

Φύση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης και έννομες συνέπειές της

1) Δεν επιτρέπεται να θεωρηθεί ότι η μη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης συνιστά απλό εκτελεστικό μέτρο το οποίο δεν μεταβάλλει τη νομική κατάσταση του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας.

2) Η απόφαση περί μη χορηγήσεως προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης πρέπει να μπορεί να προσβληθεί στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας.

3) Η πρόβλεψη που περιλαμβάνεται σε απόφαση επιστροφής σχετικά με την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της υποχρέωσης επιστροφής. Συνεπώς, σε περίπτωση που διαπιστωθεί έλλειψη νομιμότητας της εν λόγω πρόβλεψης σχετικά με την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης, η απόφαση επιστροφής πρέπει να ακυρώνεται στο σύνολό της.

4) Είναι επιτρεπτή η επιβολή απαγόρευσης επανεισόδου βάσει απόφασης επιστροφής στο πλαίσιο της οποίας δεν είχε χορηγηθεί προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης, ακόμη και μετά από πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος

προδικαστική παραπομπή – συνοριακοί έλεγχοι, άσυλο και μετανάστευση – μεταναστευτική πολιτική – Οδηγία 2008/115/EK – κοινοί κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών – άρθρο 3, σημεία 4 και 6, άρθρο 7 παρ. 1 και 4, άρθρο 8 παρ. 1 και 2, άρθρο 11 παρ. 1, και άρθρο 13 – άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – απόφαση επιστροφής – μη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης – απαγόρευση εισόδου – διοικητική πράξη δεκτική προσφυγής – εκτελεστότητα απόφασης επιστροφής η οποία δεν περιέχει πρόβλεψη σχετικά με την εν λόγω προθεσμία – δικαίωμα σε αποτελεσματικό μέσο έννομης προστασίας – απόφαση απαγόρευσης εισόδου εκδοθείσα μετά την πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος

ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-636/23 και C-637/23, Al Hoceima, 01.08.2025, Τμήμα πέμπτο, Πρόεδρος: M.L. Arastey Sahún, Εισηγητής: J. Passer, Γεν. Εισαγγελέας: D. Spielmann, ECLI:EU:C:2025:603 – Προδικαστική παραπομπή

Υπόθεση C-636/23: Το 2015, από την αρμόδια βελγική αρχή επιβλήθηκε σε βάρος του W, πολίτη Μαρόκου κατά δήλωσή του, διαταγή εγκατάλειψης της επικράτειας και απαγόρευση επανεισόδου διάρκειας τριών ετών. Εντός του 2019, απορρίφθηκε αίτημα του W να του χορηγηθεί διεθνής προστασία, ενώ παράλληλα ο W καταδικάστηκε σε πλημμεληματική ποινή για παραβίαση της νομοθεσίας περί ναρκωτικών. Κατόπιν τούτου, εκδόθηκε νέα διαταγή εγκατάλειψης της επικράτειας και απόφαση απαγόρευσης επανεισόδου διάρκειας οκτώ ετών. Δεν χορηγήθηκε καμία προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης, με την αιτιολογία ότι υπήρχε κίνδυνος διαφυγής και ότι ο W συνιστούσε κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και την εθνική ασφάλεια. Το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο ακύρωσε τη διαταγή στο σύνολό της, κρίνοντας ότι η μη χορήγηση προθεσμίας ήταν μη σύννομη. Κατόπιν αιτήσεως αναιρέσεως του Βελγικού Δημοσίου, το βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας αναίρεσε εν μέρει την πρωτοβάθμια απόφαση, κρίνοντας ότι η χορήγηση ή μη προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης αποτελεί απλό εκτελεστικό μέτρο το οποίο δεν μεταβάλλει τη νομική κατάσταση του αλλοδαπού, δεδομένου ότι δεν ασκεί επιρροή στη διαπίστωση περί παράνομης διαμονής στην οικεία επικράτεια. Κατόπιν τούτου, ανέπεμψε την υπόθεση στο αιτούν δικαστήριο.

Υπόθεση C-637/23: Ο X, πολίτης Αλγερίας, διαμένει παρανόμως επί διετία στο Βέλγιο, όπου φιλοξενείται από τον αδελφό του. Το 2023, διατάχθηκε η κράτησή του και εκδόθηκε σε βάρος του διαταγή εγκατάλειψης της επικράτειας με μεταγωγή στα σύνορα ενόψει απομάκρυνσης, καθώς και απαγόρευση επανεισόδου για δύο έτη, χωρίς να του χορηγηθεί προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης, λόγω ύπαρξης κινδύνου διαφυγής. Ο X άσκησε προσφυγή με αίτημα την αναστολή εκτελέσεως και την ακύρωση των παραπάνω διοικητικών πράξεων.

Το αρμόδιο, και στις δύο υποθέσεις, βελγικό Συμβούλιο επίλυσης ενδίκων διαφορών επί υποθέσεων αλλοδαπών, απέστειλε στο ΔΕΕ διάφορα προδικαστικά ερωτήματα που αφορούσαν αμφότερες τις διαφορές. Το ΔΕΕ έκρινε ότι: 1) Δεν επιτρέπεται να θεωρηθεί ότι η μη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης συνιστά απλό εκτελεστικό μέτρο το οποίο δεν μεταβάλλει τη νομική κατάσταση του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας, 2) Η

απόφαση περί μη χορηγήσεως προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης πρέπει να μπορεί να προσβληθεί στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας, 3) Η πρόβλεψη που περιλαμβάνεται σε απόφαση επιστροφής σχετικά με την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της υποχρέωσης επιστροφής. Συνεπώς, σε περίπτωση που διαπιστωθεί έλλειψη νομιμότητας της εν λόγω πρόβλεψης σχετικά με την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης, η απόφαση επιστροφής πρέπει να ακυρώνεται στο σύνολό της, και 4) Είναι επιτρεπτή η επιβολή απαγόρευσης επανεισόδου βάσει απόφασης επιστροφής στο πλαίσιο της οποίας δεν είχε χορηγηθεί προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης, ακόμη και μετά από άροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος.

Παρατηρήσεις

Πασχάλης Πασχαλίδης*

1. Εισαγωγή

Στο πλαίσιο των δύο σχολιαζόμενων βελγικών αποφάσεων¹, το ΔΕΕ κλήθηκε να ερμηνεύσει ορισμένα θεμελιώδη ζητήματα για τη φύση και τις έννομες συνέπειες της (μη) χορήγησης προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης, καθώς και ένα ζήτημα επί της απαγόρευσης επανεισόδου. Η χορήγηση της προθεσμίας αποτελεί αποτύπωση της αξιακής προτεραιοποίησης που έχει η προσωπική ελευθερία του αλλοδαπού, όπως αποτυπώνεται στην Οδηγία 2008/115/ΕΚ περί Επιστροφών (εφεξής: ΟΕ). Η αρχιτεκτονική της ΟΕ περιλαμβάνει μια σειρά διαδοχικών σταδίων έκδοσης διακριτών μεταξύ τους διοικητικών πράξεων, βάσει της οποίας η αξιολόγηση του εάν πρέπει να χορηγηθεί προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης προηγείται της έκδοσης απόφασης που απαγορεύει την επανείσοδο, καθώς και την επιβολή κράτησης. Μόνον όταν συντρέχει ένας τουλάχιστον από τους εξαιρετικούς λόγους που προβλέπονται στο άρθρο 7 (4) ΟΕ, η προθεσμία μπορεί να μην χορηγείται (ή να χορηγείται για μικρότερο χρονικό διάστημα) και να επιβάλλονται τα μέτρα της απαγόρευσης επανεισόδου και της κράτησης.

Ο οικειοθελής χαρακτήρας της αναχώρησης αναγνωρίζεται ως προτιμότερος για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων του αλλοδαπού και ταυτόχρονα για την οικονομία της διαδικασίας επιστροφής την οποία θεσπίζει η ΟΕ². Η διαπίστωση αυτή αποτελεί, άλλωστε, μια οικουμενική αξία, κοινώς αναγνωρισμένη σε διεθνές επίπεδο³. Γι' αυτό και η ΕΕ διαθέτει χρηματοδοτικά εργαλεία από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής για την υλοποίηση προγραμμάτων οικειοθελούς αναχώρησης, ενώ έχουν συσταθεί και ομάδες εμπειρογνομόνων για την επιστροφή στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης. Η Στρατηγική της ΕΕ για την οικειοθελή επιστροφή και την επανένταξη είναι εκείνη που καθορίζει πρακτικά μέσα για την επίτευξη των οικειοθελών επιστροφών στην πράξη, με τη στήριξη και του Frontex. Η χρήση αναγκαστικών μέσων αποτελεί το έσχατο μέτρο, σε περιπτώσεις όπου δεν είναι, για οποιονδήποτε λόγο, δυνατή η χορήγηση της προθεσμίας ή που αυτή έχει παραβιαστεί από τον αλλοδαπό, πάντοτε τηρουμένων των σχετικών εγγυήσεων διαφύλαξης των δικαιωμάτων του⁴. Άλλωστε, τα μέτρα αναγκαστικής επιστροφής είναι συνήθως πολύ περισσότερο δαπανηρά, καθώς και αυξημένης γραφειοκρατικής φύσεως, με αποτέλεσμα να καθίστανται συχνά παράγοντες επιβράδυνσης, αν όχι ματαίωσης, των σχετικών διαδικασιών⁵.

* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΔΕΟΔ, Στέλεχος ΜοΚΕ

¹ Ορισμένα τμήματα του παρόντος σχολίου αποτελούν προδημοσίευση της υπό εκπόνηση διδακτορικής μου διατριβής, με θέμα «Ο περιορισμός των ατομικών δικαιωμάτων στην απέλαση αλλοδαπού».

² Αιτιολογική σκ. 10 ΟΕ. Πρβλ. ΔΕΕ C-61/11 PPU, *El Dridi*, 28.04.2011, ECLI:EU:C:2011:268, σκ. 36, ΔΕΕ C-409/20, *Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*, 03.03.2022, ECLI:EU:C:2022:148, σκ. 50.

³ Μεταξύ άλλων: Άρθρο 21 (1) του Σχεδίου Άρθρων για την Απέλαση, με το σχετικό επεξηγηματικό σχόλιο, HRC, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants: Study on the Return and Reintegration of Migrants, A/ HRC/ 38/ 41, Γενεύη, 04.05.2018, παρ. 87.

⁴ ΔΕΕ C-808/18, *Επιτροπή/Ουγγαρία*, 17.12.2020, ECLI:EU:C:2020:1029, σκ. 252.

⁵ R. BIRNIE, *The Ethics and Politics of Deportation in Europe*, διδακτορική διατριβή, Φλωρεντία, 2019, σ. 93.

Το ενδιαφέρον με τα ζητήματα αυτά είναι ότι, σε αντίθεση με άλλους θεσμούς της εν ευρεία εννοία απέλασης/επιστροφής, δεν έχουν καταστεί αναλυτικό αντικείμενο πραγμάτευσης ως προς τη φύση και τις έννομες συνέπειές τους. Ασφαλώς, επιμέρους ζητήματα έχουν κατά καιρούς απασχολήσει το ΔΕΕ, είτε ευθέως είτε παρεμπιπτόντως, πλην όμως, για πρώτη φορά, το δικαστήριο του Λουξεμβούργου κλήθηκε να ερμηνεύσει τα δύο αυτά ζητήματα. Εξ ου και η σχολιαζόμενη απόφαση είναι μεγάλης σημασίας ως προς την πρακτική εφαρμογή του θεσμού της οικειοθελούς αναχώρησης και την τύχη των αποφάσεων επιστροφής που παραβιάζουν τις σχετικές εγγυήσεις. Πολλώ δε μάλλον σε ένα κράτος όπως η Ελλάδα, όπου η διοικητική πρακτική έχει αποδείξει ότι η κράτηση και η αναγκαστική επιστροφή καθίστανται ένας άτυπος υπερκανόνας, ο οποίος υπονομεύει την προτεραιοποίηση του οικειοθελούς χαρακτήρα της επιστροφής.

II. Ο κανόνας της χορήγησης προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης και οι εξαιρέσεις

Κατά το άρθρο 7 (1) ΟΕ, η απόφαση επιστροφής προβλέπει κατάλληλο χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση που κυμαίνεται μεταξύ 7-30 ημερών. Η προθεσμία μπορεί να χορηγείται αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήματος του αλλοδαπού, ενώ δύναται να μην χορηγείται καθόλου ή να χορηγείται για μικρότερο χρονικό διάστημα, όταν συντρέχει κίνδυνος διαφυγής ή το αίτημα για νόμιμη παραμονή έχει απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμο ή δόλιο ή όταν ο αλλοδαπός αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια⁶.

Ασφαλώς, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, οι αρμόδιες αρχές έχουν υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας για τη χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας και τη διασφάλιση της απουσίας αυθαιρεσίας. Το σύνολο των παραπάνω όρων υπόκειται αυτονοήτως στον έλεγχο της αναλογικότητας, προκειμένου να ανευρεθεί η ύπαρξη ηπιότερων μέτρων και να επιτευχθεί η αναγκαία στάθμιση μέσων και σκοπών. Η παραβίαση της εν λόγω υποχρέωσης δεν είναι σπάνια, λόγω μιας γενικότερης επιφυλακτικότητας των αρμοδίων αρχών τόσο ως προς την προοπτική υλοποίησης της επιστροφής, ενόψει κινδύνου διαφυγής, όσο και ως προς την τέλεση αξιόποινων πράξεων καθ' όλο το χρονικό αυτό διάστημα⁷.

III. Φύση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης

Προκειμένου να αναδείξει τη φύση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης, το ΔΕΕ κλήθηκε αναπόφευκτα να σχολιάσει την ως άνω ανααιρετική κρίση του βελγικού Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι δηλαδή η χορήγηση της προθεσμίας αποτελεί απλώς ένα εκτελεστικό μέτρο, το οποίο δεν μεταβάλλει τη νομική κατάσταση του αλλοδαπού, δεδομένου ότι δεν ασκεί επιρροή στη διαπίστωση περί παράνομης διαμονής στην οικεία επικράτεια. Το ΔΕΕ ξεκίνησε την ερμηνεία του, υπενθυμίζοντας ότι η ΟΕ θεσπίζει μια σειρά από διακριτά μεταξύ τους στάδια, τα οποία εφαρμόζονται κλιμακωτά. Η χρονική εφαρμογή τους προκύπτει ήδη από τη θέση τους εντός της Οδηγίας. Έτσι, για παράδειγμα, το άρθρο 6 προβλέπει τον κανόνα της έκδοσης απόφασης επιστροφής και τις εξαιρέσεις της, εν συνεχεία το άρθρο 7 ρυθμίζει το ζήτημα της οικειοθελούς αναχώρησης, το άρθρο 8 την εκτέλεση της απόφασης επιστροφής διά της αναγκαστικής απομάκρυνσης εάν η οικειοθελής αναχώρηση δεν ευοδώσει, κ.ο.κ. Από αυτή τη χρονική αλληλουχία και τη διαβάθμιση των επιμέρους μέτρων που θεσπίζει η ΟΕ, προκύπτει ότι η απόφαση επιστροφής δεν εκτελείται αμέσως για τον λόγο και μόνο ότι ο αλλοδαπός διαμένει παράνομα στο κράτος μέλος⁸.

Στη βάση αυτή, το ΔΕΕ συμπέρανε ότι η απόφαση σχετικά με τη χορήγηση ή μη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης έχει άμεσες έννομες συνέπειες, τις οποίες οι αρμόδιες εθνικές αρχές οφείλουν να αντλούν⁹. Υπεραμύνθηκε το συμπέρασμά του, κρίνοντας ότι

⁶. Άρθρο 7 (4) της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ.

⁷. Πρβλ. U. BRANDL, Voluntary Departure as a Priority: Challenges and Best Practices, σε: M. Moraru / G. Cornelisse / P. De Bruycker (eds), Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union, Οξφόρδη, 2020, σ. 85 επ.

⁸. Σκ. 44.

⁹. Σκ. 45.

συνάδει όχι μόνο με την αρχιτεκτονική της Οδηγίας, αλλά και με τον σκοπό της οικειοθελούς αναχώρησης, ο οποίος είναι να διασφαλίσει τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών¹⁰.

Απαντώντας στην ερμηνεία του βελγικού Συμβουλίου της Επικρατείας, το ΔΕΕ διευκρίνισε πως το γεγονός ότι η χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης δεν μεταβάλλει τον παράνομο χαρακτήρα της διαμονής στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους ουδόλως αναιρεί το παραπάνω συμπέρασμα. Μπορεί, πράγματι, ο αλλοδαπός να εξακολουθεί να θεωρείται ως παρανόμως διαμένων για όλο το χρονικό διάστημα της προθεσμίας, ωστόσο η μη χορήγηση θα είχε σημαντικές συνέπειες επί της νομικής κατάστασής του. Μεταξύ αυτών, επί της ακώλυτης άσκησης των δικαιωμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 14 (1) της Οδηγίας (οικογενειακή ενότητα, επείγουσα υγειονομική περίθαλψη, θεραπευτική αγωγή, πρόσβαση στο βασικό εκπαιδευτικό σύστημα κ.λπ.). Συνεπώς, η απόφαση περί χορήγησης ή μη της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά απλό εκτελεστικό μέτρο το οποίο δεν μεταβάλλει τη νομική κατάσταση του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας¹¹.

Η επιχειρηματολογία αυτή είναι ιδιαιτέρως πειστική, δεδομένου ότι συνδυάζει το άμεσο γράμμα των σχετικών διατάξεων (γραμματική ερμηνεία), το συνολικό σύστημα και την αρχιτεκτονική της ΟΕ (λογικοσυστηματική ερμηνεία), καθώς και τον σκοπό της οικειοθελούς αναχώρησης (τελεολογική ερμηνεία). Αυτό που θα μπορούσε να προσθέσει το ΔΕΕ, εν προκειμένω, είναι ότι, ούτως ή άλλως, καθ' όλο το διάστημα της οικειοθελούς αναχώρησης ο αλλοδαπός δεν κωλύεται να επιδιώξει τη νομιμοποίηση της διαμονής του στο βελγικό έδαφος, γεγονός που θα μπορούσε να άρει την παρανομία του. Αυτός είναι και ένας βασικός λόγος για τον οποίον το επιχείρημα περί δήθεν μη μεταβολής της νομικής του κατάστασης δεν ευσταθεί. Επομένως, η αναγνώριση της προθεσμίας εξυπηρετεί τόσο τον θεμελιώδη για κάθε κράτος δικαίου χαρακτήρα της προσωπικής ελευθερίας, όσο και την άσκηση άλλων δικαιωμάτων του υπό απέλαση αλλοδαπού καθ' όλο αυτό το διάστημα.

IV. Δικαστική διεκδίκηση της οικειοθελούς αναχώρησης και συνέπειές της

Βάσει των ανωτέρω, προκύπτει ότι, εφόσον το κεφάλαιο της απόφασης επιστροφής που αφορά στη (μη) χορήγηση οικειοθελούς αναχώρησης παράγει άμεσες συνέπειες στον εξωτερικό νομικό κόσμο, έχει εκτελεστικότητα, και άρα μπορεί να προσβληθεί και αυτοτελώς. Το ΔΕΕ συνέδεσε, μάλιστα, την εν λόγω δυνατότητα τόσο με το δικαίωμα ακροάσεως (αρ. 12 της ΟΕ) όσο και με το δικαίωμα προσφυγής (αρ. 13 της ΟΕ και 47 ΧΘΔΕΕ). Συνεπώς, ο αλλοδαπός πρέπει να ακούγεται τόσο πριν από τη λήψη απόφασης περί της χορήγησης προθεσμίας όσο και κατασταλτικά στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας¹². Το ΔΕΕ διευκρίνισε, μάλιστα, ότι το ένδικο βοήθημα βάσει του οποίου ο αλλοδαπός μπορεί να αμφισβητήσει την απόφαση της διοίκησης πρέπει να αναφέρεται τόσο στη μη χορήγηση καθεαυτήν, όσο και στη διάρκειά της, εάν έχει χορηγηθεί¹³.

Το πιο ενδιαφέρον, ίσως, σημείο της απόφασης αφορά στις έννομες συνέπειες που θα έχει ο δικαστικός έλεγχος. Αφού το ΔΕΕ επιβεβαίωσε την εκτελεστικότητα του κεφαλαίου που αφορά στη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης και στην πλήρη δικαστική του προστασία, προέβη σε έναν συλλογισμό που θωρακίζει θεσμικά τον σεβασμό του αυτοτελούς αυτού δικαιώματος. Συγκεκριμένα, συνέδεσε το ερώτημα των εννόμων συνεπειών με το ζήτημα του κατά πόσον το κεφάλαιο που αφορά στη χορήγηση της προθεσμίας αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της απόφασης επιστροφής, δηλαδή ουσιώδη τύπο της. Υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 3, σημείο 4, της Οδηγίας, η απόφαση επιστροφής είναι «διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη με την οποία κηρύσσεται ή αναφέρεται ως παράνομη η παραμονή υπηκόου τρίτης χώρας και του επιβάλλεται ή αναφέρεται υποχρέωση επιστροφής». Στο πλαίσιο αυτό, το ΔΕΕ έχει προηγουμένως κρίνει ότι ο προσδιορισμός του τόπου προορισμού είναι τόσο

¹⁰. Σκ. 47.

¹¹. Σκ. 48 και 50-51.

¹². Σκ. 53-55 και 57.

¹³. Σκ. 56.

ουσιώδης για τη νομιμότητα της απόφασης, με αποτέλεσμα, όταν η αρμόδια αρχή μεταβάλλει τον εν λόγω τόπο, επιφέρει τόσο ουσιώδη τροποποίηση στην απόφαση, ώστε πρέπει να θεωρείται ότι εξέδωσε νέα απόφαση επιστροφής¹⁴.

Με δεδομένο ότι η χορήγηση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης να μεν προβλέπεται διακριτά στο άρθρο 7 της ΟΕ, πλην όμως όχι και στο άρθρο 3, σημείο 4, ως ουσιώδες στοιχείο της απόφασης επιστροφής, τίθεται το ερώτημα εάν μπορεί να θεωρηθεί ως ουσιώδες στοιχείο, επιφέροντας την ακύρωση της απόφασης επιστροφής συνολικά. Το ΔΕΕ μετέθεσε τη βάση του ερωτήματος, προβαίνοντας σε μια ενδιαφέρουσα συλλογιστική. Επικαλέστηκε όχι το σημείο 4, αλλά το σημείο 3 του άρθρου 3, το οποίο αφορά στην έννοια της «επιστροφής» και η οποία ορίζεται ως «*διαδικασία επανόδου υπηκόου τρίτης χώρας – είτε με οικειοθελή συμμόρφωσή του προς την υποχρέωση επιστροφής είτε αναγκαστικά:– στη χώρα καταγωγής του/της, ή – σε χώρα διέλευσης σύμφωνα με κοινοτικές ή διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής ή άλλες ρυθμίσεις, ή – σε άλλη τρίτη χώρα, στην οποία ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας αποφασίζει εθελοντικά να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός/-ή*». Στη βάση αυτή, παρατήρησε ότι, σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό, η υποχρέωση επιστροφής σημαίνει ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει να επιστρέψει, οικειοθελώς ή αναγκαστικά, σε μία από τις χώρες που μνημονεύονται στην εν λόγω διάταξη. Για τον λόγο αυτόν, συμπέρανε ότι η απόφαση με την οποία η αρμόδια εθνική αρχή αποφαινεται επί της (μη) χορήγησης προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της υποχρέωσης επιστροφής¹⁵.

Στο σημείο αυτό, το ΔΕΕ έχει ήδη καταλήξει σε τρία βασικά συμπεράσματα: α) ότι το κεφάλαιο της απόφασης επιστροφής που αφορά στη χορήγηση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης έχει εκτελεστό χαρακτήρα, β) ότι το ζήτημα της οικειοθελούς αναχώρησης εξετάζεται στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας τόσο πριν την έκδοση της απόφασης επιστροφής, όσο και κατόπιν έκδοσης αυτής, και γ) ότι το κεφάλαιο αυτό αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της υποχρέωσης επιστροφής. Ενόψει των τριών αυτών ενδιάμεσων συμπερασμάτων, κατέληξε στο λογικό τελικό συμπέρασμα ότι η έλλειψη νομιμότητας ως προς το ζήτημα της οικειοθελούς αναχώρησης επιφέρει την ακύρωση του συνόλου της απόφασης επιστροφής. Τούτο, είτε το ζήτημα της παρανομίας αφορά στη μη χορήγηση είτε αφορά στη διάρκειά της¹⁶.

Όπως πράττει αρκετά συχνά σε ανάλογες περιπτώσεις, το ΔΕΕ ένοιωσε την ανάγκη να υπεραμυνθεί του συμπεράσματός του και τελεολογικά. Επικαλέστηκε, προς τούτο, τον διττό σκοπό της ΟΕ, αφενός μεν να κατοχυρώσει μια αποτελεσματική διαδικασία επιστροφών, αφετέρου δε αυτή να συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα και την αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Όπως έχει επισημάνει πολλάκις το ίδιο το ΔΕΕ, η αρχή της αναλογικότητας, ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, αλλά και ως κοινή συνταγματική παράδοση των κρατών μελών, τυγχάνει εφαρμογής σε όλα τα στάδια της Οδηγίας. Έτσι, λαμβάνεται υπόψη, μεταξύ άλλων, για το εάν θα εκδοθεί απόφαση επιστροφής, για την υλοποίησή της, τον τρόπο υλοποίησης και τη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης ή επιβολής κράτησης ή/και απαγόρευσης επανεισόδου¹⁷. Η ως άνω ερμηνεία εξυπηρετεί ασφαλώς μια ισορροπία μεταξύ των δύο σκοπών της Οδηγίας, στο μέτρο που διασφαλίζει την αποτελεσματική απόλαυση ενός δικαιώματος που κατοχυρώνεται αυτοτελώς στην Οδηγία. Αντίθετη ερμηνεία θα έθιγε την ισορροπία αυτήν, και άρα τον δεύτερο σκοπό της ΟΕ¹⁸.

Μία ένσταση που θα μπορούσε να προβάλλει κανείς αφορά στο ότι το ίδιο το άρθρο 7 (1) της ΟΕ προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να ορίζουν ότι η προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης χορηγείται μόνον κατόπιν αιτήσεως και όχι αυτεπαγγέλτως, επομένως δεν

¹⁴. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, 14.05.2020, ECLI:EU:C:2020:36, σκ. 116.

¹⁵. Σκ. 73.

¹⁶. Σκ. 75 και 82.

¹⁷. ΔΕΕ C-61/11 PPU, *El Dridi*, 28.04.2011, ECLI:EU:C:2011:268, σκ. 41, ΔΕΕ C-554/13, *Zh. & O.*, 11.06.2015, ECLI:EU:C:2015:377, σκ. 49, ΔΕΕ C-409/20, *Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*, 03.03.2022, ECLI:EU:C:2022:148, σκ. 57.

¹⁸. Σκ. 78.

αποτελεί, σε μια τέτοια περίπτωση, ουσιώδες τμήμα της απόφασης επιστροφής. Κατά το ΔΕΕ, η δυνατότητα αυτή δεν αναιρεί το παραπάνω συμπέρασμα για δύο λόγους. Πρώτον, διότι υπάρχει σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα πληροφόρησης για την εν λόγω δυνατότητα, ώστε ο αλλοδαπός να μπορεί να το ασκήσει¹⁹. Δεύτερον, και σε αυτήν την περίπτωση, ο τρόπος με τον οποίον έδρασε συνολικά η διοίκηση είναι δικαστικώς ελεγκτέος, με αποτέλεσμα τυχόν παρανομία να μπορεί να οδηγήσει ομοίως στην ακύρωση της απόφασης επιστροφής εν τω συνόλω²⁰.

Ένα ασαφές σημείο της κρίσης του ΔΕΕ αφορά στις εξουσίες της αρμόδιας αρχής μετά την ακύρωση της απόφασης επιστροφής, για τους παραπάνω λόγους. Επικαλούμενο τον πρώτο εκ των δύο σκοπών της Οδηγίας, δηλαδή την αποτελεσματικότητα της πολιτικής επιστροφών, έκρινε ότι η ακύρωση αυτή δεν συνεπάγεται απαραίτητως την κίνηση νέας διαδικασίας²¹. Μια παρόμοια κρίση είχε διατυπωθεί και σε άλλη περίπτωση όπου αφορούσε στο ζήτημα της τύχης της απόφασης επιστροφής, όταν, κατόπιν έκδοσής της, ο αλλοδαπός υποβάλει αίτημα διεθνούς προστασίας. Στην περίπτωση εκείνη, με δεδομένο ότι η απόφαση επιστροφής δεν πάσχει από νομικό ελάττωμα, αλλά τελεί σε υποχρεωτική αναστολή έως την απόφαση περί του αιτήματος, το ΔΕΕ είχε κρίνει ότι, αφότου απορριφθεί το αίτημα, η διαδικασία μπορεί να επαναληφθεί από το σημείο κατά το οποίο είχε σταματήσει²². Στην περίπτωση αυτήν, όμως, η κατάσταση δεν είναι ίδια. Η απόφαση επιστροφής πάσχει από ορισμένο ουσιώδες ελάττωμα, εξ ου και ακυρώνεται. Η ακύρωση της πράξης βάσει του διαπλαστικού χαρακτήρα της ακυρωτικής απόφασης *erga omnes* και *ex tunc*²³, θα σήμαινε και την κίνηση νέας διαδικασίας. Αυτός ο περιορισμός του ακυρωτικού αποτελέσματος έχει προβλεφθεί σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως άλλων κλάδων του δικαίου, όπου το ΔΕΕ έκρινε ότι η ακύρωση πράξης όχι εθνικής αρχής, αλλά οργάνου της ΕΕ, δεν επηρεάζει κατ' ανάγκη και τις προπαρασκευαστικές της πράξεις²⁴. Εξ ου και είναι αμφίβολης ορθότητας η μεταφορά μίας τέτοιας κρίσης στο πεδίο αυτό. Οι πρακτικές συνέπειες μιας τέτοιας κρίσης λογικά θα έχουν να κάνουν με τον περιορισμό του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και τη διαπίστωση άνευ άλλου τινός της παρανομίας της διαμονής, ώστε η διοίκηση απλώς να διορθώνει το σφάλμα περί της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης και όχι να προβαίνει σε νέα αξιολόγηση της υπόθεσης. Μια τέτοια δυνατότητα, όμως, σχετικοποιεί τον παιδαγωγικό ρόλο που είχε η ως τώρα κρίση του ΔΕΕ προς τη διοίκηση. Καθιστώντας ανεκτή την ύπαρξη ταχύτερης διαδικασίας, το ΔΕΕ της επιτρέπει να παρανομεί το πρώτον, γνωρίζοντας πως, σε κάθε περίπτωση, το ελάττωμά της μπορεί να θεραπευτεί εκ των υστέρων. Ενδεχομένως, αυτή η ανοχή να μην ήταν τόσο αυξημένη, εάν η διοίκηση γνώριζε εκ των προτέρων πως τέτοιου είδους σφάλματα θα οδηγούσαν κατ' ανάγκη σε νέο έλεγχο της υπόθεσης, και άρα σε μεγαλύτερο γραφειοκρατικό βάρος, πλην όμως στην απaréγκλιτη τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Πάντως, ένας νέος έλεγχος της υπόθεσης, ιδίως σε περιπτώσεις βραδυκίνητων δικαστικών συστημάτων, θα καταλήξει αναπόφευκτος, με δεδομένη τη συχνή μεταβολή των περιστάσεων και των συνθηκών της εκάστοτε υπόθεσης, η οποία μπορεί να περιλαμβάνει διάφορους παράγοντες (τυχόν νομιμοποίηση της διαμονής, μεταβολή των συνθηκών στον τόπο προορισμού, σύναψη γάμου ή απόκτηση τέκνου στο κράτος απομάκρυνσης, προβλήματα υγείας κ.ά.).

V. Μέχρι πότε επιβάλλεται απαγόρευση επανεισόδου;

Πέραν των παραπάνω ζητημάτων οικειοθελούς αναχώρησης, το ΔΕΕ εξέτασε για πρώτη φορά και τη δυνατότητα εκ των υστέρων επιβολής απαγόρευσης επανεισόδου, όταν αυτή δεν έχει εκδοθεί μαζί με την απόφαση επιστροφής. Πριν την έκδοση της σχολιαζόμενης απόφασης, το ΔΕΕ είχε κρίνει ότι η απαγόρευση «συμπληρώνει» την απόφαση επιστροφής, στο μέτρο που

¹⁹. Πρβλ. Σύσταση 2017/432, σημείο 17.

²⁰. Σκ. 80.

²¹. Σκ. 81.

²². ΔΕΕ C-601/15 PPU, N., 15.02.2016, ECLI:EU:C:2016:84, σκ. 75.

²³. *Mutatis mutandis*: Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, Άρθρο 264 ΣΑΕΕ, σε: Β. Σκουρής (επιμ.), Ερμηνεία της Συνθήκης της Λισσαβώνας, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σ. 1748.

²⁴. ΔΕΕ C-238/99 P κ.ά., *Limburgse Vinyl Maatschappij κ.λπ./Επιτροπή*, 15.10.2002, ECLI:EU:C:2002:582, σκ. 73.

αποτελεί μια διακριτή πράξη, η οποία απαγορεύει στον αλλοδαπό να εισέλθει και να διαμείνει εκ νέου στο έδαφος του κράτους απομάκρυνσης²⁵. Στη σχολιαζόμενη υπόθεση, το ΔΕΕ κλήθηκε για πρώτη φορά να διευκρινίσει τη δική του νομολογία ως προς τον «συμπληρωματικό» αυτόν χαρακτήρα της απόφασης απαγόρευσης επανεισόδου και κατ' επέκταση του συνώνυμου όρου «συνοδευόμενη» που απαντάται στον ορισμό της εν λόγω απόφασης από το άρθρο 3, σημείο 6, της Οδηγίας²⁶. Ο συμπληρωματικός χαρακτήρας θα μπορούσε να ερμηνευθεί με δύο τρόπους. Είτε υπό την έννοια της χρονικής σύμπτωσης των δύο αποφάσεων (επιστροφής και απαγόρευσης επανεισόδου) είτε υπό την ουσιαστική έννοια της σύνδεσης των δύο πράξεων, εφόσον η πρώτη συνιστά προϋπόθεση για την έκδοση της δεύτερης.

Το ΔΕΕ κατέληξε στη δεύτερη ερμηνεία²⁷, κάτι το οποίο δεν προκαλεί έκπληξη. Προκύπτει μάλλον ως αναγκαία συνέπεια προηγούμενης νομολογίας του, σύμφωνα με την οποία η απαγόρευση επανεισόδου ενεργοποιεί τα αποτελέσματά της μόνον κατόπιν της αναχώρησης του αλλοδαπού από το έδαφος του κράτους απομάκρυνσης. Συνεπώς, η διάρκεια της απαγόρευσης εκκινεί από τον χρόνο κατά τον οποίον ο αλλοδαπός εγκατέλειψε πράγματι το εν λόγω έδαφος και όχι από τον χρόνο έκδοσης της απόφασης επιστροφής²⁸. Μια τέτοια ερμηνεία καθιστά σαφή τη χρονική διάκριση εφαρμογής των δύο μέτρων, τα οποία επομένως μπορούν να εκδίδονται και κατά χρόνο διακριτό. Στη βάση αυτή, το ΔΕΕ συμπέρανε ότι η εθνική αρχή που είναι αρμόδια για την επιβολή απαγόρευσης επανεισόδου που συνοδεύει απόφαση επιστροφής με την οποία δεν χορηγήθηκε προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης δεν υποχρεούται να εκδώσει την απαγόρευση επανεισόδου συγχρόνως με την απόφαση επιστροφής ή έστω εντός συντόμου χρονικού διαστήματος μετά την έκδοση της απόφασης επιστροφής²⁹.

Πάντως, αυτονόητο είναι, καίτοι δεν αναφέρεται στη σχολιαζόμενη απόφαση, ότι μια τέτοια περίπτωση δεν μπορεί να καταλήξει σε παραβίαση της αρχής της εξατομικευμένης αξιολόγησης ή των δικαιωμάτων προηγούμενης ακρόασης και δικαστικής προστασίας. Ιδίως δε σε περιπτώσεις όπου μεσολαβεί ικανό χρονικό διάστημα μεταξύ της έκδοσης απόφασης επιστροφής και της απαγόρευσης επανεισόδου, η υπόθεση πρέπει να ελεγχθεί ως προς την επικαιρότητα της ανάγκης για την επιβολή της απαγόρευσης, μεταξύ άλλων και με εκ νέου έλεγχο των λόγων που εξυπηρετεί και τυχόν λόγων που την κωλύουν, όπως λόγων οικογενειακής επανένωσης και βέλτιστου συμφέροντος ανηλίκων τέκνων.

VI. Επίλογος

Η σχολιαζόμενη απόφαση αποτελεί ένα τολμηρό βήμα θωράκισης των ατομικών δικαιωμάτων των υπό απέλαση αλλοδαπών· δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνονται βάσει της ΟΕ και συχνά παραβιάζονται από τις εθνικές αρχές με επίκληση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών επιστροφών σε μια εποχή μαζικής μετανάστευσης. Με εναργή επίκληση των δύο σκοπών της Οδηγίας και ιδίως του δεύτερου σκέλους της που αφορά στον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στην αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, το ΔΕΕ κατέληξε σε μια αποτελεσματική θωράκιση του διακριτού ατομικού δικαιώματος στη χορήγηση προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης.

Μόνο σκοτεινό σημείο της εν λόγω κρίσης είναι η αυξημένη δυνατότητα των αρμοδίων αρχών να μην εκκινούν εκ νέου τη διαδικασία εξ αρχής, αλλά να θεραπεύουν απλώς την παρανομία. Η εν λόγω ανοχή προσιδιάζει περισσότερο στη διόρθωση ενός τυπικού σφάλματος, παρά στην παραβίαση ενός ουσιαστικού δικαιώματος. Το ΔΕΕ θα μπορούσε να ενισχύσει τον

²⁵. ΔΕΕ C-225/16, *Ouhrami*, 26.07.2017, ECLI:EU:C:2017:590, σκ. 45, ΔΕΕ C-806/18, *JZ (Ποινή φυλακίσεως σε περίπτωση απαγορεύσεως εισόδου)*, 17.09.2020, ECLI:EU:C:2020:724, σκ. 32, ΔΕΕ C-546/19, *Westerwaldkreis*, 03.06.2021, ECLI:EU:C:2021:432, σκ. 52 και 61.

²⁶. « «απαγόρευση εισόδου»: διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη με την οποία απαγορεύεται η είσοδος και η παραμονή στο έδαφος των κρατών μελών για ορισμένο χρονικό διάστημα, συνοδευόμενη από απόφαση επιστροφής».

²⁷. Σκ. 64. Πρβλ. ομοίως, σημ. 68 των Προτάσεων του Γεν. Εισαγγελέα D. Spielmann.

²⁸. ΔΕΕ C-225/16, *Ouhrami*, 26.07.2017, ό.π., σκ. 45 επ.

²⁹. Σκ. 66-67.

παιδαγωγικό του χαρακτήρα προς τις αρμόδιες αρχές. Το έπραξε ως ένα σημείο, κατοχυρώνοντας τη σημασία της οικειοθελούς αναχώρησης. Είναι, πάντως, εξαιρετικά πιθανό ότι σημεία διευκρίνισης του παραπάνω σκοτεινού σημείου της απόφασης θα δώσουν αφορμή σε μεταγενέστερη κρίση επί ανάλογων ζητημάτων.