

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2021

THE RIGHT TO KNOW

Νομικά πρότυπα του Ενωσιακού και Διεθνούς Δικαίου σε σχέση με την αποκάλυψη απόρρητων πληροφοριών για λόγους προστασίας της εθνικής ασφάλειας, σε υποθέσεις ασύλου και επιστροφών

Συντάχθηκε από τη Zita Barcza-Szabó στο πλαίσιο του προγράμματος The Right to Know Project, με την ουσιαστική συμβολή της Gruša Matevžič και της Barbara Pohárnok, του Jacek Białas, και της Νικολέτας Χαραλαμπίδου.

Συντάχθηκε από τη Zita Barcza-Szabó στο πλαίσιο του προγράμματος The Right to Know Project, με την ουσιαστική συμβολή της Gruša Matevžič και της Barbara Pohárnok (Επιτροπή Ελσίνκι της Ουγγαρίας), του Jacek Białas (Helsinki Foundation for Human Rights) και της Νικολέτας Χαραλαμπίδου (KISA).



Η παρούσα μελέτη έχει εκπονηθεί με τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Ένταξης και Μετανάστευσης (EPIM), μιας συνεργατικής πρωτοβουλίας του Δικτύου Ευρωπαϊκών Ιδρυμάτων (NEF). Την αποκλειστική ευθύνη για τη μελέτη φέρουν οι συντάκτες, ενώ το περιεχόμενο ενδέχεται να μην αποτυπώνει απαραίτητως τις θέσεις του EPIM, του NEF ή των ιδρυμάτων-εταίρων του EPIM.



© Επιτροπή Ελσίνκι της Ουγγαρίας, 2021. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Η παρούσα έκθεση και τμήματά της μπορούν να διανέμονται και να αναπαράγονται χωρίς επίσημη άδεια για σκοπούς μη εμπορικής έρευνας, ιδιωτικής μελέτης και ειδησεογραφικού ρεπορτάζ, υπό τον όρο ότι το υλικό αποδίδεται δεόντως στον συντάκτη και τον κάτοχο των πνευματικών δικαιωμάτων.

Δημοσιεύθηκε από την Επιτροπή Ελσίνκι της Ουγγαρίας,
Dohány utca 20. II/9., 1074 Βουδαπέστη, Ουγγαρία,
www.helsinki.hu

Πίνακας περιεχομένων

Πεδίο εφαρμογής και εφαρμογή του υποδείγματος	3
Ενωσιακό και διεθνές δίκαιο	4
1 Επισκόπηση δυνητικών αιτούντων, και οι συναφείς διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και του ΕΔΔΑ	4
1.1 Δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και αιτούντες άσυλο	4
1.2 Υπήκοοι τρίτων χωρών στο πλαίσιο διαδικασίας επιστροφής	5
2 Ορισμός της απειλής για την εθνική ασφάλεια στο δίκαιο της ΕΕ (βασικά στοιχεία)	6
2.1 Συνάφεια σε υποθέσεις απόρρητων δεδομένων	6
2.2 Συναφείς ορισμοί και νομικά πρότυπα αξιολόγησης του κινδύνου για την εθνική ασφάλεια	7
3 Κριτήρια εξατομικευμένης αξιολόγησης στο δίκαιο της ΕΕ έναντι δεσμευτικών γνωμοδοτήσεων των υπηρεσιών ασφαλείας	10
3.1 Διαδικασία ασύλου	10
3.2 Κράτηση στο πλαίσιο διαδικασίας ασύλου	12
3.3 Διαδικασία επιστροφής	12
4 Διαδικαστικές εγγυήσεις - δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, δικαιώματα υπεράσπισης και δικαίωμα χρηστής διοίκησης	13
4.1 Δίκαιο της ΕΕ και νομολογία του ΔΕΕ	13
4.1.1 Γενικές διασφαλίσεις	13
4.1.2 Πρόσβαση σε απόρρητες πληροφορίες και χρήση τους στις διοικητικές διαδικασίες: πεδίο εφαρμογής και προϋποθέσεις (ουσία των πληροφοριών και «ειδικός εντεταλμένος»)	16
4.1.3 Η φύση και το πεδίο εφαρμογής του δικαστικού ελέγχου όσον αφορά τη νομιμότητα των απόρρητων δεδομένων	20
4.2 Διεθνείς κανόνες	21
4.2.1 ΕΣΔΑ και νομολογία του ΕΔΔΑ	21
4.2.2 Κριτήρια της UNHCR	25
5 Άμεση εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ σε υποθέσεις εθνικής ασφάλειας	26
5.1 Η επίκληση λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης δεν επιτρέπει εξαίρεση από την εφαρμογή του σχετικού δικαίου της ΕΕ	26
5.2 Η εφαρμογή του σχετικού δικαίου της ΕΕ είναι δεσμευτική για τις εθνικές αρχές	27
6 Εκκρεμούσα προδικαστική παραπομπή ενώπιον του ΔΕΕ	27
Παράρτημα Ι	29
Ερωτήματα που παραπέμφθηκαν στο ΔΕΕ για έκδοση προδικαστικής απόφασης (αριθ. C-159/21)	29
Παράρτημα ΙΙ	30
Κατάλογος παραπομπών σε υποθέσεις	30

Πεδίο εφαρμογής και εφαρμογή του υποδείγματος

Το παρόν **νομικό υπόδειγμα** (στο εξής: **υπόδειγμα**) εφαρμόζεται σε περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών όπου η απόφαση της αρχής ασύλου ή μετανάστευσης αφορά:

- **αποκλεισμό ή ανάκληση καθεστώτος διεθνούς προστασίας**, καθώς και **επιστροφή**, ή
- **κράτηση υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο διαδικασίας ασύλου**, ή
- **απόρριψη/ανάκληση άδειας διαμονής και επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών** (στο εξής: απόφαση).¹

Η απόφαση βασίζεται στη **γνωμοδότηση (συνήθως) των υπηρεσιών ασφάλειας**, οι οποίες κρίνουν ότι ο αιτών αποτελεί **απειλή για την εθνική ασφάλεια**.

Λόγω του **απόρρητου των υποκείμενων πληροφοριών**, **δεν παρέχεται αιτιολόγηση** για τον αιτούντα όσον αφορά τον λόγο για τον οποίο αποτελεί απειλή για την εθνική ασφάλεια (ούτε καν συνοπτικά), ενώ ούτε το εσωτερικό δίκαιο ή η πρακτική παρέχουν **πρόσβαση** στις απόρρητες πληροφορίες για τον ενδιαφερόμενο.

Αναγνωρίζοντας την ανάγκη ύπαρξης μιας κοινής ευρωπαϊκής προσέγγισης για την αντιμετώπιση του προβλήματος σε τουλάχιστον τρία κράτη μέλη της ΕΕ,² το παρόν υπόδειγμα παρέχει καθοδήγηση σε ασκούντες νομικά επαγγέλματα στις εν λόγω χώρες, όσον αφορά τις εν λόγω αποφάσεις. Παρουσιάζει το συναφές δίκαιο της ΕΕ και τη συναφή νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΔΕΕ), καθώς και τις σχετικές διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: «ΕΣΔΑ» ή «Σύμβαση») και την εφαρμοστέα νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ). Το υπόδειγμα παρέχει, ως εκ τούτου, μια επισκόπηση των συναφών ενωσιακών και διεθνών προτύπων που θα πρέπει να προβάλλονται ενώπιον των εθνικών και διεθνών δικαστηρίων (ΔΕΕ/ΕΔΔΑ) προκειμένου να επιτευχθεί η συμμορφούμενη με το ενωσιακό/διεθνές δίκαιο ερμηνεία/τροποποίηση των εθνικών νόμων και πρακτικών.

Το υπόδειγμα παρουσιάζει εν συντομία μια εκκρεμούσα υπόθεση που έχει παραπεμφθεί στο ΔΕΕ από ουγγρικό δικαστήριο (βλ. κεφάλαιο 6), ενώ υποδεικνύει αν και πότε χρειάζεται περαιτέρω ερμηνεία του δικαίου της ΕΕ. Για περαιτέρω εξελίξεις σχετικά με τη δικαιοδοσία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, ανατρέξτε στις ακόλουθες εκκρεμούσες υποθέσεις:

ΔΕΕ (όνομα υπόθεσης και αριθμός):

GM κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság κ.λπ., αριθ. [C-159/21](#)

ΕΔΔΑ (όνομα υπόθεσης και αριθμός):

Adin Şener κατά Πολωνίας, αριθ. [53371/18](#)

L. κατά Ουγγαρίας, αριθ. 6182/20

Oleg Poklikayew κατά Πολωνίας, αριθ. 1103/16

Alabdalla κ.λπ. κατά Κύπρου, αριθ. 24607/20.³

¹ Οι περιπτώσεις που παρατίθενται εδώ είναι ενδεικτικές. Το υπόδειγμα μπορεί επίσης να εφαρμοστεί καταλλήλως και σε άλλα είδη περιπτώσεων.

² HFHR, HHC, Kisa, Right to Know, Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland, Σεπτέμβριος 2021.

³ Δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη.

1 Επισκόπηση δυνητικών αιτούντων, και οι συναφείς διατάξεις του ενωσιακού δικαίου και του ΕΔΔΑ

1.1 Δικαιούχοι διεθνούς προστασίας και αιτούντες άσυλο

Το υπόδειγμα ισχύει για:

- (i) δικαιούχους διεθνούς προστασίας το καθεστώς των οποίων έχει ανακληθεί,
- (ii) **αιτούντες άσυλο** των οποίων η αίτηση ασύλου έχει απορριφθεί (στο εξής: αιτούντες) για λόγους εθνικής ασφάλειας, και εφόσον δεν υπήρξε αιτιολογία από την αρχή ασύλου όσον αφορά την απειλή που υποτίθεται ότι αποτελούσε ο αιτών για την εθνική ασφάλεια. Επιπλέον, οι υποκείμενες πληροφορίες που αφορούν τον κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια είναι απόρρητες και ο αιτών δεν έχει πρόσβαση σε αυτές.

Οι γενικές αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το δικαίωμα υπεράσπισης, το οποίο περιλαμβάνει το δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα αιτιολογημένης απόφασης, εκ των οποίων και τα δύο εντάσσονται στο δικαίωμα χρηστής διοίκησης, καθώς και στο δικαίωμα πραγματικής δικαστικής προσφυγής, εφαρμόζονται και στις δύο κατηγορίες αιτούντων. Επιπλέον, εξίσου συναφή είναι ο **Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης** (στο εξής: Χάρτης), η **οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου**⁴, η **οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις**,⁵ και η **οδηγία για τις επιστροφές**⁶. Σε περίπτωση κράτησης αιτούντων άσυλο, συναφής είναι επίσης η **οδηγία σχετικά με την υποδοχή**⁷.

Όσον αφορά την **ΕΣΔΑ**, παρότι δεν περιέχει καθαυτό το δικαίωμα ασύλου, υπάρχει η δυνατότητα επίκλησης των άρθρων **3** και **8** και του **άρθρου 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 3 και/ή 8** στην περίπτωση των **αιτούντων άσυλο**, καθώς και του **άρθρου 5 παράγραφοι 1 και 4** σε περίπτωση κράτησης. Οι **δικαιούχοι διεθνούς προστασίας** που απελαύνονται από τη χώρα μπορούν ενδεχομένως, εκτός από τα προαναφερθέντα άρθρα, να στηριχθούν επιπλέον στο **άρθρο 1 του πρωτοκόλλου 7**. Ωστόσο, τα ανωτέρω άρθρα δεν ισχύουν για όσους έχουν λάβει άδεια προσωρινής διαμονής ως αποτέλεσμα ανάκλησης του καθεστώτος τους. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω αιτούντες δεν έχουν δικαίωμα προσφυγής στο ΕΔΔΑ. Εφόσον δεν υπάρχει κίνδυνος απέλασης, το άρθρο 6 (που μπορεί να διασφαλίσει το δικαίωμα δίκαιης δίκης για τον αιτούντα) δεν ισχύει στις περιπτώσεις ασύλου και μετανάστευσης σύμφωνα με την ισχύουσα νομολογία του ΕΔΔΑ.⁸ Ωστόσο, το Δικαστήριο μπορεί να ενθαρρυνθεί να παρακάμψει την

⁴ 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 (αναδιατύπωση)

⁵ Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση) (στο εξής: **οδηγία για τις ελάχιστες απαιτήσεις**).

⁶ 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

⁷ 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 (αναδιατύπωση) (στο εξής: **οδηγία σχετικά με την υποδοχή**).

⁸ ΕΔΔΑ, *Μααουία κατά Γαλλίας* [GC], αριθ. 39652/98, 5 Οκτωβρίου 2000, σκέψη 40.

ισχύουσα ερμηνεία της μη εφαρμοσιμότητας του άρθρου 6, τουλάχιστον στις διαδικασίες ασύλου όπου οι υποκείμενες πληροφορίες της απόφασης είναι απόρρητες.⁹

1.2 Υπήκοοι τρίτων χωρών στο πλαίσιο διαδικασίας επιστροφής

Το υπόδειγμα ισχύει για υπηκόους τρίτων χωρών:

- (i) στους οποίους έχει επιδοθεί **απόφαση επιστροφής** κατά την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 4 της οδηγίας για τις επιστροφές,
- (ii) των οποίων η **άδεια διαμονής έχει ανακληθεί** ή των οποίων η άδεια διαμονής έχει **απορριφθεί**, και **εκκρεμεί η διαδικασία προσφυγής** με σκοπό την απομάκρυνση,
- (iii) των οποίων η **άδεια διαμονής έχει ανακληθεί** ή των οποίων η αίτηση έχει **απορριφθεί, αλλά τους έχει χορηγηθεί άδεια προσωρινής διαμονής** και **μέλος της οικογένειάς τους είναι πολίτης της ΕΕ** (στο εξής: αιτών).

Δεν παρέχεται αιτιολογία από την αρχή μετανάστευσης σε αυτές τις αποφάσεις όσον αφορά την απειλή που υποτίθεται ότι αποτελεί ο αιτών για την εθνική ασφάλεια. Επιπλέον, οι υποκείμενες πληροφορίες που αφορούν τον κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια είναι απόρρητες και ο αιτών δεν έχει πρόσβαση σε αυτές.

Στην περίπτωση αιτούντων στους οποίους έχει επιδοθεί **απόφαση επιστροφής**, το ισχύον **δίκαιο της ΕΕ** αφορά τις **γενικές αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, όπως το δικαίωμα υπεράσπισης, το οποίο περιλαμβάνει το δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα αιτιολογημένης απόφασης (εκ των οποίων και τα δύο εντάσσονται στο δικαίωμα χρηστής διοίκησης), καθώς και το δικαίωμα πραγματικής δικαστικής προσφυγής. Επιπλέον, θα πρέπει να τηρούνται ο **Χάρτης** και η **οδηγία για τις Επιστροφές**. Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο Επιστροφών¹⁰ και την απόφαση στην υπόθεση *Gnandi*,¹¹ εφαρμόζονται οι ίδιοι κανόνες στην περίπτωση **προσφυγής κατά της απόφασης σχετικά με ανάκληση άδειας διαμονής εάν αυτή ακόμη εκκρεμεί**. Στην περίπτωση επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, εφαρμόζεται επίσης η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες¹².

Το υπόδειγμα δεν προορίζεται για υποθέσεις υπηκόων τρίτων χωρών που απολαμβάνουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας δυνάμει της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία.¹³ Ωστόσο, εάν η άδεια διαμονής του αιτούντος έχει ανακληθεί αλλά του έχει **χορηγηθεί άδεια προσωρινής διαμονής και μέλος της οικογένειάς του είναι πολίτης της ΕΕ** που δεν ασκεί το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ, και συγκεκριμένα ο **Χάρτης** και οι **γενικές αρχές** μέσω του άρθρου 20 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με το ΔΕΕ, στην περίπτωση υπηκόου τρίτης χώρας που έχει μέλος της οικογένειας το οποίο είναι πολίτης της ΕΕ που δεν ασκεί το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, εφαρμόζεται το **άρθρο 20 της ΣΛΕΕ**. Αυτή η περίπτωση, αφορά **μεταξύ άλλων**,

⁹ Επιχειρήματα υπέρ της εφαρμοσιμότητας του άρθρου 6 στις εν λόγω υποθέσεις ασύλου παρέχονται από την εξής *Νομική εργαλειοθήκη*: <https://helsinki.hu/en/challenging-the-national-security-card-in-asylum-cases/>

¹⁰ Σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2017, για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εκτέλεση σχετικών με την επιστροφή καθηκόντων.

¹¹ ΔΕΕ, C-181/16, *Sadikou Gnandi κατά État belge*, 19 Ιουνίου 2018, σκέψεις 39 και 49.

¹² Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

¹³ Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών.

γονείς ανηλίκων από τους οποίους εξαρτάται το παιδί, ή οι οποίοι φροντίζουν το παιδί, ή, στην περίπτωση ενηλίκων σε εξαιρετικές περιπτώσεις, άλλα μέλη της οικογένειας.¹⁴ Κατά συνέπεια, έχουν το ανεπιφύλακτο δικαίωμα διαμονής και το δικαίωμα εργασίας στο έδαφος των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένου του κράτους μέλους του οποίου υπήκοος είναι το παιδί (ή ο ενήλικας σε εξαιρετικές περιπτώσεις).

Όσον αφορά την ΕΣΔΑ, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που απελαύνονται από κράτος μέλος της ΕΕ μπορούν πρωτίστως να επικαλεστούν τα άρθρα 3 και 8, το άρθρο 13 σε συνδυασμό με τα άρθρα 3 και 8, καθώς και το άρθρο 1 του έβδομου πρωτοκόλλου εάν η πρότερη διαμονή τους ήταν νόμιμη. Σε αντίθεση με τα ανωτέρω, οι υπήκοοι τρίτων χωρών στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια προσωρινής διαμονής λόγω ανάκλησης της άδειας διαμονής τους δεν έχουν δικαίωμα προσφυγής στην ΕΣΔΑ εφόσον δεν διατρέχουν κίνδυνο απέλασης.

2 Ορισμός της απειλής για την εθνική ασφάλεια στο δίκαιο της ΕΕ (βασικά στοιχεία)

2.1 Συνάφεια σε υποθέσεις απόρρητων δεδομένων

Ελλείψει κοινώς εφαρμοσμένων ορισμών για την «εθνική ασφάλεια», τη «δημόσια ασφάλεια» και τη «δημόσια τάξη» από τα κράτη μέλη, μπορούν να καθορίζονται διαφορετικά γραπτά ή μη γραπτά όρια και απαιτήσεις για να αξιολογείται αν συγκεκριμένος αιτών συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια. Αυτή η κατάσταση μπορεί εύκολα να οδηγήσει στην αυθαίρετη χρήση αυτών των εννοιών.¹⁵

Κατά συνέπεια, το ΔΕΕ έχει ήδη δηλώσει ότι οι έννοιες της «εθνικής ασφάλειας» και της «δημόσιας τάξης» που βρίσκονται σε διάφορες νομικές πράξεις της ΕΕ (και έχουν ερμηνευθεί από το ΔΕΕ) έχουν καθολική και ενιαία εφαρμογή κατά την ερμηνεία του δικαίου της ΕΕ, ανεξάρτητα από την οδηγία και τη φύση της υπόθεσης στην οποία ανακύπτουν οι έννοιες και επί της οποίας το Δικαστήριο παρείχε αρχικά την ερμηνεία του.¹⁶ Αντίστοιχα, η ερμηνεία της έννοιας της «δημόσιας ασφάλειας» κατά την έννοια της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος του ενδιαφερόμενου προσώπου.

¹⁴ ΔΕΕ C-135/08, Janko Rottman κατά Freistaat Bayern, 2 Μαρτίου 2010. ΔΕΕ, C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano κατά Office national de l'emploi (ONEm), 8 Μαρτίου 2011. ΔΕΕ, C-434/09, Shirley McCarthy κατά Secretary of State for the Home Department, 5 Μαΐου 2011. ΔΕΕ, C-256/11, Murat Derici κ.λπ. κατά Bundesministerium für Inneres, 15 Νοεμβρίου 2011. ΔΕΕ, C-40/11, Yoshikazu Iida κατά Stadt Ulm, 8 Νοεμβρίου 2012. ΔΕΕ, C-356/11 και C-357/11, O και S κατά Maahanmuuttovirasto και Maahanmuuttovirasto κατά L, 6 Δεκεμβρίου 2012. ΔΕΕ, C-457/12, S. κατά Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel und Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel κατά G. Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State (Niederlande), 12 Μαρτίου 2014. ΔΕΕ, C-87/12, Kreshnik Ymeraga κ.λπ. κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Vorabentscheidungsersuchen der Cour administrative (Luxemburg), 8 Μαΐου 2013. ΔΕΕ, C-86/12, Adzo Domenyo Alokpa κ.λπ. κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, 10 Οκτωβρίου 2013. ΔΕΕ, C-165/14, Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado, 13 Σεπτεμβρίου 2016. ΔΕΕ, C-304/14, Secretary of State for the Home Department κατά CS, 13 Σεπτεμβρίου 2016. ΔΕΕ, C-133/15, H. C. Chavez-Vilchez κ.λπ. κατά Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank κ.λπ. Vorabentscheidungsersuchen des Centrale Raad van Beroep, 10 Μαΐου 2017. ΔΕΕ, C-82/16, K.A. κ.λπ. κατά Belgische Staat, 8 Μαΐου 2018.

¹⁵ HFHR, HHC, Kisa, Right to Know, Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland, Σεπτέμβριος 2021.

¹⁶ ΔΕΕ, C-601/15 PPU, J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, 15 Φεβρουαρίου 2016, σκέψη 64. ΔΕΕ, C-467/02, Inan Cetinkaya κατά Land Baden-Württemberg, 11 Νοεμβρίου 2004, σκέψη 43.

Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να επανεξετάζονται οι διάφορες υποθέσεις τις οποίες έχει εκδικάσει το Δικαστήριο, και να αναλύονται διεξοδικά οι κύριες συνιστώσες των όρων «εθνική ασφάλεια», «δημόσια ασφάλεια» και «δημόσια τάξη», καθώς και τα πρότυπα αξιολόγησης στη νομολογία του Δικαστηρίου.

2.2 Συναφείς ορισμοί και νομικά πρότυπα αξιολόγησης του κινδύνου για την εθνική ασφάλεια

Μέχρι σήμερα, δεν έχει υπάρξει καμία προδικαστική παραπομπή στη νομολογία του ΔΕΕ η οποία να αφορά τη **νομοθεσία για το άσυλο** και η οποία ερμηνεύει τον όρο «κίνδυνος για την ασφάλεια του κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 14 παράγραφος 4 στοιχείο β) και του άρθρου 17 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις. Οι διατάξεις αυτές προβλέπουν την ανάκληση ή την απόρριψη της χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας για λόγους εθνικής ασφάλειας. Ωστόσο, παρέχεται κάποια καθοδήγηση από το Δικαστήριο όσον αφορά το άρθρο 24 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις, σχετικά με την απόρριψη της έκδοσης ή την ανάκληση άδειας διαμονής εάν υφίστανται «επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης».¹⁷ Όσον αφορά **την κράτηση στο πλαίσιο της διαδικασίας ασύλου**, το ΔΕΕ έχει ήδη ερμηνεύσει το άρθρο 8 παράγραφος 3 στοιχείο ε) της οδηγίας για την υποδοχή. Η διάταξη αυτή προβλέπει τη δυνατότητα κράτησης αιτούντος όταν το απαιτεί η προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης.¹⁸

Το Δικαστήριο δεν έχει εκδώσει απόφαση σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 12 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις επιστροφές, το οποίο προβλέπει ότι οι πληροφορίες σχετικά με τους πραγματικούς λόγους της απόφασης επιστροφής μπορούν να περιοριστούν «για τη διαφύλαξη της εθνικής ασφάλειας, της άμυνας και της δημόσιας ασφάλειας και για την πρόληψη, τη διερεύνηση, τον εντοπισμό και τη δίωξη αξιόποινων πράξεων». Ωστόσο, όσον αφορά τα πρόσωπα που απολαμβάνουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας δυνάμει της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία, το Δικαστήριο έχει εκτεταμένη νομολογία σχετικά με την ερμηνεία της δημόσιας ασφάλειας και της δημόσιας τάξης για την οποία οι ορισμοί ισχύουν εξίσου για όλες τις διαδικασίες όπου εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ.¹⁹

Με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι συναφείς όροι που προσδιορίζονται για το υπόδειγμα ορίζονται στο δίκαιο της ΕΕ ως εξής:

Ο όρος «**δημόσια ασφάλεια**» («**εθνική ασφάλεια**») χρησιμοποιείται από το ΔΕΕ για να καλύψει τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική ασφάλεια ενός κράτους μέλους.²⁰ Το Δικαστήριο έχει αναφέρει ότι η απειλή για τη λειτουργία των θεσμών και των απαραίτητων δημόσιων υπηρεσιών και την επιβίωση του πληθυσμού, καθώς και ο κίνδυνος σοβαρής διατάραξης των εξωτερικών σχέσεων ή της ειρηνικής συνύπαρξης των λαών, ή ο κίνδυνος για τα στρατιωτικά συμφέροντα μπορεί να επηρεάσουν τη δημόσια ασφάλεια.²¹ Σύμφωνα με το ΔΕΕ, η εσωτερική ασφάλεια μπορεί να επηρεαστεί από «*άμεση απειλή για την ηρεμία και τη σωματική ασφάλεια*

¹⁷ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014.

¹⁸ ΔΕΕ, C-601/15 PPU, *J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15 Φεβρουαρίου 2016. ΔΕΕ, C-18/16, *K. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 14 Σεπτεμβρίου 2017.

¹⁹ ΔΕΕ, C-145/09, *Land Baden-Württemberg κατά Παναγιώτη Τσακουρίδη*, 23 Νοεμβρίου 2010. ΔΕΕ, C-249/11, *Hristo Byankov κατά Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti*, 4 Οκτωβρίου 2012.

²⁰ ΔΕΕ, C-601/15 PPU, *J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15 Φεβρουαρίου 2016, σκέψεις 65-67.

²¹ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 78.

του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους». ²² Προϋποθέτει επίσης την ύπαρξη απειλής για τη δημόσια ασφάλεια, η οποία να είναι «ιδιαιτέρως σοβαρή». ²³

Ο όρος «**δημόσια τάξη**» έχει χρησιμοποιηθεί από το ΔΕΕ για να καλύψει την ύπαρξη «*πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής για κάποιο από τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας*». ²⁴ Το Δικαστήριο τονίζει ότι αυτό σημαίνει κάτι περισσότερο από την απλή «*διατάραξη της κοινωνικής τάξης που συνεπάγεται κάθε παράβαση του νόμου*». ²⁵

Οι όροι «εθνική ασφάλεια» και «δημόσια τάξη» καλύπτουν περιπτώσεις όπου ο αιτών ανήκει σε οργάνωση που υποστηρίζει τη διεθνή τρομοκρατία ή υποστηρίζει τέτοιου είδους οργάνωση. ²⁶ Παρ' όλα αυτά, στην υπόθεση *H.T.* κατά την ερμηνεία των «επιτακτικών λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης» υπό την έννοια του άρθρου 24 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις, το ΔΕΕ έκρινε ότι η υποστήριξη τρομοκρατικής οργάνωσης δεν οδηγεί αυτομάτως στην εφαρμογή «*επιτακτικών λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης*» κατά την έννοια του άρθρου 24 παράγραφος 1. ²⁷

Η απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση *J.N.* στο πλαίσιο της κράτησης σε διαδικασία ασύλου δυνάμει του άρθρου 8 παράγραφος 3 στοιχείο ε) της οδηγίας για την υποδοχή προβλέπει τον ίδιο ορισμό που έχει θεσπίσει και το ΔΕΕ στις υποθέσεις για την ερμηνεία της οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία. Έκρινε ότι δικαιολογείται μόνο εάν η συμπεριφορά του αιτούντος συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή που θίγει κάποιο θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας ή την εσωτερική ή εξωτερική ασφάλεια του οικείου κράτους μέλος. ²⁸ Επιπλέον, ο κίνδυνος που συνιστά ο αιτών θα πρέπει να βασίζεται σε συγκλίνοντα, αντικειμενικά και συγκεκριμένα στοιχεία. ²⁹ Οι εν λόγω βάσιμοι λόγοι θα πρέπει να καθορίζονται με αξιολόγηση των γεγονότων τα οποία γνωρίζουν οι αρχές των κρατών μελών και υπό το πρίσμα της συνολικής εξέτασης όλων των περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης. ³⁰

Οι διοικητικές αρχές και τα δικαστήρια των κρατών μελών δεσμεύονται από ορισμένες διαδικαστικές εγγυήσεις που αφορούν την εφαρμογή της «*εξαίρεσης για λόγους δημόσιας τάξης*», όπως τα κριτήρια **εξατομικευμένης αξιολόγησης**, ακόμη κι αν το επίπεδο προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης σε δεδομένη υπόθεση δεν είναι το ίδιο με αυτό που κατοχυρώνεται από την οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία. ³¹ Ως εκ τούτου, απαιτείται επίσης εξατομικευμένη αξιολόγηση από τις αρμόδιες αρχές όσον αφορά την εφαρμογή της εξαίρεσης για λόγους δημόσιας ασφάλειας, για τις αποφάσεις σχετικά με τον αποκλεισμό από

²² ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-331/16 και C-366/16, *K κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie και H.F. κατά Belgische Staat*, 2 Μαΐου 2018, σκέψη 42.

²³ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 78.

²⁴ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 79.

²⁵ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 79.

²⁶ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 80.

²⁷ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 99.

²⁸ ΔΕΕ, C-601/15 PPU, *J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15 Φεβρουαρίου 2016, σκέψη 67.

²⁹ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας*, 2 Απριλίου 2020, σκέψη 159.

³⁰ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας*, 2 Απριλίου 2020, σκέψη 159.

³¹ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 24 Ιουνίου 2015, σκέψη 77. ΔΕΕ C-371/08, *Nural Ziebell κατά Land Baden-Württemberg*, 8 Δεκεμβρίου 2011, σκέψη 86.

το καθεστώς πρόσφυγα/επικουρικής προστασίας, την απόρριψη αίτησης ασύλου, εντολή κράτησης ή απόφαση επιστροφής.

Στην υπόθεση *H.T.*, το ΔΕΕ έκρινε ότι η αρμόδια αρχή, υπό την εποπτεία των εθνικών δικαστηρίων, είναι υποχρεωμένη να προβεί σε εξατομικευμένη αξιολόγηση των συγκεκριμένων γεγονότων όσον αφορά τις ενέργειες τόσο του οργανισμού όσο και του ενδιαφερόμενου προσώπου προκειμένου να αποφασίσει σχετικά με την ανάκληση της άδειας διαμονής που έχει εκδοθεί για πρόσφυγα, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου ο αιτών παρέχει υποστήριξη σε τρομοκρατική οργάνωση.³² Αντίστοιχα, θα πρέπει να εξακριβωθεί, ειδικότερα, αν ο αιτών έχει διαπράξει τρομοκρατικές ενέργειες, αν και σε ποιο βαθμό ο αιτών συμμετείχε στον σχεδιασμό, τη λήψη αποφάσεων ή την καθοδήγηση άλλων προσώπων με στόχο την τέλεση τέτοιου είδους πράξεων, καθώς και αν και σε ποιο βαθμό το ενδιαφερόμενο πρόσωπο χρηματοδότησε τέτοιου είδους πράξεις ή διέθεσε σε άλλα πρόσωπα τα μέσα για την τέλεσή τους.³³

Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *K.* και *H. F.*, το ΔΕΕ ανέφερε ότι η έννοια των «μέτρων που λαμβάνονται για λόγους δημόσιας πολιτικής ή δημόσιας ασφάλειας», κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου του άρθρου 27 παράγραφος 2 τη οδηγίας για την ελεύθερη κυκλοφορία, θα πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι η απειλή θα πρέπει να βασίζεται σε εξατομικευμένη αξιολόγηση.³⁴ Στη δεύτερη περίπτωση θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η προσωπική συμπεριφορά του εν λόγω ατόμου και, στην περίπτωση απόφασης για τον αποκλεισμό του από το καθεστώς πρόσφυγα (όπως στη συγκεκριμένη υπόθεση), οι εθνικές αρχές θα πρέπει να εξετάζουν τους παράγοντες στους οποίους βασίζεται η απόφαση. Συγκεκριμένα, οι αρχές θα πρέπει να μελετήσουν τη «φύση και τη σοβαρότητα των εγκλημάτων ή των πράξεων που του προσάπτονται, το επίπεδο της ατομικής του συμμετοχής σε αυτά, τη συνδρομή, ενδεχομένως, λόγων άρσης του αξιόποινου, καθώς και την ύπαρξη ή μη ποινικής καταδίκης».³⁵ Οι αρχές θα πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη «το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από τη φερόμενη τέλεση των εγκλημάτων ή πράξεων αυτών, καθώς και τη μεταγενέστερη συμπεριφορά του εν λόγω ατόμου, ιδίως το κατά πόσον η συμπεριφορά του καταδεικνύει ότι εμμένει στην προσβολή των θεμελιωδών αξιών που κατοχυρώνονται στα άρθρα 2 και 3 της ΣΕΕ, κατά τρόπο που θα μπορούσε να διαταράξει την ηρεμία και τη σωματική ασφάλεια του πληθυσμού».³⁶

Συνεπάγεται ότι η διαπίστωση ότι ο αιτών συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια, καθώς και οι συνέπειες αυτής της διαπίστωσης, θα πρέπει να αποφασίζονται από τις αρμόδιες αρχές. Η εν λόγω διαπίστωση δεν μπορεί να οδηγήσει αυτόματα σε δυσμενείς επιπτώσεις για τον αιτούντα όσον αφορά την απώλεια του καθεστώτος του, την απόρριψη της αίτησής του, την απέλαση ή την κράτησή του κ.λπ. Επιπλέον, το ΔΕΕ έκρινε ότι δεν είναι δυνατή η επίκληση του άρθρου 72 της ΣΛΕΕ για τον ισχυρισμό ότι κάποιος συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια

³² ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 99.

³³ ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014, σκέψη 90.

³⁴ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-331/16 και C-366/16, *K κατά Statssecretaris van Veiligheid en Justitie και H.F. κατά Belgische Staat*, 2 Μαΐου 2018, σκέψη 48, σκέψεις 65-66.

³⁵ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-331/16 και C-366/16, *K κατά Statssecretaris van Veiligheid en Justitie και H.F. κατά Belgische Staat*, 2 Μαΐου 2018, σκέψη 66.

³⁶ Ό.π.

αποκλειστικά για τον σκοπό της γενικής πρόληψης, ή χωρίς να εξακριβωθεί άμεση σχέση με συγκεκριμένη υπόθεση.³⁷

3 Κριτήρια εξατομικευμένης αξιολόγησης στο δίκαιο της ΕΕ έναντι δεσμευτικών γνωμοδοτήσεων των υπηρεσιών ασφαλείας

Βασικό πρόβλημα

Το ζήτημα αυτό προκύπτει όταν η γνωμοδότηση των υπηρεσιών ασφαλείας με την οποία διαπιστώνεται ότι ο αιτών συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια είναι δεσμευτική για την απόφαση των αρχών ασύλου και μετανάστευσης, ή, ακόμη κι αν δεν είναι δεσμευτική, συνήθως ακολουθείται από τις εν λόγω αρχές.³⁸ Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι αποφάσεις σχετικά με το βάσιμο του κινδύνου σε διαδικασίες ασύλου (συμπεριλαμβανομένου του ζητήματος της κράτησης) και μετανάστευσης εκδίδονται επίσημα μόνο από τις αρμόδιες αρχές και ουσιαστικά βασίζονται στη γνωμοδότηση των υπηρεσιών ασφαλείας.³⁹ Το πρόβλημα επιδεινώνεται από το γεγονός ότι οι υπηρεσίες ασφαλείας δεν δεσμεύονται από τις σχετικές οδηγίες της ΕΕ και δεν έχουν αρμοδιότητα να διεξάγουν διαδικασίες ασύλου ή επιστροφής. Αυτή η *de facto* στέρηση εξουσίας υποδηλώνει ότι η σχετική εθνική νομοθεσία και η εφαρμογή της στην πράξη παραβιάζουν το δίκαιο της ΕΕ.

3.1 Διαδικασία ασύλου

Σύμφωνα με το άρθρο 2 στοιχείο στ) της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, ως «*αποφαινόμενη αρχή*» νοείται κάθε οιοδήποτε δικαστική ή διοικητική αρχή κράτους μέλους υπεύθυνη για την εξέταση των αιτήσεων διεθνούς προστασίας και αρμόδια για τη λήψη αποφάσεων πρωτοβαθμώς στις εν λόγω υποθέσεις. Επιπλέον, υπό το πρίσμα των σκέψεων 16 και 17 του προοιμίου της εν λόγω οδηγίας, το προσωπικό της αποφαινόμενης αρχής θα πρέπει να έχει την απαραίτητη γνώση ή κατάρτιση στον τομέα της διεθνούς προστασίας (όπως προβλέπεται επίσης στο άρθρο 4 παράγραφος 3 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου) και να εκτελεί τις δραστηριότητές του τηρώντας τις ισχύουσες δεοντολογικές αρχές.

Η αποφαινόμενη αρχή είναι υπεύθυνη για την κατάλληλη εξέταση των αιτήσεων σύμφωνα με την οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι η εν λόγω αρχή έχει στη διάθεσή της τα κατάλληλα μέσα, συμπεριλαμβανομένου επαρκούς αρμόδιου προσωπικού, για να εκτελεί τα καθήκοντά της.⁴⁰ Ακόμη κι αν υπάρχουν σοβαρές ανησυχίες για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να θέτουν σε κίνδυνο την επαρκή και πλήρη εξέταση της αίτησης, ενώ θα πρέπει να διασφαλίζουν την πραγματική πρόσβαση του αιτούντος στις βασικές αρχές και εγγυήσεις που προβλέπονται στην οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου.⁴¹

Εκτός από την αποφαινόμενη αρχή που αναφέρεται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, μπορεί να οριστεί άλλη αρχή μόνο με σκοπό είτε τη διεξαγωγή της

³⁷ ΔΕΕ, υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας, 2 Απριλίου 2020, σκέψη 160.

³⁸ Αυτό ισχύει στην Ουγγαρία. Βλ. HFHR, HHC, Kisa, Right to Know, Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland, Σεπτέμβριος 2021.

³⁹ Το μέρος αυτό δεν ισχύει για τους αιτούντες που ορίζονται στο σημείο iii) της παραγράφου 1.2 (βλ. ανωτέρω), καθώς στην περίπτωση τους το δίκαιο της ΕΕ δεν έχει θεσπίσει διαδικαστικούς κανόνες όσον αφορά την έκδοση αποφάσεων.

⁴⁰ Άρθρο 4 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

⁴¹ Σκέψη 20 του προοιμίου της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

διαδικασίας του Δουβλίνου είτε της διαδικασίας στα σύνορα δυνάμει του άρθρου 43. Σε διαφορετική περίπτωση, υπεύθυνη για τη διεξαγωγή της διαδικασίας είναι η αποφαινόμενη αρχή. Η αποκλειστική εξουσία της αποφαινόμενης αρχής να εξετάζει και να αποφασίζει σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου απορρέει επίσης από το άρθρο 10 παράγραφος 3 στοιχείο δ) της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου. Αντίστοιχα, η αποφαινόμενη αρχή μπορεί να ζητήσει τη συμβουλή πραγματογνώμονα σε συγκεκριμένα ζητήματα. Η διαδικασία αυτή συμβάλλει στη λήψη απόφασης από την αποφαινόμενη αρχή. Εάν δεν υπάρχουν περαιτέρω κανόνες σχετικά με τη διαδικασία πραγματογνωμοσύνης, μπορεί να θεωρηθεί ότι οι υπηρεσίες ασφαλείας εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των πραγματογνωμόνων κατά την έννοια του άρθρου 10 παράγραφος 3 στοιχείο δ) της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου.

Το ΔΕΕ έχει ήδη τονίσει ότι είναι αποκλειστικά καθήκον της αποφαινόμενης αρχής, η οποία ενεργεί υπό την εποπτεία των δικαστηρίων, να διεξάγει την αξιολόγηση των γεγονότων και περιστάσεων, όπως ορίζεται στο άρθρο 4 της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις.⁴² Επισημάνε επίσης ότι η εξέταση θα πρέπει να περιλαμβάνει εξατομικευμένη αξιολόγηση, ενώ συμπέρανε ότι η αποφαινόμενη αρχή δεν μπορεί να βασίζεται για την απόφασή της αποκλειστικά στα πορίσματα της πραγματογνωμοσύνης.⁴³ Επίσης, αν ζητηθεί η γνώμη εμπειρογνώμονα στο πλαίσιο της αξιολόγησης των συναφών γεγονότων και περιστάσεων (δυνάμει του άρθρου 4 της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις), οι αναλυτικοί κανόνες σχετικά με τα αιτήματα γνωμοδότησης από εμπειρογνώμονα θα πρέπει να συμμορφώνονται και με άλλες σχετικές διατάξεις του δικαίου της ΕΕ, ιδίως με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη.⁴⁴

Κατά συνέπεια, προκύπτει από τις οδηγίες και τη συναφή προαναφερθείσα απόφαση του ΔΕΕ, ότι η αποφαινόμενη αρχή, ακόμη κι όταν ζητείται πραγματογνωμοσύνη, δεν μπορεί να αποφασίσει για το βάσιμο αίτησης ασύλου βασιζόμενη αποκλειστικά και αυτόματα στην απόφαση άλλης αρχής η οποία είναι αρμόδια για την αξιολόγηση ειδικής, συγκεκριμένης πτυχής της υπόθεσης. Η αποφαινόμενη αρχή θα πρέπει επίσης να διενεργεί τη δική της εξέταση, όπως απαιτείται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 3 της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις⁴⁵ (λαμβάνοντας υπόψη τις ρήτρες αποκλεισμού στα άρθρα 12, 14, 17 και 19 της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις) και να διεξάγει αξιολόγηση αναγκαιότητας και αναλογικότητας.⁴⁶

Αντίστοιχα, οι εξουσίες της αποφαινόμενης αρχής δεν μπορούν να εκχωρηθούν σε άλλη αρχή (συμπεριλαμβανομένων εξειδικευμένων αρχών όπως υπηρεσίες ασφαλείας), εκτός εάν η εν λόγω εκχώρηση επιτρέπεται βάσει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου στις περιπτώσεις που παρατίθενται στο άρθρο 4 παράγραφος 2. Η εν λόγω εκχώρηση εξουσιών και η έλλειψη εξατομικευμένης αξιολόγησης, καθώς και η απουσία εξέτασης της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, παραβιάζουν τις διαδικαστικές εγγυήσεις που απαιτούνται από το δίκαιο της ΕΕ.

⁴² ΔΕΕ C-473/16, *F. κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 25 Ιανουαρίου 2018, σκέψη 40.

⁴³ ΔΕΕ C-473/16, *F. κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 25 Ιανουαρίου 2018, σκέψεις 41-42 και 45.

⁴⁴ ΔΕΕ C-473/16, *F. κατά Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 25 Ιανουαρίου 2018, σκέψεις 34-35.

⁴⁵ ΔΕΕ, C-901/19, *CF, DN κατά Bundesrepublik Deutschland*, 10 Ιουνίου 2021, σκέψεις 41-42. Το ΔΕΕ αναφέρει ότι η αίτηση ασύλου θα πρέπει να υπόκειται σε εξατομικευμένη αξιολόγηση, στο πλαίσιο της οποίας θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη διάφοροι παράγοντες.

⁴⁶ Άρθρο 52 παράγραφος 1 του Χάρτη.

3.2 Κράτηση στο πλαίσιο διαδικασίας ασύλου

Το άρθρο 8 παράγραφος 2 της οδηγίας για την υποδοχή αναφέρει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θέσουν αιτούντα υπό κράτηση εφόσον κρίνεται αναγκαίο, και κατόπιν ατομικής αξιολόγησης κάθε περίπτωσης, εάν δεν είναι δυνατό να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα. Το ΔΕΕ τόνισε τη σημασία του άρθρου 8 παράγραφος 2 στην υπόθεση *J.N.* κατά την ερμηνεία του άρθρου 8 της οδηγίας για την υποδοχή και επισήμανε ότι η απόφαση κράτησης θα πρέπει επίσης να είναι εύλογη και ανάλογη προς τον θεμιτό σκοπό.⁴⁷ Έκρινε ότι ακόμη κι αν ο αιτών συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια, αυτό και μόνο το γεγονός δεν μπορεί αυτόματα να οδηγήσει στην έκδοση απόφασης κράτησης βάσει του άρθρου 8 παράγραφος 3 στοιχείο ε) της οδηγίας για την υποδοχή.⁴⁸ Απόφαση κράτησης μπορεί να εκδοθεί μόνο εάν το επιτάσσουν λόγοι εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης. Το ΔΕΕ έκρινε ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν την υποχρέωση να διαπιστώνουν, πριν από την κράτηση του αιτούντος σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ότι ο κίνδυνος που αντιπροσωπεύουν τα επίμαχα πρόσωπα για την εθνική ασφάλεια ή για τη δημόσια τάξη αντιστοιχεί τουλάχιστον στη βαρύτητα της επεμβάσεως που συνιστούν τα μέτρα αυτά στο δικαίωμα του αιτούντος στην ελευθερία. Είναι σαφές ότι οι εθνικές αρχές οφείλουν να λειτουργούν αντισταθμιστικά.⁴⁹ Οι αρχές αυτές ορίζονται από το Δικαστήριο στην απόφαση της υπόθεσης *J.N.* και επαναλαμβάνονται στην απόφαση της υπόθεσης *K.* και στην απόφαση της υπόθεσης *V.L.*⁵⁰

Όσον αφορά τα προαναφερθέντα, μπορεί να συναχθεί ότι αν η απόφαση κράτησης βασίζεται αποκλειστικά στη γνωμοδότηση των υπηρεσιών ασφαλείας, και ελλείψει εξατομικευμένης αξιολόγησης των περιστάσεων του αιτούντος και της ατομικής του υπόθεσης, έρχεται σε αντίθεση με το δίκαιο της ΕΕ.

3.3 Διαδικασία επιστροφής

Η αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας για την επιστροφή απαιτεί δίκαιη και διαφανή διαδικασία στην οποία οι αποφάσεις θα πρέπει να εκδίδονται κατά περίπτωση. Επιπλέον, το άρθρο 5 της οδηγίας για την επιστροφή προβλέπει ότι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τέσσερις παράγοντες κατά την έκδοση απόφασης επιστροφής. Πρόκειται για τους εξής: το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, την οικογενειακή ζωή, την κατάσταση της υγείας του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας, και την τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Επίσης, το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού και ο σεβασμός της οικογενειακής ζωής προβλέπονται και στον Χάρτη (άρθρα 24 και 7 αντίστοιχα).⁵¹ Συνάγεται ότι ακόμη κι αν ζητηθεί πραγματογνωμοσύνη (δηλαδή η γνώμη των υπηρεσιών ασφαλείας όσον αφορά την απειλή που συνιστά ο αιτών για την εθνική ασφάλεια), η αρχή μετανάστευσης δεν μπορεί να εκδώσει απόφαση βασιζόμενη αποκλειστικά και αυτόματα στην απόφαση άλλης αρχής. Η πραγματογνωμοσύνη αφορά αποκλειστικά την αξιολόγηση ειδικής, συγκεκριμένης πτυχής της υπόθεσης χωρίς τη διεξαγωγή επιμέρους εξέτασης όπως απαιτείται από το δίκαιο της ΕΕ. Ως εκ τούτου, απόφαση που βασίζεται αποκλειστικά στη γνώμη των υπηρεσιών ασφαλείας οι

⁴⁷ ΔΕΕ, C-601/15 PPU, *J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15 Φεβρουαρίου 2016, σκέψεις 61 και 63.

⁴⁸ ΔΕΕ, C-601/15 PPU, *J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15 Φεβρουαρίου 2016, σκέψη 61.

⁴⁹ ΔΕΕ, C-601/15 PPU, *J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15 Φεβρουαρίου 2016, σκέψη 69.

⁵⁰ ΔΕΕ, C-18/16, *K. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 14 Σεπτεμβρίου 2017, σκέψη 48. ΔΕΕ, C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal κατά V.L.*, 25 Ιουνίου 2020, σκέψη 102.

⁵¹ Βλ. ΔΕΕ, C-112/20, *M. A. κατά État belge*, 11 Μαρτίου 2021, σκέψη 26.

οποίες έχουν κρίνει ότι ο αιτών συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια παραβιάζει το δίκαιο της ΕΕ εάν δεν λαμβάνει υπόψη κατά την αξιολόγηση τους άλλους παράγοντες που προαναφέρθηκαν και εάν δεν εφαρμόζει το κριτήριο αναγκαιότητας-αναλογικότητας όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντος.⁵²

Με βάση τη νομολογία του ΕΔΔΑ, τόσο οι αρχές ασύλου όσο και οι αρχές μετανάστευσης θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στο «σύνολο των στοιχείων που συλλέγονται από το αρμόδιο όργανο εθνικής ασφάλειας προκειμένου να αναπτύξουν τα επιχειρήματά τους κατά του αλλοδαπού, μεταξύ άλλων και στα απόρρητα έγγραφα». ⁵³ Η απαίτηση αυτή δυνάμει του διεθνούς δικαίου προϋποθέτει ότι οι αρχές έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν τη δική τους, ατομική απόφαση εφαρμόζοντας αξιολόγηση αναλογικότητας, με βάση όλο το υλικό που τους έχει παρασχεθεί (μεταξύ άλλων από τις υπηρεσίες ασφαλείας), σχετικά με το αν η απειλή για την εθνική ασφάλεια θα δικαιολογούσε πράγματι τη λήψη του επιζήμιου μέτρου για τον αιτούντα. Συνάγεται ότι τα νομικά συστήματα στα οποία οι αρχές μετανάστευσης δεν έχουν πρόσβαση στους λόγους (δηλαδή στις απόρρητες πληροφορίες) για τους οποίους κάποιος θεωρείται απειλή για την εθνική ασφάλεια δεν συνάδουν με τα πρότυπα της ΕΣΔΑ.

4 Διαδικαστικές εγγυήσεις - δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, δικαιώματα υπεράσπισης και δικαίωμα χρηστής διοίκησης

Βασικό πρόβλημα:

Οι αιτούντες για τους οποίους οι εθνικές αρχές κρίνουν ότι συνιστούν απειλή για την εθνική ασφάλεια δεν λαμβάνουν αιτιολόγηση (ή η αιτιολόγηση είναι ανεπαρκής)⁵⁴ όσον αφορά την εν λόγω αξιολόγηση. Ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση να προσβάλουν ουσιαστικά την απόφαση των αρμόδιων εθνικών αρχών ενώπιον δικαστηρίου ή δευτεροβάθμιων αρχών, ούτε έχουν τη δυνατότητα να υποβάλουν επιχειρήματα για να αντικρούσουν τη θεμελίωση της ύπαρξης απειλής πριν από την έκδοση της διοικητικής απόφασης.

4.1 Δίκαιο της ΕΕ και νομολογία του ΔΕΕ

4.1.1 Γενικές διασφαλίσεις

Θα πρέπει να εξεταστούν τρεις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ στο πλαίσιο των γενικών εγγυήσεων όσον αφορά τις αποφάσεις όπου τα δεδομένα είναι απόρρητα. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τα **δικαιώματα της υπεράσπισης**, τα οποία περιλαμβάνουν το **δικαίωμα αιτιολογημένης απόφασης** και το **δικαίωμα ακρόασης**, για το **δικαίωμα πραγματικής δικαστικής προσφυγής** και το **δικαίωμα χρηστής διοίκησης**, το οποίο περιλαμβάνει το δικαίωμα αιτιολογημένης απόφασης και το δικαίωμα ακρόασης. Συνάγεται από τη φύση των γενικών αρχών ότι σε κάθε περίπτωση όπου εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ, θα πρέπει να τηρείται. Επιπλέον, και οι τρεις αρχές κατοχυρώνονται στον Χάρτη (άρθρα 47 και 41⁵⁵) και διασφαλίζουν την καθολική εφαρμοσιμότητα αυτών των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις διαδικασίες όπου τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ (με εξαίρεση το δικαίωμα της χρηστής

⁵² Άρθρο 52 παράγραφος 1 του Χάρτη.

⁵³ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 156 (iii).

⁵⁴ Π.χ. μόνο μια γενική δήλωση ότι ο αιτών υποστηρίζει τρομοκρατική οργάνωση.

⁵⁵ Το δικαίωμα χρηστής διοίκησης όπως ορίζεται στο άρθρο 41 του Χάρτη εφαρμόζεται μόνο στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ενώ η αντίστοιχη γενική αρχή εφαρμόζεται και στα κράτη μέλη.

διοίκησης, το οποίο εφαρμόζεται μόνο στα θεσμικά όργανα της ΕΕ).⁵⁶ Παρότι οι τρεις αρχές συνδέονται στενά μεταξύ τους, θα τις εξετάσουμε χωριστά στη συνέχεια:

Τα δικαιώματα της υπεράσπισης και το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής (άρθρο 47 του Χάρτη):

Τα δικαιώματα της υπεράσπισης, τα οποία διακηρύσσονται ως γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ, περιλαμβάνουν το δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα αιτιολογημένης απόφασης. Αυτό διασφαλίζεται από το άρθρο 47 του Χάρτη.⁵⁷ Τα δικαιώματα υπεράσπισης εφαρμόζονται όχι μόνο σε διαδικασία δικαστικού ελέγχου, αλλά και σε διοικητικές διαδικασίες, καθώς σκοπός τους είναι να παρέχουν στο άτομο τη δυνατότητα «να διορθώσει ένα λάθος ή να προβάλει στοιχεία σχετικά με την προσωπική του κατάσταση που συνηγορούν υπέρ του να ληφθεί ή να μη ληφθεί απόφαση ή να έχει αυτή το τάδε ή το δείνα περιεχόμενο (...)».⁵⁸ Επιπλέον, το δικαίωμα ακρόασης εγγυάται σε όλους τη δυνατότητα να γνωστοποιούν λυσιτελώς την άποψή τους κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας και πριν από την έκδοση οποιασδήποτε αποφάσεως που θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντά τους.⁵⁹ Αφετέρου, τα δικαιώματα της υπεράσπισης δημιουργούν και υποχρεώσεις για τις αρχές. Αντίστοιχα οι αρχές θα πρέπει να μελετούν με τη δέουσα προσοχή τις παρατηρήσεις που υπέβαλε ο αιτών, εξετάζοντας με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα συναφή στοιχεία της οικείας υποθέσεως και αιτιολογώντας εμπεριστατωμένως την απόφασή τους.⁶⁰ Το ΔΕΕ έκρινε ότι όταν οι αρχές των κρατών μελών λαμβάνουν μέτρα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης (ισχύει και για τις τέσσερις κατηγορίες αιτούντων που αναφέρονται στο υπόδειγμα), είναι υποχρεωμένες να σέβονται τα δικαιώματα της υπεράσπισης των αποδεκτών αποφάσεων οι οποίες θίγουν αισθητά τα συμφέροντά τους.⁶¹

Επιπλέον, όσον αφορά την κράτηση σε διαδικασίες ασύλου, μπορεί να προβληθεί το επιχείρημα κατ' αναλογία προς την υπόθεση *M.G., N.R.*, ότι πριν από την έκδοση απόφασης κράτησης για λόγους εθνικής ασφάλειας [άρθρο 8 παράγραφος 3 στοιχείο ε) της οδηγίας για την υποδοχή], θα πρέπει να διασφαλίζεται το δικαίωμα ακρόασης του αιτούντος άσυλο. Σε διαφορετική περίπτωση, ο αιτών θα στερούνταν της δυνατότητας να αμυνθεί καλύτερα έτσι ώστε η διοικητική αυτή διαδικασία να κατέληγε σε διαφορετικό αποτέλεσμα.⁶²

Το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και δίκαιης δίκης συνιστά τη γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ. Διασφαλίζεται από το άρθρο 47 του Χάρτη. Ιδιαίτερα, δεν περιορίζεται σε διαφορές που αφορούν πολιτικά δικαιώματα και υποχρεώσεις ή ποινικά ζητήματα, όπως στην ΕΣΔΑ. Μάλιστα, όπως διαπιστώθηκε στην απόφαση της υπόθεσης *Les Verts κατά του Ευρωπαϊκού*

⁵⁶ Άρθρο 51 παράγραφος 1 του Χάρτη.

⁵⁷ ΔΕΕ, C-249/13, Khaled Boudjlida κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques, 11 Δεκεμβρίου 2014, σκέψη 34. ΔΕΕ, C-166/13, Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 Νοεμβρίου 2014, σκέψη 48.

⁵⁸ ΔΕΕ, C-166/13, Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 Νοεμβρίου 2014, σκέψη 47. ΔΕΕ, C-249/13, Khaled Boudjlida κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques, 11 Δεκεμβρίου 2014, σκέψη 37. ΔΕΕ, C-348/16, Moussa Sacko κατά Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, 26 Ιουλίου 2017, σκέψη 35.

⁵⁹ ΔΕΕ, C-166/13, Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 Νοεμβρίου 2014, σκέψη 46.

⁶⁰ ΔΕΕ, C-166/13, Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 Νοεμβρίου 2014, σκέψη 48.

⁶¹ ΔΕΕ, C-269/90, Technische Universität München κατά Hauptzollamt München-Mitte, 21 Νοεμβρίου 1991, σκέψη 14.

⁶² ΔΕΕ, C-383/13 PPU, M. G., N. R. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 10 Σεπτεμβρίου 2013, σκέψη 35.

Κοινοβουλίου, η εφαρμοσιμότητά του είναι καθολική στον τομέα όπου τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ, εφόσον η ΕΕ βασίζεται στο κράτος δικαίου.⁶³

Το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στις διαδικασίες ασύλου προβλέπεται στο άρθρο 46 παράγραφος 3 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο προβλέπει την πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων. Το ΔΕΕ έχει ήδη αποφασίσει ότι τα χαρακτηριστικά της προσφυγής του άρθρου 46 πρέπει να καθορίζονται τηρουμένου του άρθρου 47 του Χάρτη, το οποίο αποτελεί επιβεβαίωση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.⁶⁴ Το Δικαστήριο τόνισε ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης συναποτελείται από διάφορα στοιχεία, στα οποία καταλέγονται ιδίως τα δικαιώματα άμυνας, η αρχή της ισότητας των όπλων, το δικαίωμα προσβάσεως στα δικαστήρια, καθώς και το δικαίωμα λήψεως νομικών συμβουλών, άμυνας και εκπροσώπησης.⁶⁵

Στις διαδικασίες επιστροφής, το άρθρο 13 της οδηγίας για την επιστροφή προβλέπει αποτελεσματικό ένδικο μέσο κατά απόφασης που αφορά την επιστροφή. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, τα χαρακτηριστικά του αποτελεσματικού μέσου παροχής έννομης προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 13 παράγραφος 1 της οδηγίας για την επιστροφή πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 47 του Χάρτη.⁶⁶

Το δικαίωμα χρηστής διοίκησης ως γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ:

Η γενική αρχή του **δικαιώματος χρηστής διοίκησης** περιλαμβάνει το **δικαίωμα ακρόασης** και το **δικαίωμα αιτιολογημένης απόφασης**.⁶⁷ Κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη, ωστόσο, το εν λόγω άρθρο αφορά αποκλειστικά τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Στην απόφαση της υπόθεσης *YS*, το ΔΕΕ έκρινε ότι το άρθρο 41 «δεν απευθύνεται στα κράτη μέλη, αλλά μόνο στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης».⁶⁸ Το Δικαστήριο υπενθύμισε την απόφαση στην υπόθεση *Cicala*, στην οποία το ΔΕΕ κατέληξε για πρώτη φορά σε αυτό το συμπέρασμα το 2011.⁶⁹ Στην συνέχεια, αναφέρθηκε στην απόφαση της υπόθεσης *HN*, η οποία αναφέρει ότι «το δικαίωμα χρηστής διοίκησης (...) αποτυπώνει γενική αρχή του δικαίου της

⁶³ ΔΕΕ, υπόθεση 294/83, *‘Les Verts’* κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 23 Απριλίου 1986, [1986] ECR 1339, σκέψη 23.

⁶⁴ ΔΕΕ, C-348/16, *Moussa Sacko* κατά Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, 26 Ιουλίου 2017, σκέψη 31.

⁶⁵ ΔΕΕ, C-348/16, *Moussa Sacko* κατά Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, 26 Ιουλίου 2017, σκέψεις 30-32.

⁶⁶ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, FMS, FNZ, SA, SA junior κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 Μαΐου 2020, σκέψη 127.

⁶⁷ ΔΕΕ, C-249/13, *Khaled Boudjlida* κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques, 11 Δεκεμβρίου 2014, σκέψεις 33-34.

⁶⁸ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-141/12 και C-372/12, *YS, M, S* κατά Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, 17 Ιουλίου 2014, σκέψη 67.

⁶⁹ ΔΕΕ, C-482/10, *Teresa Cicala* κατά Regione Siciliana, 21 Δεκεμβρίου 2011, σκέψη 28. Βλ. A. M. Reneman, G. Beck, N. Mole, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, Οκτώβριος 2014, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf>, σ. 30.

Ένωσης». ⁷⁰ Τις αποφάσεις όπως αυτές που εκδόθηκαν στις υποθέσεις Mukarubega ⁷¹ και Boudjlida ⁷² στον τομέα της μετανάστευσης, ακολούθησε σύντομα η απόφαση στην υπόθεση YS. Οι εν λόγω αποφάσεις επιβεβαίωσαν τη μη εφαρμοσιμότητα του άρθρου 41 στις εθνικές αρχές. Ως εκ τούτου, η υποχρέωση παράθεσης αιτιολόγησης στη νομολογία δεν συνδέεται με το δικαίωμα χρηστής διοίκησης δυνάμει του άρθρου 41 του Χάρτη, αλλά μάλλον με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής. Κατά συνέπεια, εξετάζεται σε στενή συνάρτηση με το άρθρο 47. Το σκεπτικό φαίνεται αρκετά προφανές: το ενδιαφερόμενο πρόσωπο θα πρέπει να γνωρίζει την αιτιολόγηση μιας απόφασης προκειμένου να αποφασίσει αν θέλει ή όχι να ασκήσει προσφυγή. Μόλις αποφασίσει να ζητήσει δικαστικό έλεγχο, η αποτελεσματικότητά του μπορεί να διασφαλιστεί μόνο αν το άτομο μπορεί να προβάλει τα επιχειρήματά του κατά της επίμαχης απόφασης. ⁷³

Κατά συνέπεια, όσον αφορά τη συμπεριφορά των εθνικών αρχών, τα άτομα θα πρέπει να βασίζονται στη γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ (και στο άρθρο 47 του Χάρτη) σχετικά με το δικαίωμα αιτιολογημένης απόφασης, αντί για το άρθρο 41 του Χάρτη. ⁷⁴

4.1.2 Πρόσβαση σε απόρρητες πληροφορίες και χρήση τους στις διοικητικές διαδικασίες: πεδίο εφαρμογής και προϋποθέσεις (ουσία των πληροφοριών και «ειδικός εντεταλμένος»)

Το ΔΕΕ έχει ήδη θεσπίσει τις ελάχιστες εγγυήσεις όσον αφορά την πρόσβαση σε απόρρητες πληροφορίες και τη χρήση τους από τον αιτούντα σε διοικητικές διαδικασίες, όταν στη διοικητική απόφαση γίνεται αναφορά σε απόρρητες πληροφορίες ως βάση της αξιολόγησης απειλής για την εθνική ασφάλεια. ⁷⁵ Παρότι η υπόθεση ZZ αφορούσε Γαλλοαλγερινό μέλος οικογένειας πολίτη της ΕΕ, το ΔΕΕ θέσπισε απαιτήσεις όπως προκύπτουν από το άρθρο 47 του Χάρτη. Επίσης, το ΔΕΕ επανέλαβε τις απαιτήσεις σε μεταγενέστερες αποφάσεις του κάνοντας αναφορά στην απόφαση ZZ, και μάλιστα σε υποθέσεις που δεν αφορούσαν μετανάστες ή αλλοδαπούς. ⁷⁶ Κατά συνέπεια, οι απαιτήσεις αυτές ισχύουν για όλες τις υποθέσεις που αφορούν απόρρητες πληροφορίες, με βάση το δίκαιο της ΕΕ, όπου εφαρμόζεται το άρθρο 47 του Χάρτη. Αυτό περιλαμβάνει υποθέσεις ασύλου (ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για απόφαση επί της ουσίας ή απόφαση εντολής κράτησης σε διαδικασία ασύλου) και διαδικασίες επιστροφής, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος του συγκεκριμένου ατόμου. ⁷⁷

⁷⁰ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-141/12 και C-372/12, YS, M, S κατά Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, 17 Ιουλίου 2014, σκέψη 68. Βλ. A. M. Reneman, G. Beck, N. Mole, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, Οκτώβριος 2014, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf>, σ. 30.

⁷¹ ΔΕΕ, C-166/13, Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 Νοεμβρίου 2014.

⁷² ΔΕΕ, C-249/13, Khaled Boudjlida κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques, 11 Δεκεμβρίου 2014.

⁷³ ΔΕΕ, C-166/13, Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis, 5 Νοεμβρίου 2014, σκέψη 48.

⁷⁴ A. M. Reneman, G. Beck, N. Mole, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, Οκτώβριος 2014, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf>, σ. 31.

⁷⁵ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013.

⁷⁶ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Kadi*, 18 Ιουλίου 2013, σκέψη 100, υπόθεση που δεν αφορά μετανάστευση ή άσυλο: ΔΕΕ, C-437/13, *Unitrading Ltd. κατά Staatssecretaris van Financiën*, 23 Οκτωβρίου 2014, σκέψεις 20-21.

⁷⁷ Σημειωτέον ότι δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις που αφορούν προσωρινή διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς ο σχετικός κανονισμός πρωτίστως δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ (το πεδίο εφαρμογής καθορίζεται από την οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής

Στην απόφαση για την υπόθεση ZZ, το ΔΕΕ έκρινε ότι η μη κοινοποίηση της ακριβούς και πλήρους αιτιολογίας απόφασης που λαμβάνεται θα πρέπει να αξιολογείται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 47 του Χάρτη, και όσον αφορά τις απαιτήσεις σύμφωνα με τις οποίες οι περιορισμοί στην άσκηση των δικαιωμάτων εξυπηρετούν πραγματικά τους αντίστοιχους στόχους και υπόκεινται στις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας όπως ορίζονται στο άρθρο 52 παράγραφος 1 του Χάρτη.⁷⁸

Σύμφωνα με το ΔΕΕ, εάν οι διάδικοι δεν έχουν τη δυνατότητα να εξετάσουν τα πραγματικά περιστατικά και έγγραφα στα οποία θεμελιώθηκαν αποφάσεις που τους αφορούν, και επί των οποίων δεν είχαν, συνεπώς, τη δυνατότητα να τοποθετηθούν, παραβιάζεται το **δικαίωμά τους σε πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία**.⁷⁹

Υπό το πρίσμα της απόφασης στην υπόθεση ZZ, ο αιτών πρέπει να μπορεί να προβάλλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς, δηλαδή να αντικρούσει συγκεκριμένες πληροφορίες όσον αφορά την εικαζόμενη απειλή για την εθνική ασφάλεια. Κατά λογική συνέπεια, ο αιτών μπορεί να ασκήσει τα δικαιώματα της υπεράσπισής του εάν του γνωστοποιηθούν έστω εν μέρει οι συγκεκριμένες πληροφορίες.

Το δικαίωμα της πραγματικής προσφυγής όπως ορίζεται στο άρθρο 47 του Χάρτη προβλέπει ότι, κατά γενικό κανόνα, στον αιτούντα θα πρέπει να παρέχονται οι πληροφορίες και οι λόγοι που το αφορούν, επί των οποίων θεμελιώνεται η απόφαση απόρριψης/ανάκλησης της αίτησης ή του καθεστώτος τους. Η γνώση αυτών των πληροφοριών είναι απαραίτητη προκειμένου να παρασχεθεί στον αιτούντα η δυνατότητα «να υπερασπιστεί τα δικαιώματά του υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες και να αποφασίσει, έχοντας γνώση όλων των στοιχείων, αν είναι πρόσφορο να προσφύγει στον αρμόδιο δικαστή, καθώς και να παρασχεθεί στον δικαστή πλήρως η δυνατότητα ασκήσεως του ελέγχου νομιμότητας της οικείας εθνικής αποφάσεως (...)».⁸⁰ Από τη στιγμή που η υπόθεση θα παραπεμφθεί στο δικαστήριο, οι αιτούντες «έχουν δικαίωμα να λαμβάνουν γνώση των εγγράφων ή των παρατηρήσεων που υποβάλλονται στο δικαστήριο για να επηρεάσουν την απόφασή του και να εκφέρουν σχετικώς τη γνώμη τους».⁸¹

Ωστόσο, αν η αρχή αρνηθεί να γνωστοποιήσει πλήρως τις πληροφορίες για λόγους εθνικής ασφάλειας, το νομικό σύστημα θα πρέπει να μεριμνήσει τόσο για τις ανησυχίες του κράτους ως προς την ασφάλεια όσο και για τα δικαιώματα υπεράσπισης του αιτούντος.⁸² Ωστόσο, το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία του αιτούντος μπορεί να περιοριστεί στον απολύτως αναγκαίο βαθμό.⁸³ Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως πρέπει να τηρείται στον μέγιστο δυνατό βαθμό προκειμένου να παρασχεθεί στον αιτούντα η δυνατότητα να αμφισβητήσει τους λόγους στους οποίους βασίσθηκε η επίμαχη απόφαση καθώς και να υποβάλει παρατηρήσεις όσον αφορά τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία. Ως εκ τούτου, «**πρέπει**

προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων).

⁷⁸ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψεις 50-54.

⁷⁹ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 56.

⁸⁰ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 53. ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Kadi, 18 Ιουλίου 2013, σκέψη 100. Βλ. ΔΕΕ, C-222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) κατά Georges Heylens κ.λπ.*, [1987] ECR 4097, σκέψη 15.

⁸¹ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 55.

⁸² ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 57.

⁸³ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 64.

να γνωστοποιείται εν πάση περιπτώσει στον ενδιαφερόμενο το ουσιαστικό περιεχόμενο των λόγων» στους οποίους βασίσθηκε η απόρριψη της αίτησης ή η ανάκληση του καθεστώτος.⁸⁴

Ωστόσο, το ΔΕΕ κάνει διάκριση μεταξύ του «ουσιαστικού περιεχομένου των λόγων» στους οποίους βασίζεται η απόφαση και των αποδεικτικών στοιχείων στα οποία βασίζονται οι λόγοι. Όσον αφορά την πρώτη περίπτωση, δεν αρκεί μόνο ο ισχυρισμός απειλής για την εθνική ασφάλεια. Στην *απόφαση της υπόθεσης ZZ*, το ΔΕΕ αναφέρει απλώς ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο πρέπει να ενημερώνεται για το «ουσιαστικό περιεχόμενο των λόγων» οι οποίοι συνιστούν τη βάση της επίμαχης απόφασης. Ωστόσο, στην *απόφαση της υπόθεσης Kadi II*, παρέχει κάποια καθοδήγηση ως προς το τι μπορεί να περιλαμβάνει το «ουσιαστικό περιεχόμενο των λόγων», δηλαδή ποιες πληροφορίες που παρέχονται στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο θεωρούνται ικανοποιητικές για την προστασία των δικαιωμάτων υπεράσπισής του.⁸⁵ Σύμφωνα με αυτή, **εταιρείες, πρόσωπα και ο ακριβής χρόνος των γεγονότων** ή οποιοσδήποτε άλλος ισχυρισμός σχετικά με τη συμπεριφορά του αιτούντος που θα μπορούσε να συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια θα πρέπει να **ταυτοποιείται αδιαμφισβήτητα** από τις αρχές.⁸⁶

Κατά συνέπεια, το ΔΕΕ έκρινε στην απόφασή του στην υπόθεση *Kadi II* ότι ο ισχυρισμός ότι ο Υ. Α. Kadi ήταν ιδιοκτήτης στην Αλβανία διαφόρων εταιριών οι οποίες έστελναν κεφάλαια σε εξτρεμιστές ή τους ανέθεταν καθήκοντα ελέγχου των κεφαλαίων των εν λόγω εταιριών, εκ των οποίων τουλάχιστον πέντε έλαβαν κεφάλαια κινήσεως από τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, είναι ανεπαρκώς ακριβής και συγκεκριμένος. Δεν περιέχει καμία ένδειξη σχετικά με την ταυτότητα των οικείων εταιριών, τον χρόνο των καταγγελλομένων ενεργειών και την ταυτότητα των «εξτρεμιστών» που υποτίθεται ότι ωφελήθηκαν από τις ενέργειες αυτές.⁸⁷

Αντίθετα, η μερική κοινοποίηση δεν ισχύει για τα αποδεικτικά στοιχεία στα οποία βασίζονται οι λόγοι, εάν κάτι τέτοιο «θίγει κατά τρόπο άμεσο και ιδιαίτερο την ασφάλεια του κράτους, καθόσον μπορεί, μεταξύ άλλων, να θέσει σε κίνδυνο τη ζωή, την υγεία ή την ελευθερία ατόμων ή να αποκαλύψει τις ειδικές μεθόδους έρευνας που μετέρχονται οι εθνικές αρχές ασφάλειας και συνεπώς να παρακωλύσει σοβαρά ή ακόμη και να εμποδίσει τη μελλοντική άσκηση των καθηκόντων των εν λόγω αρχών».⁸⁸

Η απόφαση της υπόθεσης ZZ παρέχει επίσης κάποια καθοδήγηση όσον αφορά τη συμμετοχή ειδικού δικηγόρου στη διαδικασία.⁸⁹ Το ΔΕΕ εξέδωσε την απόφασή του όσον αφορά την υποχρέωση του κράτους να παρέχει τουλάχιστον το ουσιαστικό περιεχόμενο των λόγων, παρά το γεγονός ότι δυνάμει του οικείου εθνικού δικαίου ο ειδικός δικηγόρος είχε το δικαίωμα να ζητήσει οδηγίες από την αρμόδια αρχή ώστε να του επιτραπεί η επικοινωνία με τον πελάτη αφού του είχε επιδοθεί το απόρρητο υλικό. Ως εκ τούτου, συνάγεται ότι απλώς και μόνο η

⁸⁴ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ. κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 65.

⁸⁵ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ. κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψεις 68-69. ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Yassin Abdullah Kadi, 18 Ιουλίου 2013, σκέψεις 141, 143, 145, 147, 149.

⁸⁶ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Yassin Abdullah Kadi, 18 Ιουλίου 2013, σκέψεις 141, 143, 145, 147, 149.

⁸⁷ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Yassin Abdullah Kadi, 18 Ιουλίου 2013, σκέψη 141.

⁸⁸ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ. κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 66.

⁸⁹ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ. κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 27 και σκέψη 44.

δυνατότητα επικοινωνίας του ειδικού δικηγόρου με τον πελάτη δεν επαρκεί για να διασφαλιστεί το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής του αιτούντος.

Διαδικασία ασύλου:

Εάν η αποκάλυψη των πληροφοριών ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την εθνική ασφάλεια, το **άρθρο 23 παράγραφος 1 της οδηγίας για τις διαδικασίες** προβλέπει ότι τα δικαστήρια έχουν πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες [στοιχείο α)] και τα κράτη μέλη θεσπίζουν διαδικασίες που εξασφαλίζουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων υπεράσπισης του αιτούντος [στοιχείο β)]. Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, η οδηγία επισημαίνει ως παράδειγμα ότι νομικός σύμβουλος ο οποίος έχει υποβληθεί σε έλεγχο ασφαλείας μπορεί να αποτελεί τέτοιου είδους εγγύηση. Κατά συνέπεια, όπως επιβεβαιώνεται από την οδηγία, η πρόσβαση των δικαστηρίων στα απόρρητα δεδομένα δεν μπορεί να εγγυηθεί από μόνη της τον σεβασμό των δικαιωμάτων υπεράσπισης του αιτούντος.

Το δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες στις οποίες βασίζεται η απόφαση σε διαδικασίες ασύλου προβλέπεται στο άρθρο 12 παράγραφος 1 στοιχείο δ) και στο άρθρο 11 παράγραφος 2 της οδηγίας για τις διαδικασίες. Όσον αφορά την εντολή κράτησης σε διαδικασίες ασύλου, το άρθρο 9 παράγραφος 2 της οδηγίας για την υποδοχή προβλέπει ότι η κράτηση αιτούντος διατάσσεται εγγράφως και αναφέρει τους πραγματικούς και νομικούς λόγους στους οποίους αυτή βασίζεται. Επιπλέον, το άρθρο 9 παράγραφος 4 προβλέπει ότι οι κρατούμενοι αιτούντες ενημερώνονται αμέσως εγγράφως για τους λόγους κράτησης και τις διαδικασίες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο για την προσβολή της εντολής κράτησης, καθώς και για τη δυνατότητα να ζητούν δωρεάν νομική συνδρομή και εκπροσώπηση.⁹⁰ Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι τα προαναφερθέντα άρθρα δεν επιτρέπουν παρέκκλιση από την υποχρέωση της αρχής ασύλου να παρέχει στον αιτούντα εγγράφως απόφαση με τους πραγματικούς και νομικούς λόγους. Ως εκ τούτου, οποιαδήποτε παρέκκλιση από τους εν λόγω κανόνες συνιστά παραβίαση του δικαίου της ΕΕ.

Επιπλέον, το δικαίωμα ακρόασης αποτελεί εγγενές στοιχείο της διαδικασίας ασύλου και προβλέπεται στα άρθρα 14 και 16 της οδηγίας για τις διαδικασίες, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις («Αξιολόγηση των γεγονότων και περιστάσεων») έτσι ώστε *«να παραχωρείται στον αιτούντα κατάλληλη ευκαιρία για να παρουσιάσει τα στοιχεία που απαιτούνται για την, κατά το δυνατόν, πλήρη τεκμηρίωση της αίτησης σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας 2011/95/ΕΕ»* (άρθρο 16, οδηγία για τις διαδικασίες). Το ίδιο δικαίωμα ισχύει για τον αιτούντα κατά τη διαδικασία ανάκλησης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 45 της οδηγίας για τις διαδικασίες.

Διαδικασία επιστροφής:

Το άρθρο 12 παράγραφος 1 της οδηγίας για την επιστροφή προβλέπει ότι οι πληροφορίες σχετικά με τους πραγματικούς λόγους της απόφασης επιστροφής μπορούν να περιοριστούν, για παράδειγμα, για τη διαφύλαξη της εθνικής και της δημόσιας ασφάλειας. Επιπλέον, το άρθρο 13 της οδηγίας για την επιστροφή προβλέπει αποτελεσματικό ένδικο μέσο κατά απόφασης που αφορά την επιστροφή και έχει εκδοθεί δυνάμει του προαναφερθέντος άρθρου. Το ακριβές περιεχόμενο του άρθρου 12 παράγραφος 1, αν δηλαδή ο περιορισμός των

⁹⁰ Βλ. ΔΕΕ, C-601/15 PPU, J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, 15 Φεβρουαρίου 2016 και ΔΕΕ, C-18/16, K. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 14 Σεπτεμβρίου 2017.

πραγματικών λόγων μπορεί να είναι απόλυτος, δεν έχει ερμηνευθεί ακόμη από το ΔΕΕ. Ωστόσο, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, τα χαρακτηριστικά του αποτελεσματικού μέσου παροχής έννομης προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 13 παράγραφος 1 της οδηγίας για την επιστροφή πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 47 του Χάρτη.⁹¹ Ως εκ τούτου, σύμφωνα με την απόφαση της υπόθεσης ZZ, ο πλήρης περιορισμός της αιτιολόγησης θα έθιγε την ουσία του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής. Επομένως, δυνάμει του άρθρου 12 παράγραφος 1 της οδηγίας για την επιστροφή, δεν μπορεί να γίνει επιτρεπτός από τα κράτη μέλη. Προκειμένου να ληφθούν σχετικές διευκρινίσεις από το ΔΕΕ, θα μπορούσε να υποβληθεί αίτημα έκδοσης προδικαστικής απόφασης.

4.1.3 Η φύση και το πεδίο εφαρμογής του δικαστικού ελέγχου όσον αφορά τη νομιμότητα των απόρρητων δεδομένων

Σύμφωνα με την απόφαση της υπόθεσης ZZ, ο **αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος** όσον αφορά τους λόγους που επικαλείται η εθνική αρχή σχετικά με την ασφάλεια του κράτους και τη νομιμότητα της απόφασης θα πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα που περιγράφονται στη συνέχεια.⁹²

Το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να επαληθεύσει αν τα επίμαχα δεδομένα χαρακτηρίστηκαν νομίμως ως «απόρρητα». Θα πρέπει να εξετάσει αν η γνωστοποίηση απαγορεύεται για λόγους ασφάλειας του κράτους. Το εθνικό δικαστήριο εξετάζει όλους τους λόγους και τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία βάσει των οποίων ελήφθη η απόφαση.⁹³ Το δικαστήριο θα πρέπει να κρίνει αν υπάρχουν λόγοι ασφάλειας του κράτους οι οποίοι παρεμποδίζουν την εν λόγω γνωστοποίηση με τη διεξαγωγή ανεξάρτητης εξέτασης όλων των νομικών και πραγματικών στοιχείων στα οποία έχει βασιστεί η αρμόδια εθνική αρχή. Δεν υπάρχει τεκμήριο ότι οι λόγοι τους οποίους επικαλείται η εθνική αρχή υπάρχουν και είναι βάσιμοι.⁹⁴ Εάν το δικαστήριο κρίνει ότι η ασφάλεια του κράτους δεν αποκλείει τη γνωστοποίηση, διατάσσει τις εθνικές αρχές να γνωστοποιήσουν τις πληροφορίες.⁹⁵ Εάν η αρχή δεν γνωστοποιήσει τις πληροφορίες παρά την εντολή του δικαστηρίου, το δικαστήριο εξετάζει τη νομιμότητα της απόφασης αγνοώντας τις πληροφορίες που δεν γνωστοποιήθηκαν.⁹⁶

Υπό τον όρο ότι η ασφάλεια του κράτους εμποδίζει τη γνωστοποίηση, δηλαδή η γνωστοποίηση των πληροφοριών θα έθετε πράγματι σε κίνδυνο την ασφάλεια του κράτους, το δικαστήριο θα πρέπει να διασφαλίσει ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο πρέπει να ενημερώνεται για το ουσιαστικό περιεχόμενο των λόγων οι οποίοι συνιστούν τη βάση της επίμαχης απόφασης και να καθορίσει τις συνέπειες που ενδέχεται να έχει δυνάμει του εθνικού δικαίου η ενδεχόμενη αθέτηση της εν λόγω υποχρέωσης κοινοποιήσεως.⁹⁷

⁹¹ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, FMS, FNZ, SA, SA junior κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 Μαΐου 2020, σκέψη 127.

⁹² Βλ. ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 58.

⁹³ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 59.

⁹⁴ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψεις 60-61.

⁹⁵ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 64.

⁹⁶ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 63.

⁹⁷ ΔΕΕ, C-300/11, ZZ, κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 68.

Διαδικασία ασύλου:

Το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής προβλέπεται στο άρθρο 46 παράγραφος 3 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, το οποίο προβλέπει την πλήρη και *ex nunc* εξέταση τόσο των πραγματικών όσο και των νομικών ζητημάτων. Το ΔΕΕ έχει ήδη αποφασίσει ότι τα χαρακτηριστικά της προσφυγής που περιγράφεται στο άρθρο 46 πρέπει να καθορίζονται τηρουμένου του άρθρου 47 του Χάρτη, το οποίο αποτελεί επιβεβαίωση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.⁹⁸ Το Δικαστήριο τόνισε ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης συναποτελείται από διάφορα στοιχεία, στα οποία καταλέγονται ιδίως τα δικαιώματα άμυνας, η αρχή της ισότητας των όπλων, το δικαίωμα προσβάσεως στα δικαστήρια, καθώς και το δικαίωμα λήψεως νομικών συμβουλών, άμυνας και εκπροσώπησης.⁹⁹

Διαδικασία επιστροφής:

Το άρθρο 13 της οδηγίας για την επιστροφή προβλέπει αποτελεσματικό ένδικο μέσο κατά απόφασης που αφορά την επιστροφή. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, τα χαρακτηριστικά του αποτελεσματικού μέσου παροχής έννομης προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 13 παράγραφος 1 της οδηγίας για την επιστροφή πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 47 του Χάρτη.¹⁰⁰

4.2 Διεθνείς κανόνες

4.2.1 ΕΣΔΑ και νομολογία του ΕΔΔΑ

Η υποχρέωση διασφάλισης των διαδικαστικών εγγυήσεων αντίστοιχα με το δίκαιο της ΕΕ και τη νομολογία του ΔΕΕ όπως περιγράφεται στην ενότητα 4.1 ανωτέρω απαιτείται επίσης από την ΕΣΔΑ σε σχέση με τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων που βασίζονται σε απόρρητες/εμπιστευτικές πληροφορίες. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, οι εικαζόμενες παραβιάσεις όσον αφορά τις αποφάσεις σχετικά με την είσοδο, διαμονή και απέλαση αλλοδαπών δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 παράγραφος 1 της Σύμβασης.¹⁰¹ Ως εκ τούτου, σε διαδικασίες που αφορούν μετανάστες, ενδέχεται να ισχύουν τα άρθρα 3, 5 παράγραφοι 1 και 4, 8 και 13 σε συνδυασμό με τα άρθρα 3 και 8, καθώς και το άρθρο 1 του έβδομου πρωτοκόλλου.

Το ΕΔΔΑ έχει εκδικάσει διάφορες υποθέσεις που αφορούσαν την απέλαση αλλοδαπού για λόγους εθνικής ασφάλειας. Σε αυτές τις υποθέσεις, το Δικαστήριο, όταν διαπίστωνε παραβίαση, έκρινε ότι ακόμη κι όταν υπάρχει ισχυρισμός απειλής για την εθνική ασφάλεια, η εγγύηση πραγματικής προσφυγής προβλέπει **κατ' ελάχιστο ότι το δικαστήριο θα πρέπει να είναι αρμόδιο να απορρίψει τον ισχυρισμό της εκτελεστικής εξουσίας ότι υφίσταται απειλή για**

⁹⁸ ΔΕΕ, C-348/16, Moussa Sacko κατά Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, 26 Ιουλίου 2017, σκέψη 31.

⁹⁹ ΔΕΕ, C-348/16, Moussa Sacko κατά Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano, 26 Ιουλίου 2017, σκέψη 32.

¹⁰⁰ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, FMS, FNZ, SA, SA junior κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 Μαΐου 2020, σκέψη 127.

¹⁰¹ ΕΔΔΑ, *Μααουία κατά Γαλλίας* [GC], αριθ. 39652/98, 5 Οκτωβρίου 2000, σκέψη 40.

την εθνική ασφάλεια, όταν τον θεωρεί αυθαίρετο ή αβάσιμο.¹⁰² Επιπλέον, ορίζει ότι θα πρέπει να υπάρχει **κάποια μορφή εκατέρωθεν ακρόασης**, αν χρειαστεί ακόμη και μέσω **ειδικού εντεταλμένου** με εξουσιοδότηση.¹⁰³ Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, το δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά ισχυρισμό του άρθρου 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 8, ότι τουλάχιστον ο νόμιμος εκπρόσωπος του αιτούντος θα πρέπει να γνωρίζει τα συγκεκριμένα περιστατικά που προσάπτονται στον αιτούντα.¹⁰⁴ Ο κανόνας αυτός ενισχύθηκε επίσης δυνάμει του άρθρου 5 παράγραφος 4, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι ο αιτών θα πρέπει να είναι σε θέση να αντικρούσει ουσιαστικά τους ισχυρισμούς εναντίον του. Ο ειδικός δικηγόρος μπορεί να εκπληρώσει αποτελεσματικά τον ρόλο του αν ο αιτών έχει στη διάθεσή του επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τους ισχυρισμούς εναντίον του, ώστε να έχει τη δυνατότητα να δώσει αποτελεσματικές οδηγίες στον ειδικό δικηγόρο.¹⁰⁵

Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο του ισχυρισμού περί εθνικής ασφάλειας, το Δικαστήριο ανέφερε ότι ο έλεγχος δεν θα πρέπει να ακολουθεί φορμαλιστική προσέγγιση. Ο έλεγχος δεν θα πρέπει να αφήνει στις υπηρεσίες ασφαλείας πλήρη και ανεξέλεγκτη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη διαπίστωση απειλής για την εθνική ασφάλεια.¹⁰⁶ Εάν δεν τηρείται το ελάχιστο επίπεδο προστασίας κατά της αυθαιρεσίας, η επέμβαση στο δικαίωμα του αιτούντος στην οικογενειακή και ιδιωτική ζωή «δεν συνάδει με τον νόμο» κατά την έννοια του άρθρου 8 παράγραφος 2, και ως εκ τούτου οδηγεί σε παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβασης.¹⁰⁷

Όσον αφορά τους αιτούντες που τίθενται υπό κράτηση για λόγους εθνικής ασφάλειας όταν τα σχετικά δεδομένα είναι απόρρητα, το Δικαστήριο θέτει τις ίδιες απαιτήσεις όπως και στις περιπτώσεις που αφορούν την απέλαση. Αντίστοιχα με το άρθρο 13, το Δικαστήριο αναφέρει δυνάμει του άρθρου 5 παράγραφος 4 της ΕΣΔΑ,¹⁰⁸ ότι περιλαμβάνει την απαίτηση του δίκαιου χαρακτήρα των διαδικασιών σύμφωνα με την οποία ο δικαστικός έλεγχος θα πρέπει να έχει δικαστικό χαρακτήρα και να παρέχει εγγυήσεις κατάλληλες για τη μορφή της επίμαχης στέρησης της ελευθερίας. Οι διαδικασίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν εκατέρωθεν ακρόαση και να διασφαλίζουν πάντα την «ισοτιμία των μέσων» μεταξύ των διαδίκων. Ωστόσο, η πλήρης διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης μπορεί να περιοριστεί για λόγους εθνικής ασφάλειας. Ακόμη, όμως, και σε αυτήν την περίπτωση, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να έχει πρόσβαση στο σύνολο του υλικού στο οποίο βασίστηκε η εθνική αρχή για την απόφασή της.¹⁰⁹ Συνάγεται ότι, ακόμη και στην περίπτωση που τίθεται ζήτημα εθνικής ασφάλειας, θα πρέπει να τηρείται η έννοια της δικονομικής δικαιοσύνης για τον αιτούντα, σε αντίθεση με τις εύλογες ανησυχίες για την ασφάλεια του κράτους. Όσον αφορά τη μέριμνα και για τις δύο πτυχές, το Δικαστήριο παρέπεμψε στο παράδειγμα του Καναδά, όπου στον απελαθέντα παρέχεται μια δήλωση η

¹⁰² ΕΔΔΑ, *C.G. κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1365/07, 24 Απριλίου 2008, σκέψη 40. ΕΔΔΑ, *Kaushal κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1537/08, 2 Σεπτεμβρίου 2010, σκέψη 29. *Al-Nashif κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 50963/99, 20 Ιουνίου 2002, σκέψεις 123-124.

¹⁰³ ΕΔΔΑ, *C.G. κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1365/07, 24 Απριλίου 2008, σκέψη 57. ΕΔΔΑ, *Kaushal κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1537/08, 2 Σεπτεμβρίου 2010, σκέψη 36. ΕΔΔΑ, *Othman (Abu Qatada) κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, [GC], αριθ. 8139/09, 17 Ιανουαρίου 2012, σκέψη 217.

¹⁰⁴ ΕΔΔΑ, *Bou Hassoun κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 59066/16, 6 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 39.

¹⁰⁵ ΕΔΔΑ, *A. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 220.

¹⁰⁶ ΕΔΔΑ, *Kaushal κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1537/08, 2 Σεπτεμβρίου 2010, σκέψεις 31-32. ΕΔΔΑ, *Bou Hassoun κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 59066/16, 6 Οκτωβρίου 2020, σκέψεις 33-34.

¹⁰⁷ ΕΔΔΑ, *Kaushal κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1537/08, 2 Σεπτεμβρίου 2010, σκέψη 33. ΕΔΔΑ, *Bou Hassoun κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 59066/16, 6 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 35.

¹⁰⁸ «Το άρθρο 5 παράγραφος 4 προβλέπει *lex specialis* σε σχέση με τις γενικότερες απαιτήσεις του άρθρου 13», βλ. ΕΔΔΑ, *A. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 202.

¹⁰⁹ ΕΔΔΑ, *A. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 210. ΕΔΔΑ, *Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 22414/93, 15 Νοεμβρίου 1996, σκέψεις 130-131.

οποία συνοψίζει την υπόθεση εναντίον του και το δικαίωμα εκπροσώπησης και χρήσης αποδεικτικών στοιχείων.¹¹⁰ Η εμπιστευτικότητα του υλικού ασφαλείας διατηρείται βάσει του γεγονότος ότι στην εξέτασή του συμμετέχει εξουσιοδοτημένη επιτροπή και στον αιτούντα παρέχεται σύνοψη των αποδεικτικών στοιχείων. Ο αιτών ή ο νόμιμος εκπρόσωπος δεν έχει άμεση πρόσβαση στο υλικό.¹¹¹ Επιπλέον, «οι αρχές θα πρέπει να γνωστοποιούν επαρκείς πληροφορίες ώστε ο αιτών να γνωρίζει τη φύση των ισχυρισμών εναντίον του και να έχει τη δυνατότητα να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία για να τους καταρρίψει. Θα πρέπει επίσης να διασφαλίσουν ότι ο αιτών ή οι νομικοί του σύμβουλοι είναι σε θέση να συμμετέχουν ουσιαστικά σε δικαστικές διαδικασίες που αφορούν τη συνεχιζόμενη κράτηση».¹¹²

Δυνάμει του άρθρου 1 του έβδομου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, το Δικαστήριο πρόσφατα θέσπισε έναν πιο αναλυτικό οδηγό όσον αφορά τους επιτρεπόμενους περιορισμούς των δικονομικών δικαιωμάτων νομίμως διαμένοντος προσώπου που τελεί υπό διαδικασία απέλασης για λόγους εθνικής ασφάλειας. Αυτά τα κριτήρια πρέπει επίσης να διασφαλίζονται σε σχέση και με τα άλλα άρθρα της Σύμβασης όταν «μια απόφαση εκδίδεται σύμφωνα με τη νομοθεσία», καθώς ο όρος «σύμφωνα με τη νομοθεσία» έχει την ίδια έννοια σε όλη την έκταση της Σύμβασης.¹¹³

Με βάση την απόφαση στην υπόθεση *Muhammad και Muhammad*, το άρθρο 1 του έβδομου πρωτοκόλλου περιλαμβάνει το δικαίωμα πληροφόρησης σχετικά με τα πραγματικά στοιχεία που οδηγούν στην κρίση ότι ο αιτών συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια, καθώς και το δικαίωμα πρόσβασης στο περιεχόμενο των εγγράφων και στις πληροφορίες της δικογραφίας στις οποίες βασίστηκαν οι αρχές για την έκδοση της απόφασης απέλασης.¹¹⁴ Τα δικαιώματα αυτά μπορούν να περιοριστούν για λόγους εθνικής ασφάλειας. Ωστόσο, ακόμη και σε περίπτωση περιορισμών, στον αλλοδαπό θα πρέπει να προσφερθεί πραγματική δυνατότητα να υποβάλει επιχειρήματα κατά της απέλασής του και να προστατευθεί από τυχόν αυθαιρεσίες. Η αυθαιρεσία αποτρέπεται εάν οι περιορισμοί είναι (i) **δεόντως αιτιολογημένοι** και (ii) **επαρκώς αντισταθμισμένοι**. Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, το Δικαστήριο ανέφερε τέσσερις παράγοντες.¹¹⁵ Με βάση αυτούς τους παράγοντες και τα πορίσματα του Δικαστηρίου στη συγκεκριμένη υπόθεση, μπορούν να συναχθούν τα ακόλουθα κριτήρια:

¹¹⁰ ΕΔΔΑ, *A. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 210. ΕΔΔΑ, *Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 22414/93, 15 Νοεμβρίου 1996, σκέψη 131. Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, *Mansour Ahami κατά Καναδά*, ανακοίνωση αριθ. 1051/2002, 15 Ιουνίου 2004.

¹¹¹ ΕΔΔΑ, *A. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 210.

¹¹² ΕΔΔΑ, *Sher κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 5201/11, 20 Οκτωβρίου 2015, σκέψη 149.

¹¹³ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020. W. A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, σ. 1130.

¹¹⁴ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 129. Τα κριτήρια που ορίζονται πρόσφατα ενισχύθηκαν και εφαρμόστηκαν στην υπόθεση του ΕΔΔΑ, *Hassine κατά Ρουμανίας*, αριθ. 36328/13, 9 Μαρτίου 2021.

Οι υπήκοοι του Πακιστάν διέμεναν στη Ρουμανία με φοιτητική βίζα. Η υπηρεσία πληροφοριών κίνησε διαδικασία ενώπιον της Εισαγγελίας ώστε να κηρυχθούν «ανεπιθύμητα πρόσωπα». Σύμφωνα με τα απόρρητα έγγραφα, οι αιτούντες σκόπευαν να εμπλακούν σε δραστηριότητες ικανές να θέσουν σε κίνδυνο την εθνική ασφάλεια. Οι αιτούντες κλήθηκαν ενώπιον δικαστηρίου χωρίς να τους παρασχεθεί πρόσβαση στα έγγραφα. Κατά την ακροαματική διαδικασία, τους προσκομίστηκαν μόνο νομικές διατάξεις, ενώ δεν εκπροσωπήθηκαν από δικηγόρους. Κατά συνέπεια, το δικαστήριο τους κήρυξε ανεπιθύμητους για 15 έτη, και διέταξε τη διοικητική επιτήρηση και απέλασή τους. Την επόμενη ημέρα, το πόρισμα της υπηρεσίας πληροφοριών δημοσιεύθηκε στον Τύπο, όπου αναφέρθηκε ότι οι αιτούντες ετοίμαζαν τρομοκρατική επίθεση. Εκπροσωπήθηκαν από δικηγόρους μόνο στη διαδικασία προσφυγής. Οι δικηγόροι δεν είχαν πρόσβαση στα απόρρητα αρχεία. Το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή τους και στη συνέχεια έφυγαν από τη Ρουμανία.

¹¹⁵ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψεις 147-157.

1. Στους αιτούντες θα πρέπει να παρέχονται πληροφορίες ως προς τους πραγματικούς λόγους της απέλασης, επομένως, σε αυτό το πλαίσιο δεν επαρκεί η ένδειξη των νομικών διατάξεων,¹¹⁶
2. Στον αιτούντα θα πρέπει να παρέχονται πληροφορίες σχετικά με τη διεξαγωγή της δίκης και τον εθνικό μηχανισμό που έχει ως στόχο την αντιστάθμιση των περιορισμών στην άσκηση των δικαιωμάτων (π.χ. πρόσβαση σε εξουσιοδοτημένους δικηγόρους),¹¹⁷
3. Στους αιτούντες θα πρέπει να παρέχεται πραγματική πρόσβαση σε εκπροσώπηση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας από το εθνικό δίκαιο και τις εθνικές πρακτικές. Ο εκπρόσωπος θα πρέπει να έχει πρόσβαση στα έγγραφα, και στη συνέχεια, θα πρέπει να διασφαλίζεται η επικοινωνία του εκπροσώπου με τον αιτούντα. Επιπλέον, το κράτος θα πρέπει να διευκολύνει την πρόσβαση των αιτούντων σε δικηγόρους που έχουν λάβει δικαίωμα πρόσβασης στα αρχεία. Η παρουσία των δικηγόρων χωρίς πρόσβαση δεν διασφάλισε την ουσιαστική υπεράσπιση,¹¹⁸ και
4. Στη διαδικασία θα πρέπει να εμπλακεί ανεξάρτητη αρχή (δικαστήριο) η οποία θα έχει πρόσβαση στο «*σύνολο της δικογραφίας που έχει σχηματιστεί από το σχετικό όργανο εθνικής ασφάλειας*».¹¹⁹ Το δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει αν η απέλαση τεκμηριώθηκε με τα αποδεικτικά στοιχεία, καθώς και την αξιοπιστία των εγγράφων που της προσκομίστηκαν. Η ένδειξη και μόνο ότι το δικαστήριο μπορεί να δει τα αποδεικτικά στοιχεία στη δικογραφία δεν αρκεί για την αξιολόγηση της απειλής για την εθνική ασφάλεια. Η φύση και ο βαθμός του ελέγχου θα πρέπει να προκύπτουν από το σκεπτικό της απόφασης του δικαστηρίου.¹²⁰

Συνάγεται ότι η διαδικασία απέλασης, η απόφαση και η διαδικασία ελέγχου της δυνάμει του άρθρου 1 του έβδομου πρωτοκόλλου απαιτεί την τήρηση των διασφαλίσεων που ορίζονται ανωτέρω στα σημεία 1-4, προκειμένου να υπάρξει συμμόρφωση με τη Σύμβαση.

Στη νομολογία του ΕΔΔΑ αναφέρονται οι πληροφορίες που παρέχονται στον αιτούντα κατά τρόπο που συνάδει με τη Σύμβαση. Αντίστοιχα, θα πρέπει να είναι επαρκώς συγκεκριμένες.¹²¹ Δεν επαρκεί η συνοπτική περιγραφή του ισχυρισμού απειλής για την εθνική ασφάλεια κατά του αιτούντος, ούτε η απλή απαρίθμηση των νομικών διατάξεων σχετικά με τις κατηγορίες που του προσάπτονται.¹²² Στην απόφαση της υπόθεσης *Α. κ.α.*, το Δικαστήριο ανέφερε ένα παράδειγμα των συγκεκριμένων πληροφοριών που θα πρέπει να κοινοποιηθούν κατ' ελάχιστο στον αιτούντα προκειμένου να του δοθεί η δυνατότητα να παρέχει στους εκπροσώπους του και στον ειδικό δικηγόρο πληροφορίες με τις οποίες μπορεί να καταρρίψει τους ισχυρισμούς χωρίς να χρειάζεται να γνωρίζουν τις λεπτομέρειες ή της πηγές των αποδείξεων στις οποίες βασίζονται οι ισχυρισμοί: ο ισχυρισμός ότι ο αιτών είχε συμμετάσχει σε εκπαίδευση τρομοκρατών σε συγκεκριμένη τοποθεσία μεταξύ συγκεκριμένων ημερομηνιών, η κατονομασία των ύποπτων τρομοκρατών και των υποστηρικτών τους με τους οποίους ο αιτών

¹¹⁶ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψεις 168 και 175.

¹¹⁷ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 153, σκέψεις 182-183.

¹¹⁸ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψεις 154-155, σκέψη 189, σκέψη 191.

¹¹⁹ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 155(iii).

¹²⁰ ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 156(v), σκέψεις 194-196, σκέψεις 199-201.

¹²¹ ΕΔΔΑ, *Α. κ.α. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 220.

¹²² ΕΔΔΑ, *Α. κ.α. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 210 και ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad κατά Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020, σκέψη 168.

φέρεται να είχε συναντηθεί, ή αναλυτική περιγραφή των δραστηριοτήτων του αιτούντος ικανοποιούν την απαίτηση των επαρκών συγκεκριμένων πληροφοριών.¹²³ Η προσκόμιση της απόδειξης αγοράς ειδικού εξοπλισμού τηλεπικοινωνιών, η κατοχή συγκεκριμένων εγγράφων που συνδέονται με συγκεκριμένους υπόπτους για τρομοκρατία, καθώς και οι συναντήσεις με συγκεκριμένους υπόπτους για τρομοκρατία με συγκεκριμένες ημερομηνίες και τοποθεσίες επίσης κρίνεται επαρκώς λεπτομερής.¹²⁴ Η σύνδεση μεταξύ των αποδεικτικών στοιχείων, όπως κίνηση μεγάλων χρηματικών ποσών μέσω του τραπεζικού λογαριασμού του αιτούντος ή η συμμετοχή σε συγκέντρωση χρημάτων μέσω απάτης και τρομοκρατίας, θα πρέπει να γνωστοποιείται στον αιτούντα.¹²⁵

4.2.2 Κριτήρια της UNHCR

Η επιχειρηματολογία του ΕΔΔΑ είναι κοινή και στην UNHCR. Στο Σημείωμά της για τον Αποκλεισμό προβλέπεται ότι ο δίκαιος χαρακτήρας της διαδικασίας άσυλου θα πρέπει να διασφαλίζεται μέσω διαδικαστικών εγγυήσεων οι οποίες παρέχονται στον αιτούντα ακόμη και σε διαδικασίες αποκλεισμού.¹²⁶ Αντίστοιχα, υπάρχει ανάγκη επιμέρους εξέτασης της κάθε υπόθεσης. Στον αιτούντα θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα να εξετάζει και να υποβάλλει παρατηρήσεις σχετικά με τα αποδεικτικά στοιχεία βάσει των οποίων μπορεί να ληφθεί απόφαση αποκλεισμού. Επιπλέον, οι λόγοι αποκλεισμού πρέπει να παρέχονται εγγράφως, ενώ στον αιτούντα θα πρέπει να παρέχεται το δικαίωμα προσβολής απόφασης αποκλεισμού ενώπιον ανεξάρτητου οργάνου. Το ανασταλτικό αποτέλεσμα μιας δικαστικής διαδικασίας ενισχύεται από τη UNHCR, καθώς σημειώνεται ότι δεν λαμβάνει χώρα απομάκρυνση του ατόμου έως ότου εξαντληθούν όλα τα ένδικα μέσα για την προσβολή απόφασης αποκλεισμού.¹²⁷ Κάνοντας αναφορά στη νομολογία του ΕΔΔΑ, η UNHCR τονίζει ότι τα συμφέροντα εθνικής ασφάλειας μπορούν να προστατευθούν με τη θέσπιση διαδικαστικών εγγυήσεων, οι οποίες σέβονται επίσης τα δικαιώματα προσήκουσας διαδικασίας του αιτούντος άσυλο.¹²⁸ Κατά αυτήν την έννοια, η UNHCR επισημαίνει μια εγγύηση στην οποία, ενώ θα πρέπει να παρέχεται το γενικό περιεχόμενο του ευαίσθητου υλικού στον αιτούντα, οι λεπτομέρειές του μπορούν να παρέχονται αποκλειστικά στον νόμιμο εκπρόσωπο, υπό τον όρο ότι ο τελευταίος έχει υποβληθεί σε έλεγχο ασφαλείας.¹²⁹ Η UNHCR επισημαίνει περαιτέρω ότι

¹²³ ΕΔΔΑ, Α. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 220· ΕΔΔΑ, *Al Husin κατά Βοσνίας και Ερζεγοβίνης*, αριθ. 2 10112/16, 25 Ιουνίου 2019, σκέψη 25, σκέψη 121.

¹²⁴ ΕΔΔΑ, Α. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 222.

¹²⁵ ΕΔΔΑ, Α. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009, σκέψη 223.

¹²⁶ Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Ερμηνευτικό Σημείωμα για την Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, 2003, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bb4590d2>, παράγραφος 98. Βλ. επίσης Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Κατευθυντήριες οδηγίες για τη διεθνή προστασία των προσφύγων αριθ. 5: Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, 2003, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4714a82c2>, παράγραφος 36.

¹²⁷ Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Ερμηνευτικό Σημείωμα για την Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, 2003, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bb4590d2>, παράγραφος 98.

¹²⁸ Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Ερμηνευτικό Σημείωμα για την Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, 2003, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bb4590d2>, παράγραφος 113 και η παρατεθείσα σκέψη 131 της απόφασης στην υπόθεση Chahal (ΕΔΔΑ, Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου, αριθ. 22414/93, 15 Νοεμβρίου 1996).

¹²⁹ Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), Ερμηνευτικό Σημείωμα για την Εφαρμογή των Ρητρών Αποκλεισμού: Άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων, 2003, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bb4590d2>, παράγραφος 113.

οι αποφάσεις απέλασης θα πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με την προσήκουσα διαδικασία του νόμου, η οποία τεκμηριώνει την απειλή για την ασφάλεια και επιτρέπει στον αιτούντα να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία που μπορούν να αντικρούσουν τους ισχυρισμούς.¹³⁰

Τελικές παρατηρήσεις:

Με βάση το δίκαιο της ΕΕ και την ΕΣΔΑ, τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ και του ΕΔΔΑ, καθώς και τις κατευθυντήριες γραμμές της UNHCR, ο αιτών (ή ο νόμιμος εκπρόσωπος που ενεργεί για λογαριασμό του και υπό τον όρο ότι η επικοινωνία τους δεν είναι περιορισμένη) πρέπει να έχουν πρόσβαση τουλάχιστον στο ουσιαστικό περιεχόμενο των πραγματικών λόγων της απόφασης που περιέχει πληροφορίες οι οποίες είναι επαρκώς συγκεκριμένες ώστε το άτομο να μπορεί να αντικρούσει ουσιαστικά τους ισχυρισμούς εναντίον του σε κάθε περίπτωση, δηλαδή ακόμη και στην περίπτωση ζητημάτων εθνικής ασφάλειας. Όπως επισημαίνεται ανωτέρω (βλ. κεφάλαιο 4.1.2), οι εν λόγω πληροφορίες θα πρέπει να παρέχονται στον αιτούντα στον μέγιστο δυνατό βαθμό, ενώ μόνο συγκεκριμένο μέρος τους μπορεί να μην κοινοποιηθεί για σαφώς καθορισμένους, συγκεκριμένους λόγους.¹³¹ Συνάγεται από όλα τα προαναφερθέντα ότι το εθνικό δίκαιο και οι εθνικές πρακτικές σύμφωνα με τις οποίες η πρόσβαση στις απόρρητες πληροφορίες κατά τη διάρκεια της διαδικασίας παρέχεται μόνο στο δικαστήριο, ενώ ο αιτών δεν λαμβάνει καμία πληροφορία σχετικά με τους λόγους της απόφασης που αφορά τους λόγους εθνικής ασφάλειας, αντιβαίνει στα κριτήρια του δικαίου της ΕΕ και του διεθνούς δικαίου.

5 Άμεση εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ σε υποθέσεις εθνικής ασφάλειας

Βασικό πρόβλημα:

Η παρούσα ενότητα έχει νόημα εάν οι εθνικές αρχές τείνουν να αρνούνται να εφαρμόσουν το δίκαιο της ΕΕ επικαλούμενες λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης ως αιτιολόγηση της παράκαμψης του δικαίου της ΕΕ από το κράτος μέλος ή της ερμηνείας/εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ έτσι ώστε να τους επιτρέπει να ενεργούν με αυτόν τον τρόπο.

5.1 Η επίκληση λόγων εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης δεν επιτρέπει εξαίρεση από την εφαρμογή του σχετικού δικαίου της ΕΕ

Σε σειρά αποφάσεών του, το ΔΕΕ έχει ήδη κρίνει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να διαφεύγουν της εφαρμογής δεσμευτικού δικαίου της ΕΕ επικαλούμενα λόγους ασφάλειας του κράτους, δημόσιας ή εθνικής ασφάλειας βάσει του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, του άρθρου 4 παράγραφος 2 ΣΕΕ ή του άρθρου 346 παράγραφος 1 στοιχείο α) ΣΛΕΕ.¹³² Το ΔΕΕ έκρινε ότι το άρθρο 72 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παράγραφος 2 της ΣΕΕ δεν παρέχει στα κράτη μέλη την εξουσία να παρεκκλίνουν αυτόματα από το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ χωρίς την έγκριση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.¹³³ Ούτε μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις

¹³⁰ Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection, UNHCR's Perspective*, Rev. 1., 2001, https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/protect/UNHCRs_perspective_Addressing_Security_Concerns_ENG.pdf, παράγραφος 28.

¹³¹ ΔΕΕ, C-300/11, ΖΖ. κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψεις 65-66.

¹³² μεταξύ άλλων, ΔΕΕ, C-300/11, ΖΖ. κατά Secretary of State for the Home Department, 4 Ιουνίου 2013, σκέψη 38. ΔΕΕ, C-387/05, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, 15 Δεκεμβρίου 2009, σκέψη 45.

¹³³ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας*, 2 Απριλίου 2020, σκέψεις 141-152. ΔΕΕ, C-808/18, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκέψη 215.

του δικαίου της ΕΕ στηριζόμενα στην επίκληση των συμφερόντων που συνδέονται με την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.¹³⁴ Συνάγεται επίσης από αυτές τις αποφάσεις ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θεσπίζουν ή να εφαρμόζουν εθνικούς νόμους που αντιβαίνουν στα ανωτέρω και οι οποίοι θα υπονόμευαν την αποτελεσματική εφαρμογή του σχετικού δικαίου της ΕΕ επικαλούμενα αυτούς τους λόγους.

5.2 Η εφαρμογή του σχετικού δικαίου της ΕΕ είναι δεσμευτική για τις εθνικές αρχές

Το ΔΕΕ επιβεβαίωσε πρόσφατα την αρχή του άμεσου αποτελέσματος, την υποχρεωτική εφαρμογή των αρχών της αποτελεσματικότητας, της υπεροχής του δικαίου της ΕΕ στον τομέα του ασύλου,¹³⁵ και της πλήρους πρακτικής αποτελεσματικότητας («*effet utile*») του δικαίου της ΕΕ,¹³⁶ οι οποίες είναι συνήθως δεσμευτικές για τις διοικητικές αρχές και τα δικαστήρια.¹³⁷ Το Δικαστήριο ανέφερε ότι «πρέπει να υπογραμμιστεί, κατά πρώτον, ότι, δυνάμει της αρχής της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, κάθε εθνικός δικαστής που επιλαμβάνεται αρμοδίως μιας υπόθεσης έχει την υποχρέωση, ως όργανο κράτους μέλους, να αφήνει ανεφάρμοστη κάθε διάταξη του εθνικού δικαίου που αντιβαίνει προς διάταξη του δικαίου της Ένωσης η οποία έχει άμεσο αποτέλεσμα στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί (...).¹³⁸ (...) Το καθήκον να αφήνουν ανεφάρμοστη, εάν κριθεί αναγκαίο, εθνική νομοθεσία αντίθετη σε διάταξη του δικαίου της Ένωσης η οποία έχει άμεσο αποτέλεσμα δεν βαρύνει μόνον τα εθνικά δικαστήρια αλλά και όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών αρχών, τα οποία είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή, στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, του δικαίου της Ένωσης (...)».¹³⁹

6 Εκκρεμής προδικαστική παραπομπή ενώπιον του ΔΕΕ

Στις 27 Ιανουαρίου 2021 το Μητροπολιτικό Δικαστήριο της Ουγγαρίας ανέστειλε τη διαδικασία δικαστικού ελέγχου και παρέπεμψε τέσσερα ερωτήματα ενώπιον του ΔΕΕ προς ερμηνεία με τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής. Το ΔΕΕ καταχώρισε την υπόθεση υπ' αριθ. C-159/21. Ο αιτών της υπόθεσης είναι Σύριος υπήκοος στον οποίο χορηγήθηκε καθεστώς πρόσφυγα το 2012. Παρ' όλα αυτά, η αρχή ασύλου ανακάλεσε το καθεστώς του το 2019 με βάση τη γνωμοδότηση των υπηρεσιών ασφαλείας, σύμφωνα με την οποία συνιστούσε απειλή για την εθνική ασφάλεια. Ωστόσο, του χορηγήθηκε προσωρινή άδεια διαμονής λόγω της αρχής

¹³⁴ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας, 2 Απριλίου 2020, σκέψεις 141-152. ΔΕΕ, C-808/18, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, 17 Δεκεμβρίου 2020, σκέψη 215.

¹³⁵ ΔΕΕ, C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato κατά Simmenthal SpA, 9 Μαρτίου 1978, σκέψη 24. ΔΕΕ, C-555/07, Seda Küçükdeveci κατά Swedex GmbH & Co. KG., 19 Ιανουαρίου 2010, σκέψη 51. ΔΕΕ, C-144/04, Werner Mangold κατά Rüdiger Helm, 22 Νοεμβρίου 2005, σκέψεις 76-78.

¹³⁶ ΔΕΕ, C-336/00, Republik Österreich κατά Martin Huber, 19 Σεπτεμβρίου 2002, σκέψη 61. ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-397/98 και C-410/98 Metallgesellschaft Ltd κ.λπ., Hoechst AG και Hoechst (UK) Ltd κατά Commissioners of Inland Revenue και HM Attorney General, 8 Μαρτίου 2001, σκέψη 85.

¹³⁷ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, FMS, FNZ, SA, SA junior κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 Μαΐου 2020, σκέψεις 145-147, σκέψη 301.

¹³⁸ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, FMS, FNZ, SA, SA junior κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 Μαΐου 2020, σκέψη 139.

¹³⁹ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, FMS, FNZ, SA, SA junior κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, 14 Μαΐου 2020, σκέψη 183.

μη επαναπροώθησης. Η αιτιολόγηση στην οποία βασίστηκε η γνωμοδότηση των υπηρεσιών ασφαλείας δεν γνωστοποιήθηκε στην αρχή ασύλου και βασίστηκε σε απόρρητα δεδομένα. Επιπλέον, η γνωμοδότηση των ειδικών υπηρεσιών, δυνάμει του ουγγρικού δικαίου, είναι δεσμευτική για την αρχή ασύλου και δεν απαιτεί αιτιολόγηση όσον αφορά την ύπαρξη «απειλής για την εθνική ασφάλεια». Ως εκ τούτου, η δεσμευτική γνώμη των υπηρεσιών ασφαλείας εν τέλει συνιστά στέρηση των εξουσιών της αρχής ασύλου, η οποία εμφανώς αντιβαίνει στο δίκαιο της ΕΕ. Επίσης, καθώς δεν γνωστοποιήθηκε στον αιτούντα, ούτε ο ίδιος ούτε ο νόμιμος εκπρόσωπός του είχαν τη δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις επί του σκεπτικού της γνώμης των υπηρεσιών ασφαλείας, ούτε μπορούσαν να αντικρούσουν την τεκμηρίωσή της κατά τη διοικητική διαδικασία. Βάσει του νόμου περί απόρρητων δεδομένων, ο αιτών υπέβαλε αίτημα και στις δύο υπηρεσίες ασφαλείας ώστε να του χορηγηθεί πρόσβαση στις απόρρητες πληροφορίες που τον αφορούν. Ωστόσο, τα αιτήματά του απορρίφθηκαν. Ακόμη κι αν του είχε επιτραπεί η πρόσβαση, δεν θα είχε τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει τα απόρρητα δεδομένα στη διοικητική ή τη δικαστική διαδικασία. Επιπλέον, δυνάμει της σχετικής νομοθεσίας, οι υπηρεσίες ασφαλείας δεν έχουν τη δυνατότητα να διεκπεραιώσουν αίτημα πρόσβασης με περιορισμένο πεδίο εφαρμογής, παρέχοντας δηλαδή το ουσιαστικό περιεχόμενο των λόγων στους οποίους βασίζεται η γνώμη τους.¹⁴⁰ Κατά συνέπεια, το ουγγρικό δικαστήριο ανέστειλε τη διαδικασία και παρέπεμψε πέντε ερωτήματα στο ΔΕΕ (βλ. **Παράρτημα Ι**).

Λόγω της διαδικασίας αίτησης προδικαστικής απόφασης που εκκρεμεί ενώπιον του ΔΕΕ, συνίσταται στους επαγγελματίες νομικούς των κρατών μελών να ζητούν από τα δικαστήρια της χώρας τους να αναστέλλουν την εγχώρια διαδικασία έως την έκδοση προδικαστικής απόφασης από το ΔΕΕ.

¹⁴⁰ Βλ. περισσότερα για το νομικό υπόβαθρο της ουγγρικής υπόθεσης εδώ: HFHR, HHC, Kisa, Right to Know, Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland, Σεπτέμβριος 2021.

Παράρτημα Ι

Ερωτήματα που παραπέμφθηκαν στο ΔΕΕ για έκδοση προδικαστικής απόφασης (αριθ. C-159/21)

1. Πρέπει το άρθρο 11 παράγραφος 2, το άρθρο 12 παράγραφος 1 στοιχείο δ) και παράγραφος 2, το άρθρο 23 παράγραφος 1 στοιχείο β) και το άρθρο 45 παράγραφος 1 και παράγραφοι 3 έως 5 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου –υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ (στο εξής: Χάρτης)– να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι, όταν εφαρμόζεται η εξαίρεση για λόγους εθνικής ασφάλειας που αναφέρεται στο άρθρο 23 παράγραφος 1 της εν λόγω οδηγίας, η αρχή του κράτους μέλους που έχει εκδώσει απόφαση απόρριψης ή ανάκλησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας για λόγους εθνικής ασφάλειας και η αρχή εθνικής ασφάλειας που έχει κρίνει ότι ο λόγος είναι απόρρητος πρέπει να διασφαλίσουν ότι σε κάθε περίπτωση, είναι εγγυημένο για τον αιτούντα, είτε πρόκειται για πρόσφυγα είτε για αλλοδαπό υπήκοο που δικαιούται καθεστώς επικουρικής προστασίας, ή για τον νόμιμο εκπρόσωπό του, το δικαίωμα πρόσβασης κατ' ελάχιστο στο ουσιαστικό περιεχόμενο των εμπιστευτικών ή απόρρητων πληροφοριών ή δεδομένων στα οποία βασίζεται η απόφαση βάσει του συγκεκριμένου λόγου και το δικαίωμα χρήσης αυτών των πληροφοριών ή των δεδομένων σε διαδικασίες που αφορούν την απόφαση, όταν η αρμόδια αρχή εικάζει ότι η γνωστοποίησή τους αντιβαίνει στον λόγο εθνικής ασφάλειας;
2. Εάν η απάντηση είναι θετική, τι ακριβώς θα πρέπει να γίνεται κατανοητό από το «ουσιαστικό περιεχόμενο» των απόρρητων λόγων στους οποίους βασίζεται η συγκεκριμένη απόφαση, για τους σκοπούς της εφαρμογής του άρθρου 23 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου υπό το πρίσμα των άρθρων 41 και 47 του Χάρτη;
3. Πρέπει το άρθρο 14 παράγραφος 4 στοιχείο α) και το άρθρο 17 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις, καθώς και το άρθρο 45 παράγραφος 1 στοιχείο α) και παράγραφοι 3 έως 4 και η αιτιολογική σκέψη 49 της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι απαγορεύουν εθνική νομοθεσία σύμφωνα με την οποία το καθεστώς πρόσφυγα ή αλλοδαπού υπηκόου που δικαιούται καθεστώς επικουρικής προστασίας μπορεί να ανακληθεί ή να αποκλειστεί με μη αιτιολογημένη απόφαση η οποία βασίζεται αποκλειστικά σε αυτόματη παραπομπή στην επίσης αιτιολογημένη δεσμευτική και υποχρεωτική έκθεση της εθνικής αρχής ασφαλείας και διαπιστώνει ότι υπάρχει απειλή για την εθνική ασφάλεια;
4. Πρέπει οι αιτιολογικές σκέψεις 20 και 34, το άρθρο 4 και το άρθρο 10 παράγραφος 2 και παράγραφος 3 στοιχείο δ) της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, καθώς και το άρθρο 14 παράγραφος 4 στοιχείο α) και άρθρο 17 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι απαγορεύουν εθνική νομοθεσία σύμφωνα με την οποία η εν λόγω εθνική αρχή ασφαλείας εξετάζει τους λόγους αποκλεισμού και λαμβάνει απόφαση επί της ουσίας σε διαδικασία που δεν συμμορφώνεται με τις ουσιαστικές και διαδικαστικές διατάξεις της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου και της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις;
5. Πρέπει το άρθρο 17 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει αποκλεισμό βάσει περιστάσης ή εγκλήματος που ήταν ήδη γνωστό πριν από την δικαστική ή την τελεσίδικη απόφαση χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα αλλά δεν αποτέλεσε τη βάση λόγων αποκλεισμού σε σχέση είτε με τη χορήγηση του καθεστώτος πρόσφυγα είτε του καθεστώτος επικουρικής προστασίας;

Παράρτημα II

Κατάλογος παραπομπών σε υποθέσεις

ΔΕΕ:

ΔΕΕ, C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato κατά Simmenthal SpA*, 9 Μαρτίου 1978

ΔΕΕ, C-283/81, *CILFIT και Lanificio di Gavardo SpA κατά Υπουργείου Υγείας*, 6 Οκτωβρίου 1982

ΔΕΕ, υπόθεση 294/83, *'Les Verts' κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, 23 Απριλίου 1986, [1986] ECR 1339

ΔΕΕ, C-222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) κατά Georges Heylens κ.λπ.*, [1987] ECR 4097

ΔΕΕ, C-269/90, *Technische Universität München κατά Hauptzollamt München-Mitte*, 21 Νοεμβρίου 1991

ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-397/98 και C-410/98 *Metallgesellschaft Ltd κ.λπ., Hoechst AG και Hoechst (UK) Ltd κατά Commissioners of Inland Revenue και HM Attorney General*, 8 Μαρτίου 2001

ΔΕΕ, C-336/00, *Republik Österreich κατά Martin Huber*, 19 Σεπτεμβρίου 2002

ΔΕΕ, C-224/01, *Gerhard Köbler κατά Republik Österreich*, 30 Σεπτεμβρίου 2003

ΔΕΕ, C-467/02, *Inan Cetinkaya κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Νοεμβρίου 2004

ΔΕΕ, C-144/04, *Werner Mangold κατά Rüdiger Helm*, 22 Νοεμβρίου 2005

ΔΕΕ, C-387/05, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας*, 15 Δεκεμβρίου 2009

ΔΕΕ, C-555/07, *Seda Küçükdeveci κατά Swedex GmbH & Co. KG.*, 19 Ιανουαρίου 2010

ΔΕΕ C-135/08, *Janko Rottman κατά Freistaat Bayern*, 2 Μαρτίου 2010

ΔΕΕ, C-145/09, *Land Baden-Württemberg κατά Παναγιώτη Τσακουρίδη*, 23 Νοεμβρίου 2010

ΔΕΕ, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano κατά Office national de l'emploi (ONEm)*, 8 Μαρτίου 2011

ΔΕΕ, C-434/09, *Shirley McCarthy κατά Secretary of State for the Home Department*, 5 Μαΐου 2011

ΔΕΕ, C-256/11, *Murat Dereci κ.λπ. κατά Bundesministerium für Inneres*, 15 Νοεμβρίου 2011

ΔΕΕ C-371/08, *Nural Ziebell κατά Land Baden-Württemberg*, 8 Δεκεμβρίου 2011

ΔΕΕ, C-249/11, *Hristo Byankov κατά Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti*, 4 Οκτωβρίου 2012

ΔΕΕ, C-40/11, *Yoshikazu Iida κατά Stadt Ulm*, 8 Νοεμβρίου 2012

ΔΕΕ, C-356/11 και C-357/11, *O και S v. Maahanmuuttovirasto και Maahanmuuttovirasto κατά L*, 6 Δεκεμβρίου 2012

ΔΕΕ, C-87/12, *Kreshnik Ymeraga κ.λπ. κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Vorabentscheidungsersuchen der Cour administrative (Luxemburg)*, 8 Μαΐου 2013

ΔΕΕ, C-300/11, *ZZ. κατά Secretary of State for the Home Department*, 4 Ιουνίου 2013

ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Kadi*, 18 Ιουλίου 2013

ΔΕΕ, C-383/13 PPU, *M. G., N. R. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 Σεπτεμβρίου 2013

ΔΕΕ, C-86/12, *Adzo Domenyo Alokpa κ.λπ. κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 10 Οκτωβρίου 2013

ΔΕΕ, C-457/12, *S. κατά Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel und Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v. G. Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State (Niederlande)*, 12 Μαρτίου 2014

ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-141/12 και C-372/12, *YS, M, S κατά Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, 17 Ιουλίου 2014

ΔΕΕ, C-373/13, *H. T. κατά Land Baden-Württemberg*, 11 Σεπτεμβρίου 2014

ΔΕΕ, C-437/13, *Unitrading Ltd. κατά Staatssecretaris van Financiën*, 23 Οκτωβρίου 2014

ΔΕΕ, C-166/13, *Sophie Mukarubega κατά Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, 5 Νοεμβρίου 2014

ΔΕΕ, C-249/13, *Khaled Boudjlida κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, 11 Δεκεμβρίου 2014

ΔΕΕ, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito κ.λπ. κατά Estado português*, 9 Σεπτεμβρίου 2015

ΔΕΕ, C-601/15 PPU, *J. N. κατά Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, 15 Φεβρουαρίου 2016

ΔΕΕ, C-165/14, *Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado*, 13 Σεπτεμβρίου 2016

ΔΕΕ, C-304/14, *Secretary of State for the Home Department κατά CS*, 13 Σεπτεμβρίου 2016

ΔΕΕ, C-133/15, *H. C. Chavez-Vilchez κ.λπ. κατά Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank κ.λπ., Vorabentscheidungsersuchen des Centrale Raad van Beroep*, 10 Μαΐου 2017

ΔΕΕ, C-348/16, *Moussa Sacko κατά Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, 26 Ιουλίου 2017

ΔΕΕ, C-18/16, *K. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 14 Σεπτεμβρίου 2017

ΔΕΕ C-473/16, *F. κατά Bevéndorlási és Állampolgársági Hivatal*, 25 Ιανουαρίου 2018

ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-331/16 και C-366/16, *K κατά Statssecretaris van Veiligheid en Justitie και H.F. κατά Belgische Staat*, 2 Μαΐου 2018

ΔΕΕ, C-82/16, *K.A. κ.λπ. κατά Belgische Staat*, 8 Μαΐου 2018

ΔΕΕ, C-181/16, *Sadikou Gnandi κατά État belge*, 19 Ιουνίου 2018

ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας*, 2 Απριλίου 2020

ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, *FMS, FNZ, SA, SA junior κατά Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 14 Μαΐου 2020

ΔΕΕ, C-36/20 PPU, *Ministerio Fiscal κατά V.L.*, 25 Ιουνίου 2020

ΔΕΕ, C-808/18, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 17 Δεκεμβρίου 2020

ΔΕΕ, C-901/19, *CF, DN κατά Bundesrepublik Deutschland*, 10 Ιουνίου 2021

ΕΔΔΑ:

ΕΔΔΑ, *Chahal* κατά *Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. 22414/93, 15 Νοεμβρίου 1996

ΕΔΔΑ, *Maaouia* κατά *Γαλλίας* [GC], αριθ. 39652/98, 5 Οκτωβρίου 2000

ΕΔΔΑ, *Al-Nashif* κατά *Βουλγαρίας*, αριθ. 50963/99, 20 Ιουνίου 2002

ΕΔΔΑ, *C.G. κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1365/07, 24 Απριλίου 2008

ΕΔΔΑ, *A. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου* [GC], αριθ. 3455/05, 19 Φεβρουαρίου 2009

ΕΔΔΑ, *Kaushal κ.λπ. κατά Βουλγαρίας*, αριθ. 1537/08, 2 Σεπτεμβρίου 2010

ΕΔΔΑ, *Othman (Abu Qatada)* κατά *Ηνωμένου Βασιλείου*, [GC], αριθ. 8139/09, 17 Ιανουαρίου 2012

ΕΔΔΑ, *Al Husin* κατά *Βοσνίας και Ερζεγοβίνης*, αριθ. 2 10112/16, 25 Ιουνίου 2019

ΕΔΔΑ, *Bou Hassoun* κατά *Βουλγαρίας*, αριθ. 59066/16, 6 Οκτωβρίου 2020

ΕΔΔΑ, *Muhammad και Muhammad* κατά *Ρουμανίας* [GC], αριθ. 80982/12, 15 Οκτωβρίου 2020

ΕΔΔΑ, *Hassine* κατά *Ρουμανίας*, αριθ. 36328/13, 9 Μαρτίου 2021