

**Η ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ ΣΕ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗ:
ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΜΕΤΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ
ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ**

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης
Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ

1. Εισαγωγή

Στις 2 Απριλίου το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) εξέδωσε την απόφασή του επί των προσφυγών για παράβαση, που σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ είχε ασκήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας (υποθέσεις C-715/17, C-718/17 και C-719/17 αντίστοιχα), που αρνούμενες να συμμορφωθούν με τον προσωρινό μηχανισμό μετεγκατάστασης (relocation)¹ αιτούντων διεθνή προστασία, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης και ειδικά από την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας με σκοπό τη μετεγκατάσταση, σε υποχρεωτική βάση, 120.000 αιτούντων διεθνή προστασία από την Ελλάδα και την Ιταλία προς τα λοιπά Κράτη-μέλη της Ένωσης. Εξάλλου, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Πολωνία και η Τσεχία παρέβησαν επίσης τις υποχρεώσεις τους από την προγενέστερη Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας με σκοπό τη μετεγκατάσταση, σε υποχρεωτική βάση, 40.000 αιτούντων διεθνή προστασία από την Ελλάδα και την Ιταλία προς τα λοιπά κράτη μέλη της Ένωσης. Η Ουγγαρία δεν δεσμευόταν από τα μέτρα μετεγκατάστασης που προέβλεπε η τελευταία αυτή Απόφαση².

Δεν ήταν η πρώτη φορά που το Δικαστήριο αντιμετώπισε διαφορά σχετική με την πρώτη από τις παραπάνω Αποφάσεις του Συμβουλίου, αφού κατόπιν των προσφυγών ακυρώσεων, που άσκησαν σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, η Σλοβακία και η Ουγγαρία (υποθέσεις C-643/15 και C-647/15 αντίστοιχα) το 2017 έκρινε, απορρίπτοντας τις προσφυγές, ότι η Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου είναι νόμιμη.

Οι ανωτέρω αποφάσεις του ΔΕΕ πέρα από την προφανή πολιτική τους σημασία λόγω της σύνδεσής τους με την πρόσφατη προσφυγική κρίση και την αντιμετώπιση σημαντικών νομικών και θεσμικών ζητημάτων, αγγίζουν τον πυρήνα του προβλήματος της κρίσης αξιών που αντιμετωπίζει σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πλαίσιο αυτό, αρχικά, θα συζητήσουμε την απόφαση του ΔΕΕ επί των προσφυγών ακυρώσεως και κατόπιν την πρόσφατη απόφαση για τις προσφυγές για παράβαση.

2. Το σύστημα μετεγκατάστασης και η προσφυγή ακυρώσεως των σχετικών πράξεων εκ μέρους της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας

Πριν προχωρήσουμε στην εξέταση των λόγων που προέβαλαν οι δύο χώρες προς στήριξη της προσφυγής τους και της αντιμετώπισής τους από το ΔΕΕ χρήσιμο είναι να παραθέσουμε το ιστορικό της θεσπίσεως από το Συμβούλιο της προσβληθείσας Απόφασης³.

¹Ο όρος relocation χρησιμοποιήθηκε σε όλες τις ενωσιακές πράξεις. Ωστόσο, διεθνώς χρησιμοποιείται και ο όρος resettlement, ο οποίος όμως κατά βάση αφορά τη μετεγκατάσταση των αιτούντων προστασία από τη χώρα καταγωγής σε μια ασφαλή χώρα. Αντίθετα όρος relocation αφορά μετεγκατάσταση μεταξύ των Κρατών-μελών

²ΔΕΕ, απόφαση της 2ας Απριλίου 2020, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 715/17, 718/17, 719/8, *Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχίας*, ECLI:EU:C:2020:257

³Περισσότερα βλ. *St. Peers*, Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy, EU Law Analysis Blog, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html>

2.1. Το σύστημα μετεγκατάστασης και οι σχετικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κατά την έκρηξη των προσφυγικών ροών στη Μεσόγειο από την άνοιξη του 2015 υπήρξε μια έντονη κινητικότητα μεταξύ των Θεσμικών Οργάνων της ΕΕ. Έτσι, στις 20 Απριλίου 2015, η Επιτροπή παρουσίασε στην κοινή σύνοδο των Υπουργών Εξωτερικών και Εσωτερικών σχέδιο δέκα σημείων για άμεση δράση προς αντιμετώπιση της εν λόγω κρίσης, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η δέσμευση συνεκτίμησης επιλογών περί μηχανισμού επείγουσας μετεγκατάστασης. Στη σύνοδο του της 23ης Απριλίου 2015 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε, μεταξύ άλλων, να ενισχύσει την εσωτερική αλληλεγγύη και ευθύνη και δεσμεύτηκε ειδικότερα να αυξήσει την παροχή επείγουσας βοήθειας στα Κράτη-μέλη της πρώτης γραμμής και να εξετάσει επιλογές για την οργάνωση της έκτακτης μετεγκατάστασης μεταξύ των Κρατών-μελών σε εθελοντική βάση. Από την πλευρά του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Eur.Κοινβ) στις 28ης Απριλίου 2015 επανέλαβε ότι η αντίδραση της Ένωσης στα πρόσφατα τραγικά συμβάντα στη Μεσόγειο πρέπει να στηρίζεται στην αλληλεγγύη και τη δίκαιη κατανομή ευθυνών και ότι πρέπει να εντατικοποιηθούν οι προσπάθειές της στο πεδίο αυτό προς τα Κράτη-μέλη που υποδέχονται τον υψηλότερο αριθμό προσφύγων και αιτούντων διεθνή προστασία, είτε σε απόλυτους είτε σε σχετικούς αριθμούς. Στις 25 και 26 Ιουνίου 2015 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανήλθε και συμφώνησε ειδικότερα, υπό το πρίσμα της επικρατούσας επείγουσας κατάστασης και της δέσμευσης για ενίσχυση της αλληλεγγύης και της ευθύνης, την προσωρινή και κατ' εξαίρεση μετεγκατάσταση από την Ιταλία και την Ελλάδα σε άλλα Κράτη-μέλη, εντός διετίας, 40.000 προσώπων τα οποία έχουν σαφώς ανάγκη διεθνούς προστασίας, με τη συμμετοχή όλων των Κρατών-μελών. Στις 20 Ιουλίου 2015 εγκρίθηκε με συναίνεση ψήφισμα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των Κρατών-μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σχετικά με τη μετεγκατάσταση από την Ελλάδα και την Ιταλία 40.000 ατόμων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας. Εντός περιόδου δύο ετών, 24.000 άτομα θα έπρεπε να μετεγκατασταθούν από την Ιταλία και 16.000 άτομα θα μετεγκατασταθούν από την Ελλάδα (κατανομή 60/40 μεταξύ των δύο Κρατών). Στις 14 Σεπτεμβρίου 2015, το Συμβούλιο εξέδωσε ομόφωνα την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας για τη θέσπιση προσωρινού και έκτακτου μηχανισμού μετεγκατάστασης από την Ιταλία και την Ελλάδα σε άλλα Κράτη-μέλη ατόμων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας⁴. Η Απόφαση (όπως και η Απόφαση 2015/1601) «εφαρμόζεται μόνο για τους αιτούντες που ανήκουν σε εθνικότητες για τις οποίες το ποσοστό των αποφάσεων για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας μεταξύ των πρωτοβάθμιων αποφάσεων που εκδίδονται επί των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, όπως αναφέρεται στο κεφάλαιο III της οδηγίας 2013/32/ΕΕ, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα επικαιροποιημένα τριμηνιαία στοιχεία της Eurostat σε ενωσιακό επίπεδο, ανέρχεται σε 75 % ή είναι υψηλότερο»⁵.

Επειδή, τους επόμενους μήνες η μεταναστευτική πίεση στα νότια εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα έχει εκ νέου αυξηθεί απότομα, ενώ η μετατόπιση των μεταναστευτικών ροών συνεχίστηκε από την κεντρική προς την ανατολική Μεσόγειο και προς την οδό των δυτικών Βαλκανίων, ως αποτέλεσμα του αυξανόμενου αριθμού μεταναστών που φθάνουν στην Ελλάδα και από την Ελλάδα. Δεδομένης της κατάστασης κρίθηκε αναγκαίο να ληφθούν περαιτέρω προσωρινά μέτρα για την άμβλυση της πίεσης στον τομέα του ασύλου στην Ιταλία και την Ελλάδα. Στις 9 Σεπτεμβρίου 2015 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση Αποφάσεως του Συμβουλίου για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς

⁴ΕΕ 2015, L 239, σ. 146

⁵Το όριο του 75% πληρούσαν όσοι αιτούντες είχαν χώρα καταγωγής τη Συρία, το Ιράκ, την Ερυθραία και την Υεμένη

προστασίας υπέρ της Ιταλίας, της Ελλάδας και της Ουγγαρίας (αρχική πρόταση της Επιτροπής). Νομική βάση της πρότασης αποτέλεσε το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι «Εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε τη μετεγκατάσταση 120.000 αιτούντων διεθνή προστασία από την Ιταλία (15.600), την Ελλάδα (50.400) και την Ουγγαρία (54.000) προς τα άλλα Κράτη-μέλη. Το παράρτημα που συνόδευε την πρόταση αυτή περιελάμβανε τρεις πίνακες κατανομής των εν λόγω αιτούντων από καθένα εκ των τριών αυτών Κρατών μελών μεταξύ των άλλων Κρατών-μελών, εξαιρουμένων του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας, με τη μορφή ποσοστώσεων καθοριζομένων για έκαστο εξ αυτών των Κρατών-μελών υποδοχής. Η πρόταση της Επιτροπής διαβιβάστηκε αυτή στα εθνικά κοινοβούλια, ενώ στις 14 Σεπτεμβρίου 2015 το Συμβούλιο διαβίβασε την εν λόγω πρόταση στο Ευρ.Κοινβ για διαβούλευση. Με την επιστολή αυτή, το Συμβούλιο ζητούσε από το Κοινοβούλιο να γνωμοδοτήσει το ταχύτερο δυνατόν, λαμβανομένης υπόψη της επείγουσας καταστάσεως που επικρατούσε στη Μεσόγειο και στην οδό των δυτικών Βαλκανίων, και δεσμευόταν να το ενημερώνει ανεπισημώς σχετικά με την εξέλιξη της υποθέσεως ενώπιον του Συμβουλίου. Στις 17 Σεπτεμβρίου 2015 το Ευρ.Κοινβ εξέδωσε νομοθετικό ψήφισμα περί εγκρίσεως αυτής της προτάσεως λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, την «έκτακτη και επείγουσα κατάσταση και την ανάγκη αντιμετώπισής της χωρίς περαιτέρω καθυστέρηση», ζητώντας παράλληλα να κληθεί εκ νέου να γνωμοδοτήσει, εφόσον το Συμβούλιο είχε σκοπό να επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στην αρχική πρόταση της Επιτροπής. Κατά τη διάρκεια των διαφόρων συνεδριάσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου μεταξύ της 17 και 22 Σεπτεμβρίου 2015, η αρχική πρόταση της Επιτροπής τροποποιήθηκε σε ορισμένα σημεία. Ειδικότερα, η Ουγγαρία δήλωσε ότι αρνούνταν να χαρακτηριστεί ως «κράτος μέλος της πρώτης γραμμής» και ότι δεν επιθυμούσε να περιληφθεί στα δικαιούχα της μετεγκαταστάσεως Κράτη-μέλη όπως η Ιταλία και η Ελλάδα. Κατά συνέπεια, στο τελικό κείμενο της προτάσεως, ακόμη και στον τίτλο της, απαλείφθηκε κάθε μνεία της Ουγγαρίας ως δικαιούχου Κράτους- μέλους. Ομοίως, καταργήθηκε το παράρτημα III της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής σχετικά με την κατανομή 54.000 αιτούντων διεθνή προστασία, για τους οποίους προβλεπόταν αρχικά μετεγκατάσταση από την Ουγγαρία. Αντίθετα, η Ουγγαρία περιλήφθηκε στα παραρτήματα I και II ως Κράτος- μέλος μετεγκαταστάσεως από την Ιταλία και την Ελλάδα, αντιστοίχως, και συνεπώς καθορίστηκαν για αυτήν σχετικές κατανομές στα εν λόγω παραρτήματα. Στις 22 Σεπτεμβρίου 2015 η τροποποιηθείσα πρόταση της Επιτροπής εγκρίθηκε από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, που εξέδωσε την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601⁶. Η Τσεχία, η Ουγγαρία, η Ρουμανία και η Σλοβακία καταψήφισαν την πρόταση, ενώ Φινλανδία απείχε. Στην Απόφαση τονίζονταν ότι «Σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, οι πολιτικές της Ένωσης στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, του ασύλου και της μετανάστευσης, καθώς και η εφαρμογή τους, διέπονται από τις αρχές της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, ενώ οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται στον τομέα αυτόν περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής». Εξάλλου, προβλέφθηκε με στόχο την εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών ότι τα Κράτη-μέλη, στα οποία μετεγκαθίστανται οι αιτούντες οι οποίοι έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας, από την Ιταλία και την Ελλάδα λαμβάνουν εφάπαξ ποσό 6.000 ευρώ για κάθε άτομο από τον ενωσιακό προϋπολογισμό (ποσό 500 ευρώ κατ' άτομο προβλέφθηκε και για τις ωφελούμενες του συστήματος Ελλάδα και Ιταλία με σκοπό την κάλυψη των εξόδων μεταφοράς). Η κατανομή μεταξύ των Κρατών-μελών,

⁶ ΕΕ 2015, L 248, σ. 80

όπως πρότεινε η Επιτροπή, έγινε με βάση τους εξής δείκτες: Πληθυσμός (στάθμιση 40%), συνολικό ΑΕΠ (στάθμιση 40%), μέσος αριθμός αιτήσεων χορήγησης ασύλου κατά τα 5 προηγούμενα έτη ανά εκατομμύριο κατοίκων, με ανώτατο όριο το 30% του πληθυσμού και του ΑΕΠ (στάθμιση 10%) και ποσοστό ανεργίας με ανώτατο όριο το 30% του πληθυσμού και του ΑΕΠ (στάθμιση 10%). Τα Κράτη-μέλη υποχρεώνονταν να υποδεικνύουν, σε τακτά χρονικά διαστήματα και οπωσδήποτε ανά τρίμηνο, τον αριθμό των αιτούντων που μπορούν να μετεγκατασταθούν ταχέως στο έδαφός τους, και να παρέχουν κάθε άλλη σχετική πληροφορία. Τέλος, ορίζονταν ότι τα μέτρα μετεγκατάστασης συνεπάγονταν την προσωρινή παρέκκλιση από τον κανόνα που ορίζεται στο άρθρο 13 παρ. 1 του Κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 (Δουβλίνο III) σύμφωνα με τον οποίον η Ιταλία και η Ελλάδα θα ήταν διαφορετικά υπεύθυνες για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας βάσει των κριτηρίων του κεφαλαίου III του εν λόγω Κανονισμού. Ορισμένα βασικά στοιχεία των παραπάνω Αποφάσεων μετεγκατάστασης και της εφαρμογής τους, που κατά τη γνώμη μας πρέπει να επισημανθούν:

Πρώτον, οι στόχοι των της πολιτικής μετεγκατάστασης είναι απολύτως συμβατοί με τις Συνθήκες, αφού βασίζονται στο άρθρο 80 ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο η πολιτική του ασύλου «διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής».

Δεύτερον, αν και είναι υπερβολικό να λέγεται ότι η Ένωση δεν έκανε τίποτα για να τα Κράτη πρώτης εισόδου, οι προβλεπόμενοι αριθμοί από τις δύο Αποφάσεις κρίθηκαν τελικά ανεπαρκείς για το μέγεθος της πίεσης που δέχτηκαν η Ελλάδα και η Ιταλία το 2015. Η θέση αυτή ενισχύεται, αν ληφθεί υπόψη και το τελικό αποτέλεσμα της εφαρμογής του συστήματος, αφού στο τέλος των προθεσμιών που τέθηκαν ο συνολικός αριθμός των αιτούντων που μετεγκαταστάθηκαν ανήλθε στις 28.000 άτομα περίπου⁷.

Τρίτον, οι Αποφάσεις μετεγκατάστασης, πέρα από την αποσυμφόρηση της Ιταλίας και της Ελλάδας, σκοπό είχαν να ανακόψουν τις «δευτερογενείς μετακινήσεις» (για τις οποίες ιδιαίτερο ενδιαφέρον είχε η Γερμανία), αφού προέβλεπαν ότι «Ο αιτών ή ο δικαιούχος διεθνούς προστασίας που εισέρχεται στο έδαφος κράτους μέλους διαφορετικού από το κράτος μέλος μετεγκατάστασης, χωρίς να πληροί τις προϋποθέσεις διαμονής σε αυτό το άλλο κράτος μέλος, υποχρεούται να επιστρέψει αμέσως. Το κράτος μέλος μετεγκατάστασης δέχεται και πάλι το εν λόγω πρόσωπο χωρίς καθυστέρηση»⁸.

Τέταρτον, η εθνική ασφάλεια και η δημόσια τάξη πρέπει να λαμβάνονταν υπόψη καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας μετεγκατάστασης, έως ότου εκτελεσθεί η μεταφορά του αιτούντος. Έτσι, ορίζονταν ότι «Τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να αρνηθούν τη μετεγκατάσταση του αιτούντος μόνον εφόσον συντρέχουν εύλογοι λόγοι να θεωρηθεί κίνδυνος για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη, ή εάν συντρέχουν σοβαροί λόγοι για την εφαρμογή των διατάξεων αποκλεισμού όπως ορίζεται στα άρθρα 12 και 17 της οδηγίας 2011/95/ΕΕ».

Τέλος, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι ενώπιον κάποιων εθνικών δικαστηρίων τέθηκε ζήτημα αμέσου ισχύος διατάξεων των Αποφάσεων με προσφυγές εκ μέρους ΜΚΟ, που επιχειρήσαν να προκαλέσουν τον δικαστικό έλεγχο των κυβερνήσεων (Ισπανίας και Ολλανδίας) σχετικά με το βαθμό συμμόρφωσης στις υποχρεώσεις μετεγκατάστασης. Η απόφαση κατά το άρθρο 288 ΣΛΕΕ «είναι δεσμευτική ως προς όλα της τα μέρη. Όταν ορίζει

⁷*Hoai-Thu Nguyen*, Divided reactions to ECJ ruling on mandatory refugee relocation schemes, Law Blogs Maastricht, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2017/09/divided-reactions-ecj-ruling-mandatory-refugee-relocation-schemes>

⁸Άρθρο 6 παρ. 5 της Απόφασης 2015/1601

αποδέκτες είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς». Οι Αποφάσεις μετεγκατάστασης απευθύνονται στα Κράτη-μέλη. Ωστόσο το Δικαστήριο δεν έχει αποκλείσει το ενδεχόμενο μια διάταξη απόφασης, που απευθύνεται σε άλλο πρόσωπο (εννοείται και Κράτος-μέλος), να αναπτύσσει άμεση ισχύ «όταν η εν λόγω διάταξη επιβάλλει άνευ όρων και επαρκώς σαφή και ακριβή υποχρέωση στον παραλήπτη». Τι Ισπανικό Ανώτατο Δικαστήριο αποφάνθηκε υπέρ της αμέσου ισχύος⁹ ενώ το Rechtbank Den Haag (Ολλανδία) έκρινε ότι οι διατάξεις των άρθρων 5 και 5 παρ. 2 της Απόφασης 2015/1601 στερούνται αμέσου ισχύος (η σχετική προσφυγή, πάντως, ασκήθηκε πριν από τη λήξη ισχύος της Απόφασης)¹⁰. Τα δύο δικαστήρια, πάντως, αποφάνθηκαν χωρίς να παραπέμψουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, που, έτσι, δεν είχε την ευκαιρία να τοποθετηθεί επί του θέματος.

2.2. Οι προσφυγές ακυρώσεως της Απόφασης 2015/1601

Με την προσφυγή της η Σλοβακία ζήτησε να ακυρωθεί η Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 (προσβαλλόμενη πράξη) προβάλλοντας έξι (6) λόγους ακύρωσης (υποθ. C-643/15). Από την πλευρά της η Ουγγαρία ζήτησε να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη και επικουρικώς να ακυρωθεί η Απόφαση αυτή στο μέτρο που αφορά την Ουγγαρία προβάλλοντας δέκα (10) λόγους ακύρωσης (υποθ. 647/15). Το Δικαστήριο αποφάσισε να συνεκδικάσει τις δύο προσφυγές. Με απόφαση του Προέδρου του ΔΕΕ επετράπη στην Πολωνία να παρέμβει υπέρ της Σλοβακίας και της Ουγγαρίας ενώ με την ίδια απόφαση επετράπη στο Βέλγιο, στην Γερμανία, στην Ελλάδα, στη Γαλλία, στην Ιταλία, στο Λουξεμβούργο, στην Σουηδία και στην Επιτροπή να παρέμβουν υπέρ του Συμβουλίου. Το ΔΕΕ έκρινε ότι πρέπει να εξεταστούν, πρώτον, οι λόγοι ακυρώσεως που αντλούνται από ακαταλληλότητα του άρθρου 78 παρ.3 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως της προσβαλλομένης πράξης, δεύτερον, οι λόγοι ακυρώσεως που αφορούσαν διαδικαστικές πλημμέλειες κατά την έκδοση της πράξης, οι οποίες συνιστούν παραβάσεις ουσιώδους τύπου και, τρίτον, οι λόγοι ακυρώσεως που αφορούν την ουσία. Την ίδια σειρά θα ακολουθήσουμε παρακάτω.

(α) Επί της νομικής βάσης

Τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη υποστήριξαν ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, μολονότι εκδόθηκε σύμφωνα με μη νομοθετική διαδικασία και συνεπώς αποτελεί, από τυπικής απόψεως, μη νομοθετική πράξη, πρέπει εντούτοις να χαρακτηριστεί ως νομοθετική πράξη λόγω του περιεχομένου της και των συνεπειών της, στο μέτρο που τροποποιεί πλείονες νομοθετικές πράξεις του δικαίου της Ένωσης, ιδίως τον Κανονισμό Δουβλίνο III ενώ το άρθρο 3, παρ. 1, της προσβαλλομένης πράξης παρεκκλίνει από τον κανόνα αυτόν. Κατά τις προσφεύγουσες εάν γινόταν δεκτή μια τέτοια ερμηνεία του άρθρου 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ, θα έπρεπε να τηρηθούν οι διαδικαστικές απαιτήσεις για την έκδοση νομοθετικής πράξεως, ιδίως η συμμετοχή του Ευρ.Κοινβ και των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία, πράγμα που δεν συνέβη. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η νομοθετική διαδικασία μπορεί να ακολουθηθεί μόνον στην περίπτωση που διάταξη των Συνθηκών παραπέμπει ρητώς σε αυτή. Εν προκειμένω το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ δεν περιέχει καμία ρητή παραπομπή στη νομοθετική διαδικασία, ούτως ώστε η προσβαλλόμενη απόφαση ορθώς εκδόθηκε στο πλαίσιο μη νομοθετικής διαδικασίας και συνιστά, συνεπώς, μη νομοθετική πράξη. Όσο και αν η θέση αυτή φαντάζει φορμαλιστική είναι βασισμένη στη ΣΛΕΕ σύμφωνα με την οποία νομοθετικές πράξεις είναι αυτές που χαρακτηρίζονται ως

⁹Dav. Moya, *Are National Governments Liable if They Miss Their Relocation Quota of Refugees?*, *VerfBlog*, 2018/7/20, <https://verfassungsblog.de/are-national-governments-liable-if-they-miss-their-relocation-quota-of-refugees/>, DOI: <https://doi.org/10.17176/20180720-130255-0>.

¹⁰B. Oomen, F. Braudel, R. Rodrigues de Oliveira, *Relocation and its Numbers – Which Role for the Courts? – EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20/4/2020 European University Institute <https://eumigrationlawblog.eu/relocation-and-its-numbers-which-role-for-the-courts/#comments> 1/3
RelocationanditsNumbers–WhichRolefortheCourts?

τέτοιες από τις διατάξεις της¹¹. Το Δικαστήριο με την απόφαση του δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο παρέκκλισης από τις νομοθετικές πράξεις, που διέπουν το πολύπλοκο σύστημα ασύλου της Ένωσης με μη νομοθετικές πράξεις βασισμένες στο άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ, με σκοπό την αντιμετώπιση μια κρίσης. Ωστόσο, η εξουσία που δίνεται στο Συμβούλιο από την εν λόγω διάταξη δεν είναι απεριόριστη, αφού τα μέτρα θα πρέπει να είναι προσωρινά και με περιορισμένο εύρος.

Ακόμη, τα προσφεύγοντα υποστήριξαν ότι το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ δεν αποτελεί προσήκουσα νομική βάση για την έκδοση της προσβαλλομένης πράξης, καθόσον η Απόφαση 2015/1601 δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα, σε αντίθεση προς τις απαιτήσεις της εν λόγω διατάξεως. Το Δικαστήριο, αφού τόνισε ότι «*μια πράξη μπορεί να χαρακτηριστεί «προσωρινή», με τη συνήθη έννοια του όρου αυτού, μόνον εφόσον δεν αποσκοπεί στη μόνιμη ρύθμιση ενός τομέα και εφαρμόζεται για περιορισμένη μόνο χρονική περίοδο*» και επισήμανε ότι το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ «*καίτοι απαιτεί τα μέτρα τα οποία αφορά να είναι προσωρινά, εντούτοις επιφυλάσσει στο Συμβούλιο περιθώριο εκτιμήσεως για τον καθορισμό, κατά περίπτωση, της περιόδου εφαρμογής των μέτρων αυτών ανάλογα με τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως και, ιδίως, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων της επείγουσας καταστάσεως που δικαιολογεί τα επίμαχα μέτρα*», έκρινε ότι από το άρθρο 13 της προσβαλλομένης πράξης προκύπτει ότι αυτή εφαρμόζεται κατά τη διάρκεια περιόδου 24 μηνών (25/9/2015 έως τις 26/9/2017) και συνεπώς εφαρμόζεται κατά τη διάρκεια περιορισμένης περιόδου. Κατά το ΔΕΕ το Συμβούλιο δεν υπερέβη προδήλως την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει κατά τον καθορισμό της διάρκειας των περιλαμβανομένων στην προσβαλλόμενη απόφαση μέτρων, εκτιμώντας, ότι το «*διάστημα των είκοσι τεσσάρων μηνών κρίνεται εύλογο προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι τα μέτρα που προβλέπονται στην παρούσα απόφαση θα έχουν πραγματικό αντίκτυπο όσον αφορά τη στήριξη της Ιταλίας και της Ελλάδας στην αντιμετώπιση των υψηλών μεταναστευτικών ροών στην επικράτειά τους*».

Τέλος, η Σλοβακία προς υποστήριξη της θέσεώς της περί επιλογής εσφαλμένης νομικής βάσης προέβαλε ότι οι ροές που κλήθηκε να αντιμετωπίσει η προσβαλλόμενη πράξη δεν συνιστά «*επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών*», στο βαθμό που η κατάσταση δεν παρουσιάζονταν «*αιφνίδια*» τουλάχιστον σε ότι αφορά την Ελλάδα είναι αποδεδειγμένο ότι η οργάνωση της πολιτικής ασύλου της χώρας παρουσιάζει, επί μακρό χρονικό διάστημα, σημαντικές ελλείψεις, οι οποίες δεν εμφάνιζαν άμεσο αιτιώδη σύνδεσμο με το μεταναστευτικό φαινόμενο, που αποτέλεσε το χαρακτηριστικό γνώρισμα της περιόδου κατά την οποία εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη· το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ αποσκοπεί στην αντιμετώπιση υφισταμένων ή επικείμενων επειγουσών καταστάσεων ενώ η προσβαλλόμενη Απόφαση διέπει, τουλάχιστον εν μέρει, μελλοντικές υποθετικές καταστάσεις. Το Δικαστήριο, απορρίπτοντας τους ισχυρισμούς αυτούς, εκτίμησε ότι «*αιφνίδια*», κατά την έννοια του άρθρου 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ, μπορεί να χαρακτηριστεί μια εισροή υπηκόων τρίτων χωρών τέτοιας εκτάσεως, ώστε να καθίσταται μη προβλέψιμη καίτοι εντάσσεται στο πλαίσιο μεταναστευτικής κρίσεως που διαρκεί πολλά έτη, εφόσον καθιστά αδύνατη τη φυσιολογική λειτουργία του κοινού συστήματος ασύλου της Ένωσης. Ειδικά σε ότι αφορούσε την Ελλάδα το ΔΕΕ έκρινε ότι «*η έκταση της εισροής μεταναστών την οποία αντιμετώπιζαν το ελληνικό και το ιταλικό σύστημα ασύλου κατά τη διάρκεια του έτους 2015 ήταν τόσο μεγάλη, ώστε θα είχε διαταράξει οποιοδήποτε σύστημα ασύλου, ακόμη και ένα σύστημα χωρίς διαρθρωτικές αδυναμίες*». Η θέση αυτή του Δικαστηρίου που αποδέχεται «*διαρθρωτικές αδυναμίες*» (συστημικές ελλείψεις σε άλλες αποφάσεις του) αλλά επιχειρεί να τις δικαιολογήσει εντάσσεται στη γενικότερη προσπάθεια να διαφυλάξει την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των Κρατών-μελών επί της οποίας εδράζεται το νομικό σύστημα του ΧΕΑΔ και ειδικότερα η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων και διαταγών.

¹¹ Άρθρο 289 παρ. 3 ΣΛΕΕ

(β) Επί της νομιμότητα της διαδικασίας εκδόσεως (παραβάσεις ουσιώδους τύπου)

Τα προσφεύγοντα Κράτη-μέλη, κατά πρώτον, υποστήριξαν ότι το Συμβούλιο παρέβη το άρθρο 68 ΣΛΕΕ και τον ουσιώδη τύπο, στο μέτρο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση με αυξημένη πλειοψηφία, ενώ από τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25-26/6/2015 προέκυπτε ότι αυτή έπρεπε να εκδοθεί με «*συναίνεση*» και «*λαμβανομένων υπόψη των ειδικών καταστάσεων των κρατών μελών*». Ειδικότερα υποστήριξαν ότι το Συμβούλιο όφειλε, κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης αποφάσεως, να σεβαστεί τους προσανατολισμούς που απορρέουν από αυτά τα Συμπεράσματα, ιδίως την απαίτηση κατανομής των αιτούντων που χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας μεταξύ των Κρατών-μελών με απόφαση εκδιδόμενη με ομοφωνία, ήτοι με τη μορφή ποσοτώσεων, που εκουσίως συνομολογούν τα Κράτη-μέλη.

Το Δικαστήριο απέρριψε αυτόν λόγο ακύρωσης κρίνοντας ότι τα εν λόγω Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25ης και 26ης Ιουνίου 2015 δεν μπορούσαν να εμποδίσουν την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης, αφενός γιατί αφορούσαν ένα άλλο πρόγραμμα μετεγκατάστασης του οποίου σκοπός ήταν, ως απάντηση στην εισροή μεταναστών που παρατηρήθηκε κατά τους πρώτους έξι μήνες του 2015, η κατανομή 40.000 ατόμων μεταξύ των κρατών μελών (Απόφαση 2015/15234) και όχι της Απόφασης που προσβάλλεται εν προκειμένω και αφετέρου γιατί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να τροποποιήσει τους προβλεπόμενους στις Συνθήκες κανόνες ψηφοφορίας. Κατά το ΔΕΕ «*Η αρχή της θεσμικής ισορροπίας απαγορεύει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να τροποποιεί αυτόν τον κανόνα ψηφοφορίας επιβάλλοντας στο Συμβούλιο, μέσω συμπερασμάτων που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 68 ΣΛΕΕ, κανόνα ομόφωνης ψήφου*». Η θέση αυτή του Δικαστηρίου αποτελεί μια έμμεση απάντηση σε αυτούς που υποστηρίζουν ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συγκεντρώνει στα χέρια του σχεδόν το σύνολο των εξουσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα ενωσιακά όργανα κατά την υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορούν να παρεκκλίνουν ιδιαίτερα όταν αυτό υπαγορεύει η αρχή της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ή γενικότερα μιας πολιτικής της Ένωσης.

Ακόμη, τα προσφεύγοντα ισχυρίστηκαν ότι το Συμβούλιο, καθόσον επέφερε σημαντικές τροποποιήσεις στην αρχική πρόταση της Επιτροπής και εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση χωρίς νέα διαβούλευση (επαναδιαβούλευση) με το Κοινοβούλιο, παρέβη τον ουσιώδη τύπο, που καθορίζεται στο άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Επιπρόσθετα, η Σλοβακία προέβαλε το επιχείρημα ότι το Συμβούλιο, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, παραβίασε, επίσης, το άρθρο 10 παρ. 1 και 2 και το άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ (αρχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, της θεσμικής ισορροπίας και της χρηστής διοικήσεως). Το Δικαστήριο αν και έκανε δεκτό ότι το κείμενο της προσβαλλόμενης πράξης, όπως τελικώς εγκρίθηκε και εξεταζόμενο στο σύνολό του, αποκλίνει ουσιωδώς (λόγω της απάλειψης της Ουγγαρίας από Κράτη-μέλη μετεγκατάστασης) από εκείνο της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής και κατά συνέπεια απαιτείται νέα διαβούλευση με το Ευρ.Κοινβ διαπίστωσε, απορρίπτοντας τον ισχυρισμό, ότι αυτό, εκδίδοντας το νομοθετικό του ψήφισμα της 17/9/2015, με το οποίο εξέφρασε την υποστήριξή του στην αρχική πρόταση της Επιτροπής, πρέπει κατ' ανάγκη να έλαβε υπόψη αυτήν την ουσιώδη τροποποίηση του καθεστώτος της Ουγγαρίας στην οποία όφειλε να προβεί το Συμβούλιο, στο βαθμό που η Προεδρία του Συμβουλίου είχε ανακοινώσει ότι αυτό προτίθεται να προβεί στην αναγκαστική αυτή αλλαγή κατά τη διάρκεια της έκτακτης συνεδριάσεως της ολομέλειας του Κοινοβουλίου. Εξάλλου, τα προσφεύγοντα υποστήριξαν ότι το Συμβούλιο, εκδίδοντας την προσβαλλόμενη απόφαση, παραβίασε το άρθρο 293 παρ. 1 ΣΛΕΕ, καθόσον τροποποίησε την πρόταση της Επιτροπής χωρίς να τηρήσει τη προβλεπόμενη από τη διάταξη αυτή απαίτηση ομοφωνίας. Το ΔΕΕ, επισήμανε ότι κατά το άρθρο 293 παρ. 2 ΣΛΕΕ, εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει,

η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρότασή της καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών, που οδηγούν στη θέσπιση πράξεως της Ένωσης, καθώς και ότι κατά τη νομολογία του «*οι τροποποιημένες προτάσεις της Επιτροπής δεν πρέπει να υποβάλλονται κατ' ανάγκην γραπτώς, καθόσον αποτελούν μέρος της διαδικασίας εκδόσεως πράξεων της Ένωσης, η οποία χαρακτηρίζεται από κάποια ευελιξία, απαραίτητη για την επίτευξη συγκλίσεως των απόψεων μεταξύ των οργάνων*». Στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο δεν δεσμεύεται από την απαίτηση ομοφωνίας του άρθρου 293 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω Δικαστήριο απέρριψε τον λόγο ακυρότητας κάνοντας δεκτό ότι, εν προκειμένω, η Επιτροπή άσκησε την κατά το άρθρο 293 παρ. 2 ΣΛΕΕ εξουσία τροποποιήσεως της προτάσεώς της, καθόσον από τη συμμετοχή του θεσμικού αυτού οργάνου στη διαδικασία εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει σαφώς ότι η τροποποιημένη πρόταση εγκρίθηκε από την Επιτροπή μέσω δύο εκ των μελών της που είχαν εξουσιοδοτηθεί από το σώμα των Επιτρόπων να εγκρίνουν τις οικείες τροποποιήσεις (άρθρο 13 του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής). Το ΔΕΕ, επίσης, έχοντας κρίνει ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι νομοθετική απέρριψε και τους λόγους που προέβαλλαν τα προσφεύγοντα σχετικά με το δικαίωμα των εθνικών κοινοβουλίων να γνωμοδοτούν επί κάθε σχεδίου νομοθετικής πράξεως (Πρωτόκολλα αριθ. 1 και αριθ. 2) και την υποχρέωση του Συμβουλίου να συνέρχεται δημοσίως, όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξεως (άρθρα 16 παρ. 8 ΣΕΕ και 15 παρ. 2 ΣΛΕΕ). Τα προσφεύγοντα, τέλος, υποστήριξαν ότι η προσβαλλόμενη πράξη πάσχει από ουσιώδη διαδικαστική πλημμέλεια, καθόσον το Συμβούλιο παραβίασε το δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 14 παρ. 1 του εσωτερικού του κανονισμού) όσον αφορά τη χρήση των γλωσσών στο μέτρο που απέστειλε στα Κράτη-μέλη τα κείμενα, που αποτύπωσαν τις διαδοχικές τροποποιήσεις της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένου, στο τέλος, του κειμένου της προσβαλλομένης πράξης, όπως αυτό εγκρίθηκε από το Συμβούλιο, μόνο στην αγγλική γλώσσα. Το ΔΕΕ σχετικά έκανε δεκτή την ερμηνεία που έδωσε το Συμβούλιο στο εσωτερικό του Κανονισμό, αντλούμενη από το άρθρο 14 παρ. 2 που ορίζει ότι κάθε μέλος του Συμβουλίου μπορεί να αντιταχθεί στη διεξαγωγή συζητήσεως αν το κείμενο οιωδήποτε προτεινόμενων τροποποιήσεων δεν έχει συνταχθεί σε όλες τις επίσημες γλώσσες και απέρριψε τον ισχυρισμό δεχόμενο ότι η αρχική πρόταση της Επιτροπής τέθηκε στη διάθεση όλων των αντιπροσωπειών των Κρατών-μελών σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, ότι κανένα Κράτος- μέλος δεν εξέφρασε αντιρρήσεις για τη διεξαγωγή συζητήσεως βάσει κειμένων που αποτύπωναν τις συμφωνηθείσες τροποποιήσεις και είχαν συνταχθεί μόνο στην αγγλική γλώσσα και ότι, πέραν αυτού, όλες οι τροποποιήσεις αναγνώσθηκαν από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου με ταυτόχρονη διερμηνεία σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης. Κατά το Δικαστήριο «*μια τέτοια ερμηνεία είναι απόρροια μιας ισορροπημένης και ευέλικτης προσεγγίσεως, που ευνοεί την αποτελεσματικότητα και ταχύτητα των εργασιών του Συμβουλίου, οι οποίες είναι ιδιαίτερος σημαντικός στο ειδικό επείγον πλαίσιο που χαρακτηρίζει τη διαδικασία λήψεως των προσωρινών μέτρων που θεσπίζονται με βάση το άρθρο 78, παρ. 3 ΣΛΕΕ*», σεβόμενη ταυτόχρονα την υποχρέωση διατήρησης της πολυγλωσσίας της Ένωσης (άρθρο 3, παρ. 3 τέταρτο εδάφιο ΣΕΕ).

(γ) Επί της ουσίας (αρχές αναλογικότητας και ασφάλειας του δικαίου, παράβαση Συνθήκης της Γενεύης)

Στο επίκεντρο της επιχειρηματολογίας των προσφευγόντων βρέθηκε η αρχή της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα υποστήριξαν ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ακατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού αυτού, καθόσον ο μηχανισμός μετεγκαταστάσεως, που προβλέπει, δεν δύναται να θεραπεύσει τις διαρθρωτικές ελλείψεις του ελληνικού και του ιταλικού συστήματος ασύλου. Οι ελλείψεις αυτές, που συνδέονται με τις ελλιπείς ικανότητες υποδοχής και διαχειρίσεως των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, θα έπρεπε να θεραπευθούν πριν καταστεί δυνατό να εφαρμοσθεί αποτελεσματικά η εν

λόγω μετεγκατάσταση. Εξάλλου, ο μικρός αριθμός μετεγκαταστάσεων που πραγματοποιήθηκαν μετά τη θέσπιση της Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 αποδεικνύει ότι ο μηχανισμός μετεγκαταστάσεως που προβλέπει η προσβαλλόμενη απόφαση ήταν, από τη θέσπισή του, ακατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Το Δικαστήριο δεν δέχτηκε την επιχειρηματολογία αυτή. Αντίθετα, έκρινε, πρώτον, ότι «δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οποιοδήποτε σύστημα ασύλου, ακόμη και ένα σύστημα χωρίς διαθρωτικές αδυναμίες, θα είχε διαταραχθεί σοβαρά από την άνευ προηγουμένου εισροή μεταναστών που έλαβε χώρα στην Ελλάδα και την Ιταλία κατά το έτος 2015»· δεύτερον, ο μηχανισμός μετεγκαταστάσεως που προβλέπει η προσβαλλόμενη απόφαση ανήκει σε ένα σύνολο μέτρων τα οποία, μεταξύ άλλων, επιδιώκουν και τη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος ασύλου εκάστου εξ αυτών των κρατών, με αποτέλεσμα η καταλληλότητα του μηχανισμού αυτού για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει να μην μπορεί να εκτιμηθεί μεμονωμένα· τέλος, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί εκ των υστέρων από τον μικρό αριθμό των μετεγκαταστάσεων που έχουν πραγματοποιηθεί κατ' εφαρμογή της προσβαλλομένης αποφάσεως ότι αυτή ήταν εξαρχής ακατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι κατά την πάγια νομολογία του, «το κύρος μιας πράξεως της Ένωσης δεν μπορεί να εξαρτάται από αναδρομικές εκτιμήσεις σχετικά με τον βαθμό αποτελεσματικότητάς της. Οσάκις ο νομοθέτης της Ένωσης είναι αναγκασμένος να εκτιμήσει τα μελλοντικά αποτελέσματα ρυθμίσεως την οποία πρέπει να θεσπίσει και τα αποτελέσματα αυτά δεν μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια, η εκτίμησή του δεν μπορεί να επικριθεί παρά μόνον εφόσον προκύπτει ότι αυτή είναι προδήλως εσφαλμένη με βάση τα στοιχεία που διέθετε κατά τον χρόνο θεσπίσεως της οικείας ρυθμίσεως», κάτι που δεν συνέβη στο βαθμό που το Συμβούλιο, όταν θεσπίσε τον μηχανισμό μετεγκαταστάσεως σημαντικού αριθμού αιτούντων διεθνή προστασία, προέβη, βάσει λεπτομερούς εξετάσεως των διαθέσιμων κατά τον χρόνο εκείνο στατιστικών στοιχείων, σε ανάλυση των μελλοντικών αποτελεσμάτων που θα είχε το μέτρο αυτό όσον αφορά την επίμαχη επείγουσα κατάσταση. Εξάλλου, το ΔΕΕ επεσήμανε ότι «ο μικρός αριθμός των μετεγκαταστάσεων που πραγματοποιήθηκαν κατ' εφαρμογή της προσβαλλομένης πράξης μπορεί να εξηγηθεί βάσει ενός συνόλου στοιχείων τα οποία δεν μπορούσε να προβλέψει το Συμβούλιο κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως, στα οποία συγκαταλέγεται, μεταξύ άλλων, η έλλειψη συνεργασίας που επέδειξαν ορισμένα Κράτη-μέλη».

Τα προσφεύγοντα υποστήριξαν, ακόμη, ότι η προσβαλλόμενη πράξη του Συμβουλίου δεν ήταν αναγκαία, στο βαθμό που ο επιδιωκόμενος από την προσβαλλόμενη απόφαση σκοπός μπορούσε να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικά με τη λήψη άλλων μέτρων τα οποία ήταν δυνατόν να ληφθούν στο πλαίσιο υφιστάμενων ρυθμίσεων (Οδηγία 2001/55/ΕΚ, Κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004, Frontex) και τα οποία θα ήταν λιγότερο επαχθή για τα Κράτη-μέλη και λιγότερο παρεμβατικά όσον αφορά το «κυριαρχικό» δικαίωμα κάθε Κράτους μέλους να αποφασίζει ελεύθερα σχετικά με την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός του καθώς και το δικαίωμα των Κρατών-μελών, το οποίο καθιερώνεται στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου αριθ. 2, να υφίστανται το ελάχιστο δυνατό οικονομικό και διοικητικό βάρος. Υποστηρίχθηκε, τέλος, ότι η μη αναγκαιότητα της προσβαλλομένης πράξης συνάγεται από το γεγονός ότι αυτή εκδόθηκε μόλις οκτώ ημέρες μετά την Απόφαση 2015/1523 που προέβλεπε τη μετεγκατάσταση 40.000 ατόμων καθώς και ότι αυτή συνεπάγεται αναπόφευκτα οικονομικό και διοικητικό βάρος για τα Κράτη-μέλη, που θα μπορούσε να αποφευχθεί με τη θέσπιση άλλων, λιγότερο επαχθών μέτρων. Το Δικαστήριο δεν δέχτηκε αυτήν την επιχειρηματολογία. Αντίθετα, έκρινε ότι η ύπαρξη στην Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 διαφόρων μηχανισμών προσαρμογής αποδεικνύει ότι ο μηχανισμός μετεγκαταστάσεως, θεωρούμενος στο σύνολό του, καθιστά δυνατή τη συνεκτίμηση, κατά τρόπο σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας, της ιδιαίτερης καταστάσεως κάθε Κράτους-μέλους. Ο σύμφωνος προς την αρχή της αναλογικότητας χαρακτήρας του μηχανισμού μετεγκαταστάσεως προκύπτει επίσης από την κλείδα κατανομής με βάση την

οποία καθορίστηκαν οι κατανομές μετεγκαταστάσεων από την Ελλάδα και την Ιταλία στο παράρτημα I και στο παράρτημα II.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο αισθάνθηκε την ανάγκη να τοποθετηθεί στον ισχυρισμό της παρεμβαίνουσας Πολωνίας, παρά το γεγονός ότι αυτός ισχυρισμός κρίθηκε ως απαράδεκτος, σύμφωνα με τον οποίο για τις δυσανάλογες συνέπειες σε Κράτη-μέλη υποδοχής που είναι «σχεδόν ομοιογενή από εθνική άποψη όπως η Πολωνία» και των οποίων ο πληθυσμός διαφέρει, από πολιτιστική και γλωσσική άποψη, από τους μετανάστες που πρέπει να μετεγκατασταθούν στο έδαφός τους. Συγκεκριμένα, τόνισε «αν θα έπρεπε η μετεγκατάσταση να εξαρτάται αυστηρά από την ύπαρξη πολιτιστικών ή γλωσσικών δεσμών μεταξύ κάθε αιτούντος διεθνή προστασία και του κράτους μέλους μετεγκαταστάσεως, θα ήταν αδύνατη η κατανομή των αιτούντων αυτών μεταξύ όλων των κρατών μελών τηρουμένης της αρχής της αλληλεγγύης που επιβάλλει το άρθρο 80 ΣΛΕΕ και, κατά συνέπεια, θα ήταν αδύνατη η θέσπιση δεσμευτικού μηχανισμού μετεγκαταστάσεως ... ενώ πρέπει να προστεθεί ότι δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη εκτιμήσεις συνδεδεμένες με την εθνική καταγωγή των αιτούντων διεθνή προστασία, καθόσον θα ήταν, προφανώς, αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης και ιδίως προς το άρθρο 21 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Η θέση του Δικαστηρίου, που διακηρύσσει ότι οι κατ' ουσία ρατσιστικές αντιλήψεις, όπως αυτή προβλήθηκε από την Πολωνία, δεν έχουν θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ως προς την έντασή της θυμίζει την τοποθέτηση του στην υπόθεση Kadi¹².

Τέλος, η Ουγγαρία υποστήριξε ότι η προσβαλλόμενη πράξη παραβιάζει τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της σαφήνειας των κανονιστικών πράξεων, διότι, σε πολλά σημεία, δεν καθιστά σαφή ούτε τον τρόπο εφαρμογής των διατάξεων της αποφάσεως αυτής αλλά ούτε και τη σχέση των διατάξεων αυτών με τις διατάξεις του Κανονισμού Δουβλίνο III, ενώ το γεγονός ότι οι αιτούντες ενδέχεται να μετεγκατασταθούν σε Κράτος-μέλος με το οποίο δεν διατηρούν κανέναν ιδιαίτερο δεσμό εγείρει το ζήτημα κατά πόσον η προσβαλλόμενη απόφαση είναι συμβατή, από την άποψη αυτή, με τη Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων. Το ΔΕΕ δεν έκανε δεκτούς τους ισχυρισμούς αυτούς. Αντίθετα, έκρινε ότι η προσβαλλόμενη πράξη αποτελούμενη από σύνολο προσωρινών μέτρων που περιλαμβάνουν προσωρινό μηχανισμό μετεγκαταστάσεως, ο οποίος δεν παρεκκλίνει από το κεκτημένο στον τομέα του Κοινού Συστήματος Ασύλου παρά μόνον σε συγκεκριμένα και ρητώς απαριθμούμενα σημεία, δεν παραβιάζει την αρχή της ασφάλειας του δικαίου εντασσόμενος πλήρως στο εν λόγω κεκτημένο, με αποτέλεσμα το τελευταίο να εξακολουθεί, γενικώς, να εφαρμόζεται. Εξάλλου, το Δικαστήριο δεν δέχτηκε και την παραβίαση της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτόκολλο του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων, στο βαθμό που από αυτές δεν μπορεί να συναχθεί υπέρ του αιτούντος διεθνή προστασία δικαίωμα παραμονής στο Κράτος-μέλος, όπου υπέβαλε την αίτηση διεθνούς προστασίας ενόσω αυτή εκκρεμεί, ενώ και το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει στους αιτούντες να επιλέξουν το Κράτος-μέλος που θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεώς τους.

Κατόπιν όλων των παραπάνω το Δικαστήριο στις 6 Σεπτεμβρίου 2017 απέρριψε στο σύνολό τους τις προσφυγές ακυρώσεως της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 που ασκήθηκαν από την Σλοβακία και της Ουγγαρία και επιβεβαίωσε το κύρος της Απόφασης 2015/1601¹³. Με την απόφασή του το Δικαστήριο με πειστικό τρόπο φαίνεται να διαμορφώνει μια λεπτή ισορροπία μεταξύ αποτελεσματικότητας και νομιμότητας και παράλληλα υποδεικνύει τον

¹²ΔΕΚ, απόφαση της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008, υπόθεση C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi*, και *Al Barakaat*, Συλλ. 2008, σελ. I-6351

¹³ΔΕΕ, απόφαση της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2017, υποθ. C-643/15 και C-647/15, Σλοβακία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου, EU:C:2017:631

τρόπο με το οποίο η αρχή της αποτελεσματικότητας ως νομική αρχή εφαρμόζεται επί του πεδίου¹⁴.

3. Οι προσφυγές για παράβαση κατά της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας

Μετά την θέση σε ισχύ των δύο Αποφάσεων μετεγκατάστασης και ενώ εκκρεμούσε ενώπιον του Δικαστηρίου η εκδίκαση των προσφυγών με τις οποίες αμφισβητήθηκε το κύρος της Αποφάσεως 2015/1601 από την Σλοβακία και την Ουγγαρία, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η Πολωνία, η Ουγγαρία και η Τσεχία δεν είχαν λάβει μέτρα συμμόρφωσης στις Αποφάσεις μετεγκατάστασης. Συγκεκριμένα, η Πολωνία, αν και υπέδειξε ότι 100 αιτούντες διεθνή προστασία μπορούσαν να μετεγκατασταθούν ταχέως στο έδαφός της, (65 από την Ελλάδα και 35 από την Ιταλία), κατόπιν δεν ανταποκρίθηκε στα αιτήματα της Ελλάδας και της Ιταλίας και ουδείς αιτών διεθνή προστασία δεν μετεγκαταστάθηκε στο έδαφός της· η Ουγγαρία από την πλευρά της, η οποία δεν συμμετείχε στο μέτρο οικειοθελούς μετεγκατάστασης, που προέβλεπε η Απόφαση 2015/1523, ουδέποτε υπέδειξε αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία, που θα μπορούσαν να μετεγκατασταθούν ταχέως στο έδαφός της κατ' εφαρμογή της Απόφασης 2015/1601 με συνέπεια ουδείς αιτών διεθνή προστασία δεν μετεγκαταστάθηκε στο έδαφος της· η Τσεχία, τέλος, υπέδειξε ότι 50 άτομα μπορούσαν να μετεγκατασταθούν στο έδαφός της. Δώδεκα (12) άτομα μετεγκαταστάθηκαν πράγματι από την Ελλάδα, αλλά η Τσεχική Δημοκρατία δεν ανέλαβε, ακολούθως, καμία άλλη δέσμευση μετεγκατάστασης. Αντιθέτως, στις 5 Ιουνίου 2017 η Τσεχία εξέδωσε το ψήφισμα 439, με το οποίο αποφάσισε να αναστείλει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που είχε αναλάβει από τις Αποφάσεις μετεγκατάστασης «δεδομένης της σημαντικής επιδείνωσης της κατάστασης όσον αφορά την ασφάλεια εντός της Ένωσης [...] και λαμβανομένης υπόψη της πρόδηλης δυσλειτουργίας του συστήματος μετεγκατάστασης».

Με προειδοποιητικές επιστολές τον Ιούνιο του 2017 η Επιτροπή κίνησε, σύμφωνα με το άρθρο 258 παρ. 1 ΣΛΕΕ, διαδικασία για παραβάσεως κατά των τριών αυτών Κρατών-μελών. Η Επιτροπή δεν πείσθηκε από τις απαντήσεις που έλαβε και στις 26 Ιουλίου 2017, απηύθυνε Αιτιολογημένη Γνώμη σε καθένα από τα τρία αυτά Κράτη μέλη, εμμένοντας στη θέση της ότι αυτά παρέβησαν τις υποχρεώσεις από τις Αποφάσεις μετεγκατάστασης, καλώντας παράλληλα τα τρία αυτά Κράτη-μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους εντός τεσσάρων (4) εβδομάδων, δηλαδή το αργότερο στις 23 Αυγούστου 2017. Εξάλλου, με έγγραφο της 19ης Σεπτεμβρίου 2017, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή των τριών Κρατών-μελών για την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου που επιβεβαίωσε το κύρος της Απόφασης 2015/1601 και τα κάλεσε εκ νέου να θεσπίσουν, το ταχύτερο δυνατόν, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να αναλάβουν δεσμεύσεις τους και να πραγματοποιήσουν μετεγκαταστάσεις. Δεδομένου ότι δεν έλαβε απάντηση στα έγγραφα αυτά, η Επιτροπή αποφάσισε να προσφύγει στο Δικαστήριο κατά της Πολωνίας (υποθ. C-715/17), της Ουγγαρίας (υποθ. C-718/17) και της Τσεχίας (υποθ. C-719/17). Το Δικαστήριο αποφάσισε να συνεκδικάσει τις προσφυγές προς έκδοση κοινής απόφασης, σύμφωνα με το άρθρο 54 του Κανονισμού Διαδικασίας του.

(α) Επί του παραδεκτού

Προς αντίκρουση των προσφυγών της Επιτροπής τα εναγόμενα Κράτη-μέλη προέβησαν τέσσερις (4) ενστάσεις απαραδέκτου. Στο επίκεντρό τους ήταν το επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο οι προσφυγές της Επιτροπής είναι άνευ αντικειμένου διότι, κατόπιν της λήξης του

¹⁴ *St. Peers*, A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum-seekers, EU Law Analysis Blog, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/09/a-pyrrhic-victory-ecj-upholds-eu-law-on.html?m=0>

χρόνου ισχύος των Αποφάσεων μετεγκατάστασης, η οποία επήλθε στις 17 και στις 26 Σεπτεμβρίου 2017 αντίστοιχα, ακόμη και αν το Δικαστήριο κάνει δεκτές τις προσφυγές, αυτά δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να άρουν τις προβαλλόμενες παραβάσεις. Το ΔΕΕ υπενθύμισε ότι μια προσφυγή λόγω παραβάσεως Κράτους-μέλους είναι παραδεκτή εάν η Επιτροπή ζητεί απλώς να διαπιστωθεί η ύπαρξη της προβαλλόμενης παράβασης, ιδίως σε περιπτώσεις όπως αυτές των υπό κρίση υποθέσεων, στις οποίες η πράξη του δικαίου της Ένωσης της οποίας η παράβαση προβάλλεται έπαυσε οριστικά να ισχύει μετά την ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την Αιτιολογημένη Γνώμη προθεσμίας, δηλαδή την 23η Αυγούστου 2017. Τα τρία εναγόμενα Κράτη-μέλη είχαν συνεπώς τη δυνατότητα να παύσουν την προσαπτόμενη σε αυτά παράβαση πριν από τη λήξη της ταχθείσας με τις Αιτιολογημένες Γνώμες προθεσμίας, την 23η Αυγούστου 2017, και, επομένως, πριν από τη λήξη του χρόνου ισχύος των αποφάσεων 2015/1523 και 2015/1601. Το Δικαστήριο με την απόφασή του τόνισε ότι αν γίνονταν δεκτή η επιχειρηματολογία των τριών Κρατών-μελών, «τότε κάθε Κράτος-μέλος το οποίο, με τη συμπεριφορά του, θα υπονόμει την υλοποίηση του σκοπού απόφασης που έχει εκδοθεί σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ και εφαρμόζεται, ως «προσωρινό μέτρο» κατά την έννοια της διάταξης αυτής, μόνο για περιορισμένο χρονικό διάστημα, θα μπορούσε να αποφύγει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως απλώς και μόνον λόγω του ότι η παράβαση αφορά πράξη του δικαίου της Ένωσης της οποίας ο χρόνος ισχύος έληξε οριστικά μετά την ημερομηνία λήξης της ταχθείσας με την Αιτιολογημένη Γνώμη προθεσμίας και, ως εκ τούτου, τα Κράτη μέλη-θα μπορούσαν να αντλήσουν όφελος από το δικό τους πταίσμα». Επιπλέον, η διαπίστωση της παράβασης εξακολουθεί να έχει ουσιαστικό ενδιαφέρον, μεταξύ άλλων προκειμένου να θεμελιωθεί η ενδεχόμενη ευθύνη ενός κράτους μέλους, λόγω της παράβασης που διέπραξε, έναντι άλλων Κρατών-μελών, της Ένωσης ή ιδιωτών. Τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα ότι, κατόπιν της οριστικής λήξης του χρόνου ισχύος των Αποφάσεων 2015/1523 και 2015/1601, η Επιτροπή δεν έχει πλέον έννομο συμφέρον προς άσκηση προσφυγής, το ΔΕΕ υπενθύμισε την πάγια νομολογία του κατά την οποία η Επιτροπή δεν οφείλει να αποδείξει την ύπαρξη έννομου συμφέροντος ούτε να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως.

Η Ουγγαρία και η Πολωνία προέβαλλαν ότι οι προσφυγές είναι απαράδεκτες γιατί με την άσκησή μόνο κατά των τριών εν λόγω Κρατών-μελών, μολονότι τα περισσότερα από τα Κράτη-μέλη δεν τήρησαν πλήρως τις υποχρεώσεις από τις Αποφάσεις μετεγκατάστασης, παραβιάστηκε η αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των Κρατών-μελών και, ως εκ τούτου, υπερέβη την εξουσία εκτίμησης που της παρέχει το άρθρο 258 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο απέρριψε την ένσταση, υπενθυμίζοντας την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία «η Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια προκειμένου να κρίνει κατά πόσον είναι σκόπιμο να στραφεί κατά Κράτους-μέλους, να προσδιορίσει τις διατάξεις που αυτό παραβαίνει και να επιλέξει το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά του κράτους αυτού, οι δε λόγοι που καθορίζουν την επιλογή αυτή δεν ασκούν επιρροή επί του παραδεκτού της προσφυγής».

Η Ουγγαρία, εξάλλου, προσήψε στην Επιτροπή, πρώτον, ότι αυτή δεν σεβάστηκε τα δικαιώματα άμυνας της κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, καθόσον η προθεσμία τεσσάρων εβδομάδων για να δοθεί απάντηση, που τάχθηκε με την προειδοποιητική επιστολή και με την Αιτιολογημένη Γνώμη, ήταν υπερβολικά σύντομη, αντέβαινε στη συνήθη προθεσμία των δύο μηνών και δεν δικαιολογούνταν από ευλόγως επείγουσα κατάσταση και, δεύτερον, ότι η Επιτροπή δεν υπέδειξε, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, την παράβαση που της προσάπτονταν. Το Δικαστήριο απέρριψε και αυτήν την ένσταση. Αρχικά υπενθύμισε ότι σκοπός της διαδικασίας είναι να δοθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς ισχυρισμούς του κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή και επεσήμαινε ότι το

νομότυπο της διαδικασίας αυτής συνιστά ουσιώδη εγγύηση όχι μόνο για την προστασία των δικαιωμάτων του εν λόγω Κράτους-μέλους, αλλά και για να διασφαλιστεί ότι η δίκη που ενδεχομένως θα κινηθεί θα έχει ως αντικείμενο μια σαφώς καθορισμένη διαφορά. Στο πλαίσιο αυτό τόνισε ότι «προκειμένου να εκτιμηθεί το εύλογο της προθεσμίας που τάχθηκε, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των περιστάσεων που χαρακτηρίζουν τη συγκεκριμένη περίπτωση. Επομένως, βραχύτατες προθεσμίες μπορούν να δικαιολογηθούν σε ειδικές περιπτώσεις, ιδίως όταν είναι επείγον να παύσει η παράβαση Κράτους-μέλους ή όταν αυτό έχει πλήρη επίγνωση της άποψης της Επιτροπής πολύ πριν από την έναρξη της διαδικασίας». Με βάση τα παραπάνω το ΔΕΕ έκρινε ότι η Επιτροπή τάσσοντας σύντομες προθεσμίες και κινώντας την διαδικασία προσφυγής σε προχωρημένο χρονικό σημείο σε σχέση με την ισχύ των Αποφάσεων μετεγκατάστασης δεν παρέβη τις υποχρεώσεις της, στο βαθμό που αυτή, λόγω του καινοφανούς χαρακτήρα των διαδικασιών μετεγκατάστασης, να εξαντλήσει καταρχάς, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει όσον αφορά την επιλογή του χρονικού σημείου κατά το οποίο θα κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως, όλες τις δυνατότητες προκειμένου να πείσει τα τρία εν λόγω Κράτη-μέλη να πραγματοποιήσουν μετεγκαταστάσεις και να αναλάβουν επισήμως δεσμεύσεις για να συμβάλουν δεόντως, τηρουμένης της αρχής της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των Κρατών μελών, τα τρία Κράτη-μέλη είχαν ενημερωθεί πολύ πριν ότι η Επιτροπή σκόπευε να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως εναντίον τους εάν εξακολουθούσαν να μη συμμορφώνονται με τις Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601, ενώ δεν προκύπτει ότι οι προθεσμίες των τεσσάρων εβδομάδων για την απάντηση δεν παρείχαν στα εν λόγω Κράτη-μέλη τη δυνατότητα να προβάλουν λυσιτελώς, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, τους αμυντικούς ισχυρισμούς τους κατά των αιτιάσεων που διατύπωσε η Επιτροπή.

Τέλος, η Τσεχία προέβαλε το απαράδεκτο της εναντίον της προσφυγής επικαλούμενη ασάφεια ή έλλειψη συνοχής του δικόγραφου. Το Δικαστήριο, αν και αναγνώρισε ότι το δικόγραφο της προσφυγής «ενέχει μια κάποια ασάφεια ή αμφισημία» λαμβάνοντας υπόψη ότι η Τσεχία προχώρησε σε κάποιες μετεγκαταστάσεις, έκρινε τελικά, απορρίπτοντας την ένσταση απαραδέκτου, ότι, όπως προκύπτει με επαρκή σαφήνεια από τους λόγους που προβάλλονται με το δικόγραφο της προσφυγής και, όπως επιβεβαιώνεται από το υπόμνημα απαντήσεως, η συγκεκριμένη παράβαση την οποία προσάπτει η Επιτροπή στην Τσεχία συνίσταται στο ότι η τελευταία έπαυσε να αναλαμβάνει δεσμεύσεις μετεγκατάστασης μετά από κάποιο στάδιο (13 Μαΐου 2016) ενώ θα έπρεπε να συνεχίσει να τις λαμβάνει «οπωσδήποτε ανά τρίμηνο». Κατά συνέπεια η Τσεχία δεν ήταν ευλόγως δυνατόν να πλανάται ως προς την ακριβή ημερομηνία έναρξης της παράβασης των υποχρεώσεών της την οποία της προσήψε η Επιτροπή, ήταν δε σε θέση να ασκήσει στην πράξη τα δικαιώματα άμυνάς της όσον αφορά την παράβαση αυτή.

(β) Επί της ουσίας

Τα εναγόμενα Κράτη-μέλη επιχειρήσαν να δικαιολογήσουν την παραβίαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης στις Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601 επικαλούμενα επιχειρήματα αφενός από τις ευθύνες Κρατών-μελών για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας αντλούμενα από το άρθρο 72 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ (Πολωνία και Ουγγαρία) και, αφετέρου, από την προβαλλόμενη δυσλειτουργία και αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού μετεγκατάστασης (Τσεχία). Ειδικότερα,

Η Πολωνία και η Ουγγαρία υποστήριξαν κατ' ουσία ότι είχαν το δικαίωμα να μην εφαρμόσουν τις Αποφάσεις μετεγκατάστασης, δυνάμει του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ. Η πρώτη από τις παραπάνω διατάξεις προβλέπει ότι ο τίτλος V της ΣΛΕΕ (Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλεια και Δικαιοσύνης – ΧΕΑΔ) «δεν θίγει την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης

και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας» ενώ η δεύτερη ότι «η εθνική ασφάλεια παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους μέλους». Κατά τα δύο Κράτη-μέλη οι διατάξεις αυτές, επιφυλάσσοντας την αποκλειστική αρμοδιότητα για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας στο πλαίσιο πράξεων εκδιδόμενων σε τομέα του ΧΕΑΔ, τους παρέχουν το δικαίωμα να μην εκπληρώσουν τις δευτερεύουσες, και επομένως υποδεέστερης ισχύος, έννομες υποχρεώσεις τις οποίες υπέχουν από τις Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601. Υποστήριξαν, εξάλλου, ότι ο μηχανισμός μετεγκατάστασης, όπως προβλέπονταν από τις Αποφάσεις και εφαρμόζονταν από τις ιταλικές και ελληνικές αρχές δεν τους παρείχε τη δυνατότητα να διασφαλίσουν πλήρως την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας απέναντι σε κινδύνους που θα συνεπάγονταν η τυχόν μετεγκατάσταση στο έδαφός τους εξτρεμιστών και επικίνδυνων ατόμων τα οποία ενδεχομένως θα προέβαιναν σε βίαιες ή ακόμη και τρομοκρατικές πράξεις.

Το Δικαστήριο, αφού υπενθύμισε ότι «στην Ένωση που βασίζεται στο κράτος δικαίου, οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της απολαύουν τεκμηρίου νομιμότητας» με αποτέλεσμα τα Κράτη-μέλη να είναι υποχρεωμένα να εφαρμόζουν τις δεσμευτικές για αυτά νομικές πράξεις καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος τους, έκρινε ότι το άρθρο 72 ΣΛΕΕ, από το οποίο «δεν μπορεί να συναχθεί η ύπαρξη γενικής και εγγενούς στη Συνθήκη επιφύλαξης που εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όλα τα μέτρα που λαμβάνονται για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια που θα μπορούσε να θίξει τον δεσμευτικό χαρακτήρα και την ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης», στο μέτρο που συνιστά διάταξη εισάγουσα παρέκκλιση από τους γενικούς κανόνες του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Ως εκ τούτου, το εν λόγω άρθρο δεν παρέχει στα Κράτη-μέλη την ευχέρεια να παρεκκλίνουν μονομερώς και χωρίς έλεγχο εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης από διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, στηριζόμενα απλώς και μόνο στην επίκληση των συμφερόντων που συνδέονται με την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας, αλλά τους επιβάλλει να αποδεικνύουν την ανάγκη της προβλεπόμενης παρέκκλισης προκειμένου να ασκήσουν τις ευθύνες τους στον εν λόγω τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο επισήμανε ότι, σύμφωνα με τις Αποφάσεις μετεγκατάστασης, η εθνική ασφάλεια και η δημόσια τάξη έπρεπε να λαμβάνονται υπόψη καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας μετεγκατάστασης, μέχρι να εκτελεστεί η μεταφορά του αιτούντος διεθνή προστασία. Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να αναγνωρίζεται ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αρμόδιες αρχές των Κρατών-μελών μετεγκατάστασης, όταν αυτές κρίνουν αν συντρέχουν εύλογοι λόγοι να θεωρηθεί ότι ένας υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος καλείται να μετεγκατασταθεί συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη στο έδαφός τους. Επί του σημείου αυτού, το Δικαστήριο τόνισε ότι η έννοια του «κινδύνου για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη» κατά τις Αποφάσεις μετεγκατάστασης πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο «ώστε να περιλαμβάνει τόσο τις ενεστώσες όσο και τις δυνητικές απειλές για την εθνική ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη». Το Δικαστήριο διευκρίνισε εντούτοις ότι «οι εν λόγω αρμόδιες αρχές, προκειμένου να επικαλεστούν τους προαναφερθέντες λόγους, έπρεπε να στηριχθούν, κατόπιν κατά περίπτωση εξέτασης, σε συγκλίνοντα, αντικειμενικά και συγκεκριμένα στοιχεία βάσει των οποίων δημιουργούνταν υπόνοιες ότι ο εν λόγω αιτών συνιστούσε ενεστώτα ή δυνητικό κίνδυνο». Συνεπώς, το ΔΕΕ έκρινε ότι το σύστημα που προέβλεπαν οι διατάξεις αυτές δεν επέτρεπε, στο πλαίσιο της διαδικασίας μετεγκατάστασης, στα Κράτη-μέλη να επικαλεστούν με τρόπο απόλυτο, αποκλειστικά για λόγους γενικής πρόληψης και χωρίς να υπάρχει άμεση σχέση με συγκεκριμένη περίπτωση, το άρθρο 72 ΣΛΕΕ για να δικαιολογήσουν τυχόν αναστολή ή ακόμη και διακοπή της εφαρμογής των υποχρεώσεων που υπείχαν από τις αποφάσεις μετεγκατάστασης.

Η Τσεχία, τέλος, υποστήριξε ότι η απόφασή της να μην εφαρμόσει τις Αποφάσεις 2015/1523 και 2015/1601 δικαιολογούνταν από το γεγονός ότι, κατά τη συγκεκριμένη

εφαρμογή του, ο μηχανισμός μετεγκατάστασης, όπως προβλέπονταν στις Αποφάσεις αυτές, ήταν σε μεγάλο βαθμό δυσλειτουργικός και αναποτελεσματικός, μεταξύ άλλων, λόγω της συστηματικής έλλειψης συνεργασίας εκ μέρους των ελληνικών και των ιταλικών αρχών ή λόγω του ότι, πραγματικά, δεν υπήρχαν στην Ελλάδα ή την Ιταλία, κατά τον χρόνο ανάληψης δεσμεύσεων μετεγκατάστασης, αιτούντες διεθνή προστασία, που ήταν δυνατό να μετεγκατασταθούν, πράγμα το οποίο καθίσταται εμφανές από την περιορισμένη επιτυχία του μηχανισμού αυτού όσον αφορά τον συνολικό αριθμό των όντως πραγματοποιηθεισών μετεγκαταστάσεων. Κατά το εν λόγω Κράτος-μέλος, δεδομένων των απειλών για τη δημόσια ασφάλεια τις οποίες συνεπάγεται η μετεγκατάσταση ατόμων που πιθανώς συνδέονται με τον θρησκευτικό εξτρεμισμό, πρέπει να διασφαλίζεται ότι κάθε Κράτος-μέλος μετεγκατάστασης μπορεί να προστατευθεί σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ και, ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ. Έτσι, το εν λόγω Κράτος-μέλος δήλωσε ενώπιον του ΔΕΕ ότι προτίμησε να επικεντρώσει τις προσπάθειές του σε μέτρα στήριξης αποτελεσματικότερα από τα μέτρα μετεγκατάστασης, παρέχοντας, τόσο σε διμερές επίπεδο όσο και στο πλαίσιο της Ένωσης, χρηματοδοτική ή τεχνική συνδρομή ή συνδρομή σε προσωπικό στις πλέον πληττόμενες τρίτες χώρες και στα Κράτη-μέλη τα οποία βρίσκονταν στην πρώτη γραμμή της μαζικής εισροής προσώπων, που είχαν σαφώς ανάγκη διεθνούς προστασίας.

Το Δικαστήριο απέρριψε την ανωτέρω επιχειρηματολογία τονίζοντας ότι «δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι ένα κράτος μέλος είχε τη δυνατότητα να στηριχθεί στη μονομερή εκτίμησή του σχετικά με την προβαλλόμενη έλλειψη αποτελεσματικότητας ή ακόμη και την υποτιθέμενη δυσλειτουργία του μηχανισμού, που θέσπισαν οι Αποφάσεις μετεγκατάστασης, προκειμένου να απαλλαγεί από κάθε υποχρέωση μετεγκατάστασης που υπείχε από τις πράξεις αυτές, διότι στην αντίθετη περίπτωση θα ήταν δυνατό να υπονομευθεί ο εγγενής στις εν λόγω πράξεις σκοπός της αλληλεγγύης καθώς και ο υποχρεωτικός χαρακτήρας των πράξεων αυτών». Το ΔΕΕ επεσήμανε ότι η υποτιθέμενη αναποτελεσματικότητα ή δυσλειτουργία του μηχανισμού μετεγκατάστασης δεν εμπόδιζε άλλα Κράτη-μέλη να αναλαμβάνουν, σε τακτά χρονικά διαστήματα, δεσμεύσεις μετεγκατάστασης και να προβαίνουν σε μετεγκαταστάσεις αιτούντων διεθνή προστασία καθ' όλη τη διάρκεια των αντίστοιχων χρόνων ισχύος των Αποφάσεων 2015/1523 και 2015/1601 και, ακόμη περισσότερο, προς το τέλος τους, ανταποκρινόμενα στην πρόσκληση που απηύθυνε η Επιτροπή με τις μηνιαίες εκθέσεις της να εντατικοποιηθεί ο ρυθμός των μετεγκαταστάσεων πριν από τη λήξη της ισχύος των εν λόγω αποφάσεων. Τέλος, υπενθυμίζοντας ότι, από τη στιγμή της έκδοσής τους και κατά τη διάρκεια της περιόδου εφαρμογής τους, οι αποφάσεις μετεγκατάστασης ήταν υποχρεωτικές για την Τσεχία, το Δικαστήριο έκρινε ότι το εν λόγω Κράτος-μέλος όφειλε να συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις μετεγκατάστασης που επέβαλλαν οι Αποφάσεις αυτές ανεξάρτητα από την παροχή άλλου είδους συνδρομής προς την Ελλάδα και την Ιταλία.

4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

(α) Το Δικαστήριο στη σειρά των αποφάσεων του, που παρουσιάσαμε παραπάνω, είχε για μια ακόμη φορά να αντιμετωπίσει κλασικά ζητήματα του δικαίου της Ένωσης, όπως η νομική βάση και η διαδικασία θέσπισης των ενωσιακών πράξεων, η αρχή της αναλογικότητας και οι τεχνικές ελέγχου της τήρησής της, το δικαστικό σύστημα της Ένωσης και τα όρια του δικαστικού ελέγχου, οι αξίες της Ένωσης αλλά και η έκταση των υποχρεώσεων των Κρατών-μελών της. Μπορεί οι απαντήσεις του Δικαστηρίου σε τέτοια κλασικά ζητήματα να ήταν κλασικές, και λίγο ή πολύ αναμενόμενες, ωστόσο είναι πειστικές και ως τέτοιες παρουσιάζουν εξαιρετική παιδευτική αξία για να κατανοήσει κανείς τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι σήμερα αυτό δεν είναι αυτονόητο, αφού τουλάχιστον μια ομάδα Κρατών-μελών διαρκώς προωθεί μια άλλη ανάγνωση της

αρχής της θεσμικής (συνταγματικής) αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-μελών, που εδράζεται στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ (αρχή της καλόπιστης συνεργασίας) τοποθετείται στον πυρήνα της ιδιότητας του Κράτους-μέλους της Ένωσης¹⁵

(β) Είναι γεγονός ότι το Κοινό Σύστημα Ασύλου, όπως οικοδομήθηκε με τους Κανονισμούς Δουβλίνο II και III, έχει καταρρεύσει. Οι παραπάνω υποθέσεις, που κλήθηκε να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο, καταδεικνύουν ότι στο υπό διαμόρφωση «*Νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο*», που επεξεργάζεται σήμερα η Επιτροπή, θα πρέπει να περιλαμβάνει ένα δεσμευτικό μηχανισμό για τον διαμοιρασμό των προσφύγων από τις χώρες πρώτης εισόδου σε περισσότερες χώρες εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τον σεβασμό και την αποτελεσματική λειτουργία του οποίου η Ένωση θα πρέπει να μπορεί να εγγυηθεί.

(γ) Το φτωχό αποτέλεσμα της εφαρμογής του συστήματος μετεγκατάστασης το οποίο υιοθετήθηκε με την Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601, αφού τον Σεπτέμβριο 2017 όταν και έληξε η ισχύς της αποφάσεως είχαν μετεγκατασταθεί μόνο 28.000 αιτούντες από την Ελλάδα και την Ιταλία σε άλλα Κράτη-μέλη, καταδεικνύει ότι τέτοιες αμφιλεγόμενες αποφάσεις δεν μπορεί παρά να λαμβάνονται με συναίνεση όλων των Κρατών-μελών. Στην αντίθετη περίπτωση, φαίνεται ότι υπάρχουν Κράτη-μέλη που είναι έτοιμα να καταβάλλουν οικονομικές κυρώσεις κατά το άρθρο 260 ΣΛΕΕ παρά να συμμορφωθούν.

(δ) Μια εικοσαετία σχεδόν μετά την τελευταία ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών συμμόρφωσης (enforcement) του ενωσιακού δικαίου αυτοί δείχνουν να έχουν φτάσει στα όρια τους, στο βαθμό που με δυσκολία μπορούν να επιβάλλουν την τήρηση των κανόνων, ιδιαίτερα όταν απέναντι τους βρίσκονται Κράτη-μέλη, που είναι έτοιμα κάθε φορά να αμφισβητήσουν την αξιακή ταυτότητα της Ένωσης και τον υποχρεωτικό χαρακτήρα των νομικών πράξεών της. Μηχανισμοί που αποδείχθηκαν εξαιρετικά αποτελεσματικοί για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς σήμερα μοιάζουν αδύναμοι, όταν πρόκειται να αντιμετωπίσουν τη διολίσθηση από τα νομικά και αξιακά θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που με τη σειρά της υπονομεύει την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των Κρατών-μελών. Χαρακτηριστική της κατάστασης που τείνει να δημιουργηθεί είναι η δήλωση του Ούγγρου ΥΠΕΞ μετά της απόρριψη της προσφυγής ακυρώσεως της χώρας του, που χαρακτήρισε την απόφαση του ΔΕΕ «*εξωφρενική και ανεύθυνη*» για να συμπληρώσει ότι «*Η πραγματική μάχη μόλις ξεκινά. Η πολιτική έχει βιάσει το ευρωπαϊκό δίκαιο*»¹⁶.

(ε) Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ανωτέρω υποθέσεις έρχονται να προστεθούν στις πρόσφατες περιπτώσεις οπισθοδρόμησης του Κράτους Δικαίου, που αντιμετώπισε το Δικαστήριο¹⁷, προερχόμενες από τα ίδια Κράτη-μέλη κάθε φορά, δημιουργούνται σοβαρά ερωτηματικά για το αν ο «*αυταρχικός νομικισμός*» (*autocratic legalism*) μπορεί να αντιμετωπισθεί με αμιγώς νομικά μέσα ή η αντιμετώπιση αυτή μπορεί να καταλήξει μόνο σε μια «*πύρρειο νίκη*»¹⁸. Παρά την ομολογουμένως επιτυχή έως επαναστατική σε κάποιες περιπτώσεις νομολογία του Δικαστηρίου αργά ή γρήγορα θα ανοίξει η συζήτηση για την αναγκαία επαναδιατύπωση των αξιών της Ένωσης αλλά και την επανατοποθέτηση των στοιχείων εκείνων που συνθέτουν την ιδιότητα του Κράτους-μέλους. Η συζήτηση αυτή, όμως, είναι καθήκον των Κρατών-μελών και όχι του Δικαστηρίου, παρά το γεγονός ότι η νομολογία του για το περιεχόμενο των θεμελιωδών αρχών της πίστης προς την Ένωση και της αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-μελών δεν μπορεί παρά να αποτελεί το σημείο εκκίνησης της συζήτησης αυτής.

¹⁵Βλ. σχ. Μιχ. Χρυσομάλλη, Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2017, σελ. 26-28.

¹⁶Βλ. <https://www.politico.eu/article/hungary-says-ecj-ruling-on-refugee-quotas-has-raped-eu-law-asylum-seekers-italy-greece-relocation-scheme/>

¹⁷ Βλ. ενδ. Μιχ. Χρυσομάλλη, Η αντίδραση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στην οπισθοδρόμηση του Κράτους Δικαίου σε Κράτη-μέλη: η απόφαση Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Ηλεκτρονικό περιοδικό *Digesta* 2019, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202019/Chris_2019.pdf

¹⁸ St. Peers, A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum-seekers, οπ. παρ.