 2023, δηλαδή όσο η υπόθεση ήταν ακόμη εκκρεμής ενώπιον του ΔΕΕ.

<sup>2</sup> Συγκεκριμένα, η Μολδαβία, το πρώτον τον Ιανουάριο του 2022, κήρυξε κατάσταση έκτακτης ανάγκης λόγω της ενεργειακής κρίσης και ενημέρωσε το Συμβούλιο της Ευρώπης ότι προσφεύγει στην επίκληση του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ. Κατόπιν, τον Απρίλιο του 2022, ενημέρωσε το Συμβούλιο της Ευρώπης ότι, λόγω του πολέμου στην Ουκρανία, παρέτεινε την ισχύ των ανωτέρω μέτρων. Η ισχύς του καθεστώτος παρέκκλισης έληξε τελικώς στις 31 Δεκεμβρίου 2023, δηλαδή όσο η υπόθεση ήταν ακόμη εκκρεμής ενώπιον του ΔΕΕ.

εκτιμώνται από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους στο πλαίσιο της οφειλόμενης κατά το άρθρο 37 της Οδηγίας τακτικής επανεξέτασης των χαρακτηριζόμενων ως ασφαλών χωρών καταγωγής.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το άρθρο 37 της Οδηγίας δεν επιτρέπει να χαρακτηρίζεται τρίτη χώρα ως ασφαλής χώρα καταγωγής όταν ορισμένα τμήματα του εδάφους της χώρας αυτής δεν πληρούν τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που απαιτούνται σύμφωνα με το Παράρτημα Ι της Οδηγίας. Προς θεμελίωση της κρίσης του, το Δικαστήριο ανέτρεξε καταρχήν στο ιστορικό πλαίσιο θέσπισης της ερμηνευόμενης διάταξης της Οδηγίας. Σε αυτό το πλαίσιο, διαπίστωσε ότι η προηγουμένως ισχύουσα Οδηγία 2005/85 παρείχε ρητώς στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να χαρακτηρίσουν τμήμα τρίτης χώρας ως ασφαλές, ενώ σχετική πρόβλεψη δεν επαναλήφθηκε υπό το καθεστώς της νυν ισχύουσας Οδηγίας 2013/32. Η απαλειφή της σχετικής πρόβλεψης είχε αποτελέσει αντικείμενο πρότασης της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, ενώ ο Κανονισμός 2024/1348, ο οποίος θα καταργήσει την Οδηγία 2013/32 από 12ης Ιουνίου 2026, επανεισάγει την ευχέρεια του χαρακτηρισμού τμήματος μόνο τρίτης χώρας ως ασφαλούς. Προς την ίδια κατεύθυνση εκλαμβάνεται η διατύπωση του Παραρτήματος σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να διαπιστώνεται ότι στην τρίτη χώρα δεν υφίστανται διώξεις, βασανιστήρια και λοιπές απειλές «γενικά και μόνιμα» – δηλαδή, σύμφωνα με το Δικαστήριο, στο σύνολο της επικράτειας.

Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι εθνικό δικαστήριο, που επιλαμβάνεται προσφυγής κατά απόφασης που απορρίπτει αίτηση διεθνούς προστασίας κατ' εφαρμογή του κανόνα της ασφαλούς χώρας καταγωγής, οφείλει να εξετάσει και αυτεπαγγέλτως εάν πληρούνται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις - κριτήρια «ασφάλειας» του Παραρτήματος Ι της Οδηγίας. Η υποχρέωσή του αυτή απορρέει από την αξίωση του άρθρου 46 της Οδηγίας να εξασφαλίζεται «πλήρης και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, ιδίως, κατά περίπτωση, εξέταση των αναγκών διεθνούς προστασίας».

## Παρατηρήσεις

Άννα Ζήση\*

### Ι. Εισαγωγικά προλεγόμενα

Για να γίνει κατανοητή η εμβέλεια της κρίσης του Δικαστηρίου, είναι αναγκαίο να υπενθυμιστεί προεισαγωγικά ότι ο χαρακτηρισμός τρίτων χωρών ως «ασφαλών χωρών καταγωγής» (πρακτικά, ως χωρών των οποίων οι υπήκοοι γενικά θεωρείται ότι δεν έχουν βασίμο φόβο δίωξης ή άλλης σοβαρής βλάβης) προσλαμβάνει στο πλαίσιο της λειτουργίας του κοινού συστήματος ασύλου πρωτίστως διαδικαστικό χαρακτήρα: σε αντίθεση με την περίπτωση της «ασφαλούς τρίτης χώρας», η αίτηση ασύλου εξετάζεται μεν επί της ουσίας από το κράτος μέλος όπου υποβλήθηκε, ωστόσο στο πλαίσιο ενός ειδικού καθεστώτος εξέτασης που επάγεται κατ' ουσία μειωμένες διαδικαστικές εγγυήσεις για τον αιτούντα<sup>3</sup>. Πρώτον, η αίτηση ασύλου μπορεί να εξεταστεί στο πλαίσιο της ταχείας / συνοριακής διαδικασίας (άρθρα 31 παρ. 8 στ. β' και 43 παρ. 1 στ. β'), η ενεργοποίηση της οποίας συνάπτεται με τη δυνητική κράτηση των αιτούντων σε κέντρα πλησίον των συνόρων (άρθρο 43 παρ. 3). Επιπλέον, εάν ο αιτών δεν καταφέρει να ανατρέψει το μαχητό τεκμήριο της επαρκούς προστασίας στη χώρα καταγωγής με την επίκληση επιτακτικών λόγων που σχετίζονται με την ιδιαίτερη κατάσταση του, είναι δυνατό η αίτησή του να απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμη, εφόσον υπάρχει σχετική πρόβλεψη στην εθνική νομοθεσία (άρθρο 32 παρ. 2). Τέλος, η απόρριψη αίτησης ως προδήλως αβάσιμης συνεπάγεται, με τη σειρά της, ότι τυχόν προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης δεν έχει αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα, αλλά τυχόν αναστολή θα πρέπει να χορηγηθεί δικαστικά (άρθρο 46 παρ. 6 στ. α').

\* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΛΕΟΔ, Στέλεχος ΜΟΠΑΔΙΣ

<sup>3</sup> D. THYM, *European Migration Law*, Oxford University Press, 2023, σσ. 380, 382.

Η σχολιαζόμενη απόφαση κατ' ουσία αφορά το αναγκαίο προαπαιτούμενο για την εφαρμογή των παραπάνω κανόνων: τον χαρακτηρισμό τρίτων χωρών ως «ασφαλών χωρών καταγωγής». Σε αντίθεση με τα ισχύοντα υπό το καθεστώς της προηγούμενης Οδηγίας 2005/85, ο χαρακτηρισμός αυτός δεν βασίζεται σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό κατάλογο, αλλά σε εθνικούς καταλόγους, τους οποίους μπορούν – χωρίς να υποχρεούνται<sup>4</sup> – να καταρτίζουν τα κράτη μέλη. Εάν πάντως τα κράτη επιλέξουν να καταρτίσουν τέτοιο κατάλογο, οφείλουν να το κάνουν σύμφωνα με τα ουσιαστικά κριτήρια - προϋποθέσεις «ασφάλειας» που προβλέπονται στο Παράρτημα Ι της Οδηγίας.

Μέχρι πρόσφατα, ουδέποτε είχε απασχολήσει το ΔΕΕ ο έλεγχος της συμβατότητας των εθνικών χαρακτηρισμών με τα παραπάνω ουσιαστικά κριτήρια στο πλαίσιο είτε προδικαστικών ερωτημάτων είτε προσφυγής της Επιτροπής κατά κράτους μέλους, παρά το γεγονός, μάλιστα, ότι, κατά καιρούς, συγκριτικές ανασκοπήσεις των εθνικών πρακτικών είχαν επισημάνει ότι αρκετά κράτη μέλη μετέφεραν στο εσωτερικό τους δίκαιο τα ουσιαστικά «κριτήρια ασφάλειας» του Παραρτήματος Ι της Οδηγίας πλημμελώς και με σημαντικές ανομοιομορφίες μεταξύ τους<sup>5</sup>. Και ενώ η σχολιαζόμενη υπόθεση είναι η πρώτη που άγγιξε αυτό τον προβληματισμό, σίγουρα δεν θα είναι η τελευταία: εξ αφορμής της, το ΔΕΕ έχει ήδη δεχθεί μια χιονοστιβάδα δεκάδων προδικαστικών ερωτημάτων από εθνικά δικαστήρια που κατ' ουσία ζητούν περαιτέρω διευκρινίσεις επί των κρίσιμων ζητημάτων. Σχεδόν το σύνολο δε των ερωτημάτων αυτών έχει υποβληθεί από ιταλικά δικαστήρια στο πλαίσιο υποθέσεων που σχετίζονται με την εφαρμογή, από τα τέλη του 2024, του ιταλοαλβανικού συμφώνου για τη μετανάστευση<sup>6,7</sup>.

Εν αναμονή των σημαντικών διευκρινίσεων που θα εισφέρουν οι εκκρεμείς αυτές υποθέσεις, τα ζητήματα που έχουν επί του παρόντος επιλυθεί από το ΔΕΕ στο πλαίσιο της απόφασής του, της 4ης Οκτωβρίου 2024, μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

## **II. Ασφαλής χώρα καταγωγής και ΕΣΔΑ**

Η κρίση του Δικαστηρίου ότι μια τρίτη χώρα δεν παύει αυτομάτως να πληροί τα κριτήρια χαρακτηρισμού της ως ασφαλούς χώρας καταγωγής απλώς και μόνο διότι έχει επικαλεστεί στον δεδομένο χρόνο το δικαίωμα παρέκκλισης του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ είναι απολύτως ευνόητη ήδη σύμφωνα με το γράμμα του Παραρτήματος Ι. Παρότι το Δικαστήριο δεν ακολούθησε αυτή την προσέγγιση, δεν θα ήταν υπερβολικό να θεωρηθεί ότι η ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης είναι εν προκειμένω προφανής (*acte claire*): από την πρόβλεψη του Παραρτήματος Ι, ότι λαμβάνεται υπόψη *«η τήρηση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που ορίζονται στην Ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και/ή στο διεθνές σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και/ή στη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά των βασανιστηρίων, ιδίως δε των δικαιωμάτων από τα οποία δεν χωρεί παρέκκλιση δυνάμει του άρθρου 15 παράγραφος 2 της εν λόγω Ευρωπαϊκής σύμβασης»*, μπορούν να συναχθούν δύο συμπεράσματα: πρώτον, ότι δεν αξιόνεται μια τρίτη χώρα να είναι συμβαλλόμενο μέρος στην ΕΣΔΑ για να μπορεί να χαρακτηριστεί ως ασφαλής χώρα καταγωγής («και/ή»)<sup>8</sup>, και δεύτερον, ότι για τις χώρες που

<sup>4</sup>. Παραδείγματα κρατών μελών που δεν έχουν θεσπίσει εθνικό κατάλογο ασφαλών χωρών καταγωγής αποτελούν η Ρουμανία, η Ισπανία και η Πορτογαλία.

<sup>5</sup>. “Safe countries of origin”: A safe concept? – AIDA Legal Briefing No. 3, ECRE, 2015, σ. 4.

<sup>6</sup>. Πρακτικά τα δύο συνάπτονται γιατί η συνολική σύλληψη της μεταφοράς, από τις ιταλικές αρχές, αιτούντων άσυλο οι οποίοι περισυλλέγονται στη θάλασσα στην Αλβανία εντάσσεται στο πλαίσιο της εφαρμογής της διαδικασίας στα σύνορα, η οποία, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Οδηγίας, είναι εφαρμοστέα για αιτούντες προερχόμενους από χώρα καταγωγής χαρακτηρισμένη ως ασφαλή.

<sup>7</sup>. Βλ., αναλυτικά, A. DI PASCALE, Safe countries of origin: whose margin of appreciation? (case C-406/22, CV) and its impact on the application of the Italy-Albania Protocol, EU Law Live, 16.12.2024, A.N. REYHANI / C. SCISSA, The Court of Justice’s stance on safe countries of origin: What implications at the EU and national levels?, EU Law Live, 11.01.2024.

<sup>8</sup>. Ως εξ αντιδιαστολής επιχείρημα μπορεί να επισημανθεί περαιτέρω ότι, στην περίπτωση της ευρωπαϊκής ασφαλούς τρίτης χώρας (άρθρο 39 Οδηγίας 2012/32), έχει εισαχθεί ρητώς η προϋπόθεση η υπό κρίση τρίτη χώρα να έχει επικυρώσει την ΕΣΔΑ (άρθρο 39 παρ. 1 εδάφιο γ’).

είναι πάντως συμβαλλόμενα μέρη στην ΕΣΔΑ, αξιώνεται μια, σε γενικές γραμμές, τήρηση των δικαιωμάτων της Σύμβασης (*«ιδίως δε των δικαιωμάτων από τα οποία δεν χωρεί παρέκκλιση...»*). Αντίθετη εκδοχή (δηλαδή να αξιώνεται η απόλυτη τήρηση των δικαιωμάτων της Σύμβασης) θα ήταν ρυθμιστικά ανεδαφική, εφόσον πρακτικά το σύνολο των συμβαλλόμενων κρατών αντιμετωπίζει ορισμένο, έστω μικρό, αριθμό καταδικών από το ΕΔΔΑ για σχετικές παραβιάσεις, μεταξύ άλλων και απόλυτων δικαιωμάτων. Η εκδοχή αυτή, δηλαδή, θα συνεπαγόταν να αποκλείονται από τον χαρακτηρισμό τους ως ασφαλών χωρών καταγωγής τα μη κράτη μέλη της Ένωσης αλλά συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση (λ.χ. Αλβανία, Σερβία, Βοσνία, Γεωργία) – δηλαδή τα κράτη που επί του παρόντος περιλαμβάνονται σχεδόν ομόφωνα, με μικρές αποκλίσεις, στην πλειοψηφία των εθνικών καταλόγων<sup>9</sup>. Κατά μείζονα λόγο, είναι εύλογο ότι η επίκληση απλώς της παρέκκλισης του άρθρου 15 ΕΣΔΑ από συμβαλλόμενο κράτος δεν το καθιστά άνευ ετέρου «μη ασφαλές» κατά την έννοια της Οδηγίας.

Ως προς το συναφές ζήτημα αν η επισκόπηση των καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ για παραβιάσεις των κατοχυρωμένων στη Σύμβαση δικαιωμάτων, και δη απόλυτων, θα ήταν ένα ασφαλέστερο ουσιαστικό κριτήριο στο πλαίσιο της εκτίμησης των αρμόδιων εθνικών αρχών, η απάντηση θα ήταν και πάλι μάλλον αρνητική, κυρίως εξαιτίας του χρονικού παράγοντα: οι καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ αναφέρονται κατά κανόνα σε γεγονότα που έχουν συντελεσθεί λίγα έως περισσότερα χρόνια πριν τη δημοσίευσή τους και, ως εκ τούτου, δεν αποτελούν απολύτως επίκαιρα στοιχεία για την τρέχουσα κατάσταση που ισχύει στο εκάστοτε κράτος. Ένας μεγάλος αριθμός σοβαρών καταδικών, όμως, μπορεί να θεωρηθεί, όπως ακριβώς έκρινε το Δικαστήριο για την ενεργοποίηση του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ, ως σπουδαία περίπτωση που θα υπαγόρευε την επανεξέταση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών της πραγματικής ασφάλειας της υπό κρίση χώρας.

### ***III. Ασφαλής χώρα καταγωγής: εν όλω ή εν μέρει;***

Ελλείπει νομολογιακής επεξεργασίας των ουσιαστικών προϋποθέσεων για τον χαρακτηρισμό των τρίτων χωρών ως ασφαλών χωρών, αναπτύχθηκε από τα κράτη μέλη ένα ευρύ πλαίσιο σε μεγάλο βαθμό ανομοιομορφων πρακτικών. Στο πλαίσιο αυτής της ποικιλομορφίας, σημαντικό μέρος των κρατών μελών υιοθέτησαν την πρακτική του «μερικού χαρακτηρισμού» είτε με βάση το υποκειμενικό κριτήριο (χώρα καταγωγής ασφαλής για συγκεκριμένες κατηγορίες προσώπων) είτε με βάση το εδαφικό κριτήριο (χώρα καταγωγής (μη) ασφαλής σε συγκεκριμένα τμήματα της επικράτειάς της).

Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, η οποία και απασχόλησε εν προκειμένω το Δικαστήριο, αξίζει να επισημανθεί ότι ο χαρακτηρισμός μιας τρίτης χώρας ως ασφαλούς χώρας καταγωγής με την επιφύλαξη εδαφικής εξαίρεσης δεν αποτελεί τσεχική πρωτοτυπία: ενδεικτικά, η Ολλανδία και η Δανία έχουν χαρακτηρίσει ως ασφαλή χώρα καταγωγής τη Γεωργία με την εξαίρεση των περιοχών της Νότιας Οσετίας και της Αμπχαζίας, η Εσθονία την Αρμενία με την εξαίρεση της περιοχής του Ναγκόρνο Καραμπάχ<sup>10</sup>, ενώ η Κύπρος, σε παλαιότερη έκδοση του εθνικού της καταλόγου, την Ουκρανία με την εξαίρεση των περιοχών της Κριμαίας, του Λουχάνσκ και του Ντονέτσκ<sup>11</sup>. Οι παραπάνω εδαφικές εξαιρέσεις προφανώς ανταποκρίνονται στην παραδοχή του πραγματικού γεγονότος της αδυναμίας των συγκεκριμένων κρατών να διασφαλίζουν την άσκηση αποτελεσματικής εξουσίας επί μέρους των εδαφών τους, το οποίο *de facto* ελέγχεται από μη κρατικές δυνάμεις. Σε διαφορετική λογική, είναι ενδιαφέρον ότι η

<sup>9</sup>. Βλ. για σχετικά στατιστικά στοιχεία την έκθεση του EUAA “Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure”, EUAA, 2022, σ. 9.

<sup>10</sup>. Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure, EUAA, ό.π. Για μια συγκριτική επισκόπηση των εθνικών καταλόγων, όπως ανανεώνονται, ένας χρήσιμος διαδραστικός χάρτης μπορεί να αντληθεί από την ιστοσελίδα: <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>.

<sup>11</sup>. Safe country of origin report: Cyprus, ECRE, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στη διεύθυνση: [https://asylumineurope.org/reports/country/cyprus/asylum-procedure/the-safe-country-concepts/safe-country-origin/#\\_ftn5](https://asylumineurope.org/reports/country/cyprus/asylum-procedure/the-safe-country-concepts/safe-country-origin/#_ftn5).

Ουγγαρία λ.χ. έχει χαρακτηρίσει τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ως ασφαλή χώρα καταγωγής με την εξαίρεση των Πολιτειών στις οποίες εφαρμόζεται η θανατική ποινή<sup>12</sup>.

Για να καταλήξει ότι η πρακτική αυτή του μερικού χαρακτηρισμού απαγορεύεται υπό το καθεστώς της Οδηγίας 2013/32, το Δικαστήριο ανέπτυξε εκτενή και ιδιαίτερα πειστική επιχειρηματολογία με βασικό σημείο αναφοράς την ιστορικογραμματική-τελλογική ερμηνεία των διατάξεων της Οδηγίας και του Παραρτήματος I – απαγόρευση προφανώς βραχύβια, εφόσον η πρακτική των εδαφικών εξαιρέσεων είναι ρητώς επιτρεπτή στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού 2024/1348.

Παρόλα αυτά, η απάντηση του Δικαστηρίου είναι κρίσιμη για την ανάδειξη ενός παράλληλου προβληματισμού: εφόσον δεν είναι επιτρεπτός ο χαρακτηρισμός μιας τρίτης χώρας ως ασφαλούς χώρας καταγωγής όταν αυτή δεν είναι ασφαλής σε όλο της το έδαφος, είναι επιτρεπτός ο χαρακτηρισμός μιας τρίτης χώρας ως ασφαλούς χώρας καταγωγής όταν αυτή δεν είναι ασφαλής για όλες τις κατηγορίες πολιτών;

Η συγκριτική επισκόπηση της τρέχουσας πρακτικής των κρατών μελών αναδεικνύει ότι αυτή η λογική «μερικού» χαρακτηρισμού με βάση το υποκειμενικό κριτήριο είναι ακόμη πιο συνήθης από τη λογική των εξαιρέσεων περιοχών. Υποκειμενικές εξαιρέσεις περιλαμβάνονται τόσο σε παλαιότερους όσο και στους εν ισχύ εθνικούς καταλόγους πολλών κρατών μελών, και πάλι με σημαντική ποικιλομορφία ως προς την οριοθέτηση των εξαιρούμενων ομάδων: σε ορισμένες περιπτώσεις, η ταυτοποίησή τους είναι απλή και μονοσήμαντη (λ.χ. χώρα ασφαλής μόνο για τους άνδρες<sup>13</sup>), ενώ σε άλλες δυσχερέστερη έως και αποδεικτικά αμήχανη (λ.χ. χώρα μη ασφαλής για τους «ακτιβιστές ανθρωπίνων δικαιωμάτων»<sup>14</sup> ή για τους «δημοσιογράφους που καλύπτουν θέματα διαφθοράς» ή για πρόσωπα που αντιμετωπίζουν διάκριση<sup>15</sup>)<sup>16</sup>.

Όμως και ελλείψει ρητών υποκειμενικών εξαιρέσεων, συναφής είναι ο ευρύτερος προβληματισμός εάν αντιβαίνει στο ενωσιακό δίκαιο ο χαρακτηρισμός τρίτης χώρας ως ασφαλούς χώρας καταγωγής όταν στη χώρα αυτή υπάρχουν κατηγορίες προσώπων για τις οποίες δεν πληρούνται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις ενός τέτοιου χαρακτηρισμού, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Παράρτημα I. Στο πλαίσιο αυτού του προβληματισμού, ήδη πριν δημοσιευθεί η σχολιαζόμενη υποβλήθηκαν τα πρώτα συναφή, ιταλικού ενδιαφέροντος<sup>17</sup>, προδικαστικά ερωτήματα από το πρωτοδικείο της Φλωρεντίας<sup>18</sup>. Πολυάριθμα σχετικά ερωτήματα σύντομα υποβλήθηκαν αρχικώς από ιταλικά πρωτοδικεία (της Μπολόνια<sup>19</sup>, του Παλέρμο<sup>20</sup> και της Ρώμης<sup>21</sup>) και, ακολούθως, από το εφετείο της Ρώμης<sup>22</sup> κατόπιν μεταφοράς σε αυτό της αποκλειστικής αρμοδιότητας εξέτασης των σχετικών υποθέσεων. Σε εξωιταλικό πλαίσιο, συναφή προδικαστικά ερωτήματα εξακολουθούν να υποβάλλονται και από άλλα εθνικά δικαστήρια<sup>23</sup>.

Ενώ οι απαντήσεις του Δικαστηρίου αναμένονται με ενδιαφέρον, ο Γεν. Εισαγγελέας Richard de la Tour στις πρόσφατες Προτάσεις του στις συνεκδικαζόμενες *Alace* και *Canpelli* διατύπωσε τη γνώμη ότι και οι δυο εκδοχές είναι υποστηρίξιμες, προάγοντας πάντως τη θέση ότι η

<sup>12</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Emiliou, C-406/22, 30.05.2024, ECLI:EU:C:2024:442, σημ. 142-143.

<sup>13</sup>. Έτσι στον εθνικό κατάλογο του Λουξεμβούργου σε σχέση με την Γκάνα και το Μπενίν.

<sup>14</sup>. Έτσι στον εθνικό κατάλογο της Ολλανδίας λ.χ. για την Ινδία και το Μαρόκο.

<sup>15</sup>. Περιπτώσεολογία αντλούμενη και πάλι από τον εθνικό κατάλογο της Ολλανδίας.

<sup>16</sup>. Τα παραδείγματα έχουν αντληθεί από τις πληροφορίες του διαδραστικού χάρτη της υποσημ. 10.

<sup>17</sup>. Επισημαίνεται ότι, στην περίπτωση της Ιταλίας, ήδη σε επίπεδο εξουσιοδοτικού νόμου (αρ. 2-bis νομοθετικού διατάγματος 28/2008) προβλέπεται ότι μια χώρα καταγωγής μπορεί να χαρακτηριστεί ως ασφαλής με εξαίρεση τμήματα του εδάφους ή κατηγορίες προσώπων.

<sup>18</sup>. ΔΕΕ C-388/24, *Oguta*, ΔΕΕ C-389/24, *Dalao*.

<sup>19</sup>. ΔΕΕ C-750/24, *Ortera*.

<sup>20</sup>. ΔΕΕ C-763/24, *Mibone*, ΔΕΕ C-764/24, *Capurtel*.

<sup>21</sup>. ΔΕΕ C-758/24, *Alace*, ΔΕΕ C-759/24, *Canpelli* (συνεκδ.), ΔΕΕ C-780/24, *Leusi*, ΔΕΕ C-781/24, *Vensaro*, κ.α.

<sup>22</sup>. ΔΕΕ C-71/25, *Canudisi*, ΔΕΕ C-72/25, *Borvicco*, κ.α.

<sup>23</sup>. ΔΕΕ C-839/24, *Casamance*.

εξαίρεση συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων είναι θεμιτή, υπό την προϋπόθεση οι ομάδες αυτές να είναι ευχερώς ταυτοποιήσιμες αλλά και αριθμητικά περιορισμένες. Σε αντίθετη περίπτωση (εάν δηλαδή συντρέχει λόγος εξαίρεσης πολλών ή μεγάλων ομάδων του πληθυσμού), το τεκμήριο «ασφάλειας» κατ' ουσία ανατρέπεται<sup>24</sup>.

#### **IV. Ο δικαστικός έλεγχος των εθνικών χαρακτηρισμών**

Η λογική και η σημασία του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος είναι αυτή της ύστατης γραμμής προστασίας. Ιδεατά, τα κράτη μέλη δεν προβαίνουν στον χαρακτηρισμό τρίτων χωρών ως ασφαλών χωρών καταγωγής αυθαίρετα ή με κριτήρια πολιτικών σκοπιμοτήτων, αλλά σύμφωνα με τα κριτήρια του Παραρτήματος I και με βάση αξιόπιστες πληροφορίες, όπως προβλέπονται στο άρθρο 37 παρ. 3 της Οδηγίας (λ.χ. εκθέσεις της Ήπατης Αρμοστίας του ΟΗΕ για του πρόσφυγες, του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο). Οφείλουν δε να επανεξετάζουν τακτικά τους εθνικούς τους καταλόγους βάσει επικαιροποιημένων στοιχείων (άρθρο 37 παρ. 2). Εάν παρόλα αυτά ένα κράτος μέλος χαρακτηρίζει – ή διατηρεί τον χαρακτηρισμό – τρίτης χώρας ως ασφαλούς κατά τρόπο αντίθετο προς την Οδηγία, το ζήτημα άγεται στην κρίση των δικαστηρίων των κρατών μελών, είτε διά της ευθείας προσβολής των κανονιστικών πράξεων που ενσωματώνουν τον επίμαχο χαρακτηρισμό, είτε, ιδίως, στο πλαίσιο της εξέτασης των σχετικών προσφυγών.

Ο προβληματισμός του αιτούντος δικαστηρίου, όμως, εκκινεί από τη διαπίστωση ότι ο προσφεύγων της κύριας δίκης δεν επικαλέστηκε σχετικό λόγο, ενώ και οι εθνικοί δε δικονομικοί κανόνες δεν θα επέτρεπαν την αυτεπάγγελτη εξέταση σχετικού λόγου. Σε αυτό το πλαίσιο, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι ο εθνικός δικαστής όφειλε να προβεί στον σχετικό έλεγχο αυτεπαγγέλτως, κατ' επιταγή του άρθρου 46 παρ. 3 της Οδηγίας περί δικαστικής προστασίας, που αξιώνει «*πλήρη και ex nunc εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων, ιδίως, κατά περίπτωση, εξέταση των αναγκών διεθνούς προστασίας*».

Για τη συναγωγή αυτού του συμπεράσματος, το Δικαστήριο βασίστηκε στην ήδη υπάρχουσα νομολογία του ως προς το ακριβές περιεχόμενο της πρόβλεψης «*ex nunc*» και «*πλήρους*» ελέγχου<sup>25</sup>, ιδίως όμως ως προς το περιεχόμενο της φράσης «*ιδίως, κατά περίπτωση*»: κατά την υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου, η φράση αυτή συνεπάγεται ότι ο ασκούμενος δικαστικός έλεγχος δεν απαιτείται να αφορά την επί της ουσίας εξέταση των αναγκών διεθνούς προστασίας, αλλά μπορεί ενδεχομένως να αφορά και το παραδεκτό αυτής κατά το νόημα του άρθρου 33<sup>26</sup>. Το ίδιο ισχύει, συνεπώς, και για λοιπές, πέραν του παραδεκτού, διαδικαστικές πτυχές της αίτησης διεθνούς προστασίας, όπως εν προκειμένω το ζήτημα του χαρακτηρισμού των εκάστοτε τρίτων χωρών ως ασφαλών χωρών καταγωγής<sup>27</sup>.

Η απάντηση του Δικαστηρίου πρακτικά εξυπηρετεί ένα σκέλος της στοχοθεσίας της Οδηγίας, υπονομεύοντας ένα άλλο: αφενός, η τήρηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων ασφάλειας του Παραρτήματος I είναι απολύτως θεμιτό να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ώστε να διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη δεν αυθαιρετούν ενόψει σκοπιμοτήτων που εκφεύγουν του περιθωρίου εκτίμησης που τους παρέχει η Οδηγία. Ωστόσο, καθίσταται άνευ περιεχομένου η *ratio* της ταχείας/συνοριακής διαδικασίας αν ο έλεγχος αυτός καθίσταται περίπλοκος (και αυτονόητα χρονοβόρος) στο μέτρο που κάθε επιλαμβανόμενο δικαστήριο θα πρέπει να εξετάζει σε κάθε υπόθεση, και δη αυτεπαγγέλτως, το προκαταρκτικό ζήτημα της νομιμότητας του εκάστοτε χαρακτηρισμού. Επιπλέον, η διευκρίνιση ότι ο σχετικός έλεγχος μπορεί να ασκείται αυτεπαγγέλτως δεν επιλύει το κρίσιμο για τα εθνικά δικαστήρια πρόβλημα σε ποιες πηγές θα πρέπει να ανάγονται για αυτόν τον σκοπό και εάν αυτές μπορούν να είναι (και) διαφορετικές από τις πηγές στις οποίες στηρίχθηκε ο χαρακτηρισμός της υπό εξέταση χώρας

<sup>24</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Richard de la Tour, C-758/24 και C-759/24, *Alace*, 10.04.2025, ECLI:EU:C:2025:260, σημ. 70, 91-92.

<sup>25</sup>. ΔΕΕ C-585/16, *Alheto*, 25.07.2018, ECLI:EU:C:2018:584, σκ. 111-114.

<sup>26</sup>. Ο.π., σκ. 115.

<sup>27</sup>. ΔΕΕ C-406/22, *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, 04.10.2024, ECLI:EU:C:2024:841, σκ. 90-91.

ως ασφαλούς από τις αρμόδιες αρχές. Και ως προς αυτά τα ζητήματα, περαιτέρω διευκρινίσεις αναμένεται να δοθούν από το Δικαστήριο σε απάντηση των προαναφερθέντων εκκρεμών προδικαστικών ερωτημάτων<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup>. Βλ., ιδίως, ΔΕΕ C-758/24, *Alace*, C-759/24, *Canpelli* και τις Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Richard de la Tour, ό.π.