Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 10ης Απριλίου 2018 [1]

Υπόθεση C-89/17

Secretary of State for the Home Department
κατά
Rozanne Banger

[αίτηση του Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (εφετείου διοικητικών διαφορών Λονδίνου, τμήματος μεταναστεύσεως και ασύλου, Ηνωμένο Βασίλειο) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ιθαγένεια της Ένωσης – Άρθρο 21 ΣΛΕΕ – Επιστροφή πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς του μετά την άσκηση δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας σε άλλο κράτος μέλος – Δικαίωμα διαμονής υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος είναι μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια ενός πολίτη της Ένωσης – Κατ' αναλογία εφαρμογή της οδηγίας 2004/38/ΕΚ – Άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο β' – Υποχρέωση διευκολύνσεως, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, της εισόδου και της διαμονής του συντρόφου με τον οποίο ο πολίτης της Ένωσης έχει σταθερή σχέση – Δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής – Έκταση του δικαστικού ελέγχου – Άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

I. Εισαγωγή

1. Η Rozanne Banger είναι από τη Νότια Αφρική. Ο σύντροφός της, Philip Rado, είναι υπήκοος Ηνωμένου Βασιλείου. Οι δυο τους συζούσαν στις Κάτω Χώρες, όπου χορηγήθηκε στην R. Banger, ως μη έγγαμη σύντροφο πολίτη της Ένωσης, δελτίο διαμονής.

2. Στις Κάτω Χώρες, χορηγήθηκε στην R. Banger δελτίο διαμονής δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ [2]. Η διάταξη αυτή ορίζει ότι το κράτος μέλος *υποδοχής διευκολύνει*, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του, την είσοδο και τη διαμονή άλλων προσώπων που δεν προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας ως μέλη της οικογένειας. Σε αυτά καταλέγεται ο σύντροφος με τον οποίον ο πολίτης της Ένωσης έχει αποδεδειγμένα σταθερή σχέση.

3. Το ζεύγος αποφάσισε, αργότερα, να μετοικήσει στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι αρμόδιες αρχές απέρριψαν την αίτηση της R. Banger για χορήγηση δελτίου διαμονής, με την αιτιολογία ότι δεν είχε συνάψει γάμο με τον σύντροφό της.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Οδηγία 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, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77) (στο εξής: οδηγία 2004/38).

4. Νομοθετικό καθεστώς για τη μεταφορά του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 στην εσωτερική έννομη τάξη έχει θεσπισθεί και από το Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο, το κράτος μέλος αυτό είναι το κράτος μέλος *καταγωγής* του P. Rado. Ως εκ τούτου, η R. Banger δεν μπορούσε να επωφεληθεί του εν λόγω καθεστώτος, επειδή αυτό εφαρμόζεται μόνο στα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» των πολιτών της Ένωσης *από άλλα κράτη μέλη*, και όχι στα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» των υπηκόων του Ηνωμένου Βασιλείου που επιστρέφουν στο εν λόγω κράτος μέλος μετά την άσκηση των δικαιωμάτων τους περί διαμονής σε άλλο κράτος μέλος.

5. Στο πλαίσιο αυτό, δύο είναι, κατ' ουσίαν, τα ζητήματα τα οποία παραπέμπει στο Δικαστήριο το Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (United Kingdom) [εφετείο διοικητικών διαφορών (τμήμα μεταναστεύσεως και ασύλου), Λονδίνο (Ηνωμένο Βασίλειο)].

6. Πρώτον, οφείλουν τα κράτη μέλη να *χορηγούν* άδεια διαμονής ή να *διευκολύνουν* τη χορήγησή της στους μη έγγαμους συντρόφους πολιτών της Ένωσης οι οποίοι συνοδεύουν τους πολίτες της Ένωσης όταν αυτοί επιστρέφουν στο κράτος μέλος καταγωγής τους; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσον η υποχρέωση αυτή απορρέει από την οδηγία 2004/38 ή από τις αρχές που καθιερώθηκαν από το Δικαστήριο με την απόφαση Singh [3].

7. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί η έκταση της απαιτούμενης, βάσει του δικαίου της Ένωσης, δικαστικής προστασίας, όσον αφορά τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, υπό το συγκεκριμένο πρίσμα του δικαίου της Αγγλίας και Ουαλίας, το οποίο προβλέπει, αναλόγως του είδους του επίμαχου ισχυρισμού, διαφορετικές οδούς δικαστικής προστασίας, ήτοι την προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας (right of appeal) και την αίτηση δικαστικής αναθεωρήσεως (judicial review). Με βάση τα πραγματικά περιστατικά της υπό εξέταση υποθέσεως, ήτοι δεδομένου ότι η αμφισβήτηση προέρχεται από «μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια», η αίτηση δικαστικής αναθεωρήσεως αποτελεί το μόνο διαθέσιμο ένδικο βοήθημα.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

8. Η αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2004/38 έχει ως εξής:

«Προκειμένου να διατηρηθεί η ενότητα της οικογένειας με ευρύτερη έννοια και με την επιφύλαξη της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, η κατάσταση των προσώπων τα οποία δεν περιλαμβάνονται στον ορισμό του μέλους της οικογένειας δυνάμει της παρούσας οδηγίας και τα οποία, ως εκ τούτου, δεν απολαύουν αυτόματου δικαιώματος εισόδου και διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, θα πρέπει να εξετάζεται από το κράτος μέλος υποδοχής βάσει της εθνικής του νομοθεσίας, ώστε να αποφασίζεται κατά πόσον μπορεί να επιτραπεί η είσοδος και η διαμονή στα εν λόγω πρόσωπα, λαμβάνοντας υπόψη τη σχέση τους με τον πολίτη της Ένωσης ή οιεσδήποτε άλλες συνθήκες, όπως η οικονομική ή συγγενική εξάρτησή τους από τον πολίτη της Ένωσης.»

9. Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς:

«1. "Πολίτης της Ένωσης": κάθε πρόσωπο το οποίο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους.

2. "Μέλος της οικογένειας":

α) ο/η σύζυγος,

3 Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), και της 12ης Μαρτίου 2014, O. και B. (C-456/12, EU:C:2014:135).

β) ο/η σύντροφος με τον/την οποίο/α ο πολίτης της Ένωσης έχει σχέση καταχωρημένης συμβίωσης, βάσει της νομοθεσίας κράτους μέλους, εφόσον η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρημένης συμβίωσης ως ισοδύναμη προς τον γάμο, και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στην οικεία νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής,

[…]

3. "Κράτος μέλος υποδοχής": το κράτος μέλος στο οποίο μεταβαίνει ο πολίτης της Ένωσης προκειμένου να ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.»

10. Το άρθρο 3 της ίδιας οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι καθώς και [για] τα μέλη των οικογενειών τους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2, σημείο 2, που τους συνοδεύουν ή πηγαίνουν να τους συναντήσουν.

2. Με την επιφύλαξη τυχόν ατομικού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των ενδιαφερομένων και σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του, το κράτος μέλος υποδοχής διευκολύνει την είσοδο και τη διαμονή των ακόλουθων προσώπων:

[…]

β) του/της συντρόφου με τον/την οποίο/α ο πολίτης της Ένωσης έχει σταθερή σχέση, δεόντως αποδεδειγμένη.

Το κράτος μέλος υποδοχής αναλαμβάνει εκτενή εξέταση της προσωπικής κατάστασης και αιτιολογεί κάθε άρνηση εισόδου ή διαμονής των προσώπων αυτών.»

11. Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας, οι «διαδικασίες που προβλέπονται στα άρθρα 30 και 31 εφαρμόζονται κατ' αναλογία για κάθε απόφαση περιοριστική της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, για άλλους λόγους εκτός της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας».

12. Το άρθρο 31 της οδηγίας έχει ως εξής:

«1. Οι ενδιαφερόμενοι έχουν πρόσβαση σε δικαστικές και, ενδεχομένως, διοικητικές διαδικασίες προσφυγών στο κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να προσβάλουν ή να ζητήσουν την αναθεώρηση απόφασης η οποία έχει ληφθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

[…]

3. Οι διαδικασίες προσφυγών επιτρέπουν τον έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης καθώς και των γεγονότων και των περιστάσεων επί των οποίων βασίζεται το προτεινόμενο μέτρο. Εξασφαλίζουν επίσης ότι η απόφαση δεν είναι δυσανάλογη, ιδίως σε σχέση με τις απαιτήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 28.

[…]»

Β. Το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου

13. Με την Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [SI 2006/1003] [κανονιστική πράξη του 2006 για τη μετανάστευση (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος)] (στο εξής: κανονιστική πράξη ΕΟΧ) μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η οδηγία 2004/38.

14. Το άρθρο 8 της κανονιστικής πράξεως ΕΟΧ περιέχει διατάξεις σχετικά με τα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια»:

«1) Για τους σκοπούς της παρούσας κανονιστικής πράξεως, ως "μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια" νοείται κάθε πρόσωπο το οποίο δεν είναι μέλος της οικογένειας ενός υπηκόου κράτους μέλους του ΕΟΧ κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχεία a, b, ή c, και το οποίο πληροί τις προϋποθέσεις των παραγράφων 2, 3, 4 ή 5.

[…]

5) Ένα πρόσωπο πληροί την προβλεπόμενη στην παρούσα παράγραφο προϋπόθεση, εφόσον είναι σύντροφος υπηκόου κράτους μέλους του ΕΟΧ (πέραν της περιπτώσεως του καταχωρισμένου συντρόφου) και εφόσον μπορεί να αποδείξει στην αρμόδια για την έκδοση της αποφάσεως αρχή ότι έχει σταθερή σχέση με τον υπήκοο του κράτους μέλους του ΕΟΧ.

6) Για τους σκοπούς της παρούσας κανονιστικής πράξεως, ως "υπήκοος του οικείου κράτους μέλους του ΕΟΧ" νοείται, σε σχέση με μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, ο υπήκοος κράτους μέλους του ΕΟΧ ο οποίος είναι, ο ίδιος ή ο σύζυγός του ή ο καταχωρισμένος σύντροφός του, συγγενής του μέλους της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, κατά την έννοια των παραγράφων 2, 3 ή 4, ή ο υπήκοος κράτους μέλους του ΕΟΧ ο οποίος είναι σύντροφος του μέλους της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια κατά την έννοια της παραγράφου 5.»

15. Το άρθρο 9, το οποίο ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, περιλάμβανε τους ακόλουθους κανόνες σχετικά με τα μέλη της οικογένειας των υπηκόων του Ηνωμένου Βασιλείου:

«(1) Σε περίπτωση πληρώσεως των προϋποθέσεων της παραγράφου 2, η παρούσα κανονιστική πράξη εφαρμόζεται στα μέλη της οικογένειας των Βρετανών πολιτών σαν να ήταν αυτοί υπήκοοι κράτους μέλους του ΕΟΧ.

(2) Ισχύουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

a) ο Βρετανός πολίτης διαμένει σε κράτος μέλος του ΕΟΧ ως εργαζόμενος ή ως αυτοαπασχολούμενος ή διέμενε, με τέτοια ιδιότητα, προτού επιστρέψει στο Ηνωμένο Βασίλειο· και

b) σε περίπτωση που το μέλος της οικογένειας του Βρετανού πολίτη είναι σύζυγός του ή καταχωρισμένος σύντροφός του, τα μέρη συζούν στο κράτος μέλος του ΕΟΧ ή είχαν συνάψει γάμο ή σύμφωνο συμβιώσεως και συζούσαν στη χώρα αυτή πριν από την επιστροφή του Βρετανού πολίτη στο Ηνωμένο Βασίλειο.

[…]»

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

16. Η R. Banger είναι υπήκοος Νότιας Αφρικής. Ο σύντροφός της, P. Rado, είναι υπήκοος Ηνωμένου Βασιλείου. Από το 2008 έως το 2010, οι δυο τους συζούσαν στη Νότια Αφρική. Τον Μάιο του 2010, μετοίκησαν στις Κάτω Χώρες, όπου ο P. Rado αποδέχθηκε μια θέση εργασίας που του προσφέρθηκε. Στην R. Banger χορηγήθηκε από τις ολλανδικές αρχές δελτίο διαμονής, ως μέλους της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια ενός πολίτη της Ένωσης, δυνάμει των εθνικών διατάξεων με τις οποίες μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

17. Το 2013, το ζεύγος αποφάσισε να μετοικήσει στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η αίτηση της R. Banger να της χορηγηθεί δελτίο διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο απορρίφθηκε από τον Secretary of State for the Home Department [Υπουργό Εσωτερικών] (στο εξής: Secretary of State), με την αιτιολογία ότι δεν είχε συνάψει γάμο με τον P. Rado. Η εν λόγω απόφαση στηρίχθηκε στο άρθρο 9 της κανονιστικής πράξεως ΕΟΧ, η οποία ρυθμίζει τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας των υπηκόων Ηνωμένου Βασιλείου οι οποίοι επιστρέφουν στο εν λόγω κράτος μέλος μετά την άσκηση δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας. Κατά την απόφαση που εκδόθηκε από τον Secretary of State δυνάμει της εν λόγω διατάξεως, για να χαρακτηριστεί η αιτούσα μέλος της οικογένειας Βρετανού πολίτη θα έπρεπε να είναι είτε σύζυγος είτε καταχωρισμένη σύντροφος Βρετανού πολίτη [4].

18. Την απόφαση αυτή προσέβαλε η R. Banger ενώπιον του First-tier Tribunal (πρωτοδικείου διοικητικών διαφορών, Ηνωμένο Βασίλειο). Το εν λόγω δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η R. Banger απολάμβανε τα οφέλη που απορρέουν από την απόφαση Singh [5] ως υπήκοος τρίτης χώρας η οποία ήταν σύντροφος Βρετανού πολίτη που άσκησε τα δικαιώματά του περί ελεύθερης κυκλοφορίας και που επέστρεψε στο κράτος μέλος καταγωγής του.

19. Στον Secretary of State επετράπη να εφεσιβάλει την πρωτόδικη απόφαση ενώπιον του Upper Tribunal (εφετείου διοικητικών διαφορών) (ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου), προβάλλοντας ως λόγο ότι το First-tier Tribunal (πρωτοδικείο διοικητικών διαφορών) υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο. Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει την κρισιμότητα που έχουν, για τους σκοπούς της κύριας δίκης, τα συμπεράσματα που διατυπώθηκαν με την απόφαση Singh [6]. Επισημαίνει ότι η μόνη διαφορά, στην υπό εξέταση υπόθεση, είναι ότι η R. Banger και ο P. Rado δεν έχουν συνάψει γάμο, ενώ το ζεύγος Singh ήταν έγγαμοι. Καίτοι η εφαρμογή εν προκειμένω των αρχών που απορρέουν από την εν λόγω υπόθεση συνιστά ένα «σχετικά μικρό βήμα», το αιτούν δικαστήριο έχει αμφιβολίες όσον αφορά τη νομική βάση της επεκτάσεως αυτής. Επίσης, υπογραμμίζει την ιδιαιτερότητα που χαρακτηρίζει το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, ήτοι ότι τα εμπίπτοντα στο πεδίο εφαρμογής του πρόσωπα δεν μπορούν να προβάλλουν δικαίωμα διαμονής. Επιπλέον, η διάταξη παρέχει σαφές περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα η σχετική νομοθεσία να μπορεί να διαφέρει από κράτος μέλος σε κράτος μέλος.

20. Υπό τις ανωτέρω περιστάσεις, το Upper Tribunal (εφετείο διοικητικών διαφορών) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν οι αρχές που θέτει η απόφαση [Singh, C-370/90] ως αποτέλεσμα ότι κράτος μέλος υποχρεούται να χορηγήσει ή, εναλλακτικώς, να διευκολύνει τη χορήγηση άδειας διαμονής σε πρόσωπο το οποίο είναι υπήκοος τρίτου κράτους και σύντροφος πολίτη της Ένωσης που, αφού

4 Όπως σαφώς προκύπτει από όσα υποστηρίζει η R. Banger, συνήψε γάμο με τον σύντροφό της στο Ηνωμένο Βασίλειο στις 27 Σεπτεμβρίου 2014, αφού το ζεύγος είχε ήδη αποχωρήσει από τις Κάτω Χώρες. Ωστόσο, το γεγονός αυτό δεν ελήφθη υπόψη από τον Secretary of State, καθότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, στοιχείο b, της κανονιστικής πράξεως ΕΟΧ το οποίο διέπει τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας των Βρετανών πολιτών, προϋποθέτει ότι οι σύζυγοι «συζούν στο κράτος μέλος του ΕΟΧ ή είχαν συνάψει γάμο […] και συζούσαν στη χώρα αυτή *πριν από την επιστροφή του Βρετανού πολίτη* στο Ηνωμένο Βασίλειο». Η υπογράμμιση δική μου.

5 Κατά την εν λόγω απόφαση, όταν πολίτες της Ένωσης επιστρέφουν στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς τους, μετά την άσκηση του δικαιώματος διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, τα μέλη της οικογένειάς τους πρέπει να απολαύουν, τουλάχιστον, των ιδίων δικαιωμάτων με αυτά που θα τους αναγνωρίζονταν, βάσει του δικαίου της Ένωσης, σε άλλο κράτος μέλος. Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296).

6 Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296).

άσκησε το αναγνωρισμένο από τη ΣΛΕΕ δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας ως εργαζόμενος σε άλλο κράτος μέλος, επιστρέφει με τη σύντροφό του αυτή, με την οποία δεν έχει συνάψει γάμο, στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς του;

2) Ή μήπως επιβάλλει η [οδηγία 2004/38] τη χορήγηση ή τη διευκόλυνση της χορηγήσεως άδειας διαμονής υπό τέτοιες περιστάσεις;

3) Πρέπει να θεωρηθεί παράνομη, ως αντίθετη προς το άρθρο 3, παράγραφος 2, της [οδηγίας 2004/38], τυχόν απόφαση να μη χορηγηθεί άδεια διαμονής, όταν δεν στηρίζεται σε εκτενή εξέταση της προσωπικής καταστάσεως του αιτούντος και δεν είναι δεόντως ή επαρκώς αιτιολογημένη;

4) Είναι συμβατή με την [οδηγία 2004/38] εθνική ρύθμιση η οποία αποκλείει την άσκηση προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου κατά υπουργικής αποφάσεως για μη χορήγηση άδειας διαμονής σε πρόσωπο που υποστηρίζει ότι είναι μέλος οικογένειας υπό την ευρεία έννοια;»

21. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η R. Banger, η Ισπανική, η Αυστριακή, η Πολωνική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η R. Banger, η Ισπανική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικώς τις θέσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 17ης Ιανουαρίου 2018.

IV. Εκτίμηση

22. Οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως εξής. Θα εξετάσω τα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα από κοινού, καθότι όλα αφορούν, τρόπον τινά, τη νομική βάση και το περιεχόμενο των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την είσοδο και τη διαμονή των μη έγγαμων συντρόφων των «παλιννοστούντων» πολιτών της Ένωσης (Α). Εν συνεχεία, θα εξετάσω το τέταρτο ερώτημα, το οποίο αφορά την έκταση που πρέπει να έχει ο δικαστικός έλεγχος στην περίπτωση των «μελών της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια»[7], τα οποία αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 2 (Β).

Α. Πρώτο έως τρίτο προδικαστικό ερώτημα: «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» «παλιννοστούντων πολιτών της Ένωσης»

23. Με το πρώτο του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσον οι αρχές που καθιερώθηκαν με την απόφαση Singh[8] επιτάσσουν στα κράτη μέλη να *χορηγούν* άδεια διαμονής ή να *διευκολύνουν* τη χορήγησή της στους μη έγγαμους συντρόφους των «παλιννοστούντων» πολιτών της Ένωσης. Με το δεύτερο ερώτημα ζητείται, εναλλακτικώς, να διευκρινιστεί κατά πόσον η υποχρέωση χορηγήσεως ή διευκολύνσεως της χορηγήσεως άδειας διαμονής απορρέει ευθέως από την οδηγία 2004/38.

24. Τα ως άνω ερωτήματα έχουν δύο επίπεδα. Κατ' αρχάς, αφορούν τη *νομική βάση* των δικαιωμάτων που αντλούν οι σταθεροί σύντροφοι των «παλιννοστούντων» πολιτών της Ένωσης από το δίκαιο της Ένωσης. Δεύτερον, με τα ερωτήματα αυτά ζητείται να διευκρινισθεί το *περιεχόμενο* των δικαιωμάτων αυτών, ήτοι κατά πόσον υφίσταται υποχρέωση χορηγήσεως τέτοιας άδειας ή αρκεί απλώς η διευκόλυνσή της. Το τελευταίο αυτό ζήτημα έρχεται, εν συνεχεία, πλήρως στο προσκήνιο με το τρίτο

7 Στην έννοια των «μελών της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» εμπίπτουν αμφότερες οι υποκατηγορίες που μνημονεύονται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, ήτοι αυτή του «άλλου μέλους της οικογένειας» κατ' άρθρον 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', και εκείνη «του/της συντρόφου με τον/την οποίο/α ο πολίτης της Ένωσης έχει σταθερή σχέση, δεόντως αποδεδειγμένη» κατ' άρθρον 3, παράγραφος 2, στοιχείο β'.

8 Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296).

προδικαστικό ερώτημα. Με το ερώτημα αυτό ζητείται, ειδικότερα, να διευκρινιστεί αν είναι παράνομη, βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, η έκδοση απορριπτικής αποφάσεως, εφόσον αυτή δεν στηρίζεται σε εκτενή εξέταση της προσωπικής καταστάσεως του αιτούντος και δεν έχει αιτιολογηθεί δεόντως ή επαρκώς.

25. Κατά την άποψή μου, τα επίπεδα αυτά είναι σαφώς αλληλένδετα. Η βάση καθορίζει το περιεχόμενο, το οποίο επίσης υποδηλώνει κάποιο βαθμό αιτιολογήσεως της αποφάσεως. Συνεπώς, φρονώ ότι τα τρία πρώτα ερωτήματα είναι σκοπιμότερο να εξεταστούν από κοινού.

26. Ως εκ τούτου, στο παρόν κεφάλαιο εξετάζω, κατ' αρχάς, τη νομική βάση των δικαιωμάτων που αντλούν οι μη έγγαμοι σύντροφοι των «παλιννοστούντων» πολιτών της Ένωσης από το δίκαιο της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτόν, θα εξετάσω κατά πόσον είναι δυνατή η κατ' αναλογία εφαρμογή των κανόνων της οδηγίας 2004/38 στους πολίτες της Ένωσης που «παλιννοστούν», ήτοι επιστρέφουν στη χώρα της ιθαγένειάς τους, όπως οι κανόνες αυτοί έχουν εξελιχθεί με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου για το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο β' (1). Δεύτερον, θα εξετάσω την ερμηνεία της διατάξεως αυτής, με την οποία εισάγεται η έννοια της «διευκολύνσεως» της εισόδου και διαμονής των μη έγγαμων συντρόφων (2). Τρίτον, θα εξετάσω τις συνέπειες που έχουν τα συμπεράσματα αυτά για την υπό εξέταση υπόθεση (3).

1. Παλιννοστούντες πολίτες

27. Η οδηγία 2004/38 περιλαμβάνει μια συγκεκριμένη διάταξη –το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο β'– η οποία αφορά την κατάσταση των προσώπων με τα οποία ο πολίτης της Ένωσης έχει σταθερή σχέση. Ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται στην υπό εξέταση υπόθεση αφεαυτής. Οι διατάξεις της οδηγίας που αφορούν τα δικαιώματα εισόδου και διαμονής δεν εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που ο πολίτης της Ένωσης ή τα μέλη της οικογένειάς του επικαλούνται τις διατάξεις αυτές έναντι του *κράτους μέλους της ιθαγένειας* του πολίτη της Ένωσης[9].

28. Το ίδιο πρέπει, κατά λογική ακολουθία, να θεωρηθεί ότι ισχύει για το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, το οποίο αφορά τα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια».

29. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, αντίθετα από το άρθρο 3, παράγραφος 1, ομολογουμένως, δεν κάνει ρητώς λόγο περί μελών της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια τα οποία *συνοδεύουν* τον πολίτη της Ένωσης ή *πηγαίνουν να τον συναντήσουν* σε άλλο κράτος μέλος. Ωστόσο, όπως επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας, το άρθρο 3, παράγραφος 2, αναφέρεται σαφώς στις υποχρεώσεις του «κράτους μέλους *υποδοχής*». Επιπλέον, η ίδια συστηματική και τελολογική συλλογιστική στην οποία το Δικαστήριο στήριξε την κρίση του ότι η οδηγία 2004/38 δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις των υπηκόων τρίτης χώρας που είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης εντός του κράτους μέλους της ιθαγένειας του εν λόγω πολίτη[10] εφαρμόζεται και για τα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια».

9 Απόφαση της 12ης Μαρτίου 2014, O. και B. (C-456/12 (EU:C:2014:135, σκέψη 37). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, σκέψεις 61 επ.), της 10ης Μαΐου 2017, Chavez-Vilchez κ.λπ. (C-133/15, EU:C:2017:354, σκέψη 53), και της 14ης Νοεμβρίου 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, σκέψη 33).

10 Αποφάσεις της 12ης Μαρτίου 2014, O. και B. (C-456/12, EU:C:2014:135, σκέψεις 39 έως 43), και της 14ης Νοεμβρίου 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, σκέψεις 33 έως 37).

30. Ωστόσο, η παραδοχή ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 δεν εφαρμόζεται αφεαυτού σε μια περίπτωση όπως αυτή της υπό εξέταση υποθέσεως δεν καθιστά τη διάταξη αυτή εντελώς στερούμενη επιρροής εν προκειμένω. Στη νομολογία του Δικαστηρίου έχει καθιερωθεί, με βάση τους κανόνες του πρωτογενούς δικαίου, η αρχή ότι διάφορες πράξεις του παραγώγου δικαίου που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία είναι δυνατόν, υπό ορισμένες περιστάσεις, να εφαρμοστούν *κατ' αναλογία* σε περιπτώσεις επιστροφής πολιτών της Ένωσης στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς τους μετά την άσκηση των δικαιωμάτων τους περί ελεύθερης κυκλοφορίας [11].

31. Η λογική στην οποία στηρίζεται η ως άνω νομολογιακή τάση είναι αυτή του αποτρεπτικού αποτελέσματος. Κατά την απόφαση Singh, «υπήκοος κράτους μέλους θα μπορούσε να αποτραπεί από το να αφήσει τη χώρα καταγωγής του προκειμένου να ασκήσει έμμισθη ή μη έμμισθη δραστηριότητα, κατά την έννοια της Συνθήκης στο έδαφος άλλου κράτους μέλους αν δεν μπορούσε να τύχει, όταν θα επέστρεφε στο κράτος μέλος του οποίου έχει την ιθαγένεια για να ασκήσει εντός αυτού έμμισθη ή μη έμμισθη δραστηριότητα, διευκολύνσεων σχετικών με την είσοδο και τη διαμονή ισοδυνάμων τουλάχιστον προς αυτές που μπορεί να διαθέτει, δυνάμει της Συνθήκης ή του παραγώγου δικαίου, στο έδαφος άλλου κράτους μέλους» [12]. Τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας δεν μπορούν να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους, αν ο πολίτης της Ένωσης «εμποδίζεται στην άσκησή τους με κωλύματα που τίθενται, στη χώρα καταγωγής του, κατά την είσοδο και τη διαμονή του συζύγου του» [13]. Με την απόφαση Eind, το Δικαστήριο συμπλήρωσε ότι τέτοιο αποτρεπτικό αποτέλεσμα παράγεται επίσης, για τον πολίτη της Ένωσης, «από την προοπτική και μόνον ότι αυτός δεν θα είναι σε θέση να συνεχίσει, μετά την επιστροφή του στο κράτος μέλος καταγωγής, την κοινή ζωή με τους πλησιέστερους συγγενείς του, την οποία ενδεχομένως είχε αρχίσει λόγω γάμου ή οικογενειακής επανενώσεως, στο κράτος μέλος υποδοχής» [14].

32. Στη βάση αυτή, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ υποδηλώνει ότι οι προϋποθέσεις του παραγώγου δικαίου που αφορούν τα δικαιώματα εισόδου και διαμονής των μελών της οικογένειας, ιδίως δε οι περιλαμβανόμενες στην οδηγία 2004/38, εφαρμόζονται κατ' αναλογία για τα μέλη της οικογένειας των «παλιννοστούντων πολιτών της Ένωσης» έναντι του κράτους μέλους της ιθαγένειας του πολίτη της Ένωσης. Με την απόφαση O. και B., το Δικαστήριο διευκρίνισε, περαιτέρω, ότι η εν λόγω νομολογία εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που πολίτης της Ένωσης έχει συνάψει ή συσφίξει οικογενειακούς δεσμούς με υπήκοο τρίτης χώρας στο πλαίσιο πραγματικής διαμονής σε κράτος μέλος διαφορετικό εκείνου του οποίου έχει την ιθαγένεια [15].

33. Στην υπό εξέταση υπόθεση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστήριξε ότι οι αρχές που απορρέουν από την προπαρατεθείσα νομολογία αφορούν αποκλειστικώς τα *δικαιώματα* εισόδου και διαμονής δυνάμει της οδηγίας 2004/38. Βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα εν λόγω δικαιώματα τα απολαύουν μόνο τα μέλη της οικογένειας που περιλαμβάνονται στον κατάλογο του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, αλλά όχι τα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» κατ' άρθρον 3, παράγραφος 2. Επομένως, η κατ' αναλογία εφαρμογή, με βάση το αποτρεπτικό αποτέλεσμα που έχει η μη αναγνώριση δικαιωμάτων διαμονής στα μέλη της οικογένειας όσον αφορά

11 Το Δικαστήριο έχει στηρίξει σε διάφορες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου την κατ' αναλογία επέκταση της εφαρμογής διαφόρων πράξεων του παραγώγου δικαίου στους «παλιννοστούντες υπηκόους». Βλ., όσον αφορά το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΟΚ και την οδηγία 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144), απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, σκέψη 25). Όσον αφορά το άρθρο 39 ΕΚ και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), βλ. απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, σκέψεις 32 και 45). Το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ λειτούργησε ως βάση για την κατ' αναλογία εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 στην απόφαση της 12ης Μαρτίου 2014, O. και B. (C-456/12, EU:C:2014:135, σκέψη 61).

12 Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296, σκέψη 19).

13 Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, σκέψη 23).

14 Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771, σκέψη 36). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:69, σκέψη 70), και της 12ης Μαρτίου 2014, O. και B. (C-456/12, EU:C:2014:135, σκέψη 46).

15 Απόφαση της 12ης Μαρτίου 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135, σκέψη 61).

την άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας από τους πολίτες της Ένωσης, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν δικαιολογείται στην υπό εξέταση υπόθεση, που αφορά μια μη έγγαμη σύντροφο, η οποία, βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεν δύναται να ζητήσει να της αναγνωρισθεί τέτοιο δικαίωμα διαμονής.

34. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή.

35. Πρώτον, ευσταθεί πράγματι ότι η πλέον πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου για τα δικαιώματα διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας «παλιννοστούντων πολιτών της Ένωσης» είχε ως αντικείμενο το καθεστώς των προσώπων που είναι «μέλη της οικογένειας» κατά την έννοια του άρθρου 2 της οδηγίας 2004/38 [16]. Φρονώ ότι το γεγονός αυτό δεν πρέπει να ερμηνευθεί εξ αντιδιαστολής ως πρόθεση περιορισμού της εν λόγω νομολογίας αποκλειστικώς στα «μέλη της οικογένειας». Μια εξίσου εύλογη εξήγηση (κατά την άποψή μου, μάλιστα, πολύ πιο εύλογη εξήγηση) είναι ότι οι υποθέσεις αυτές αναφέρονταν μόνο σε μέλη της οικογένειας, απλούστατα επειδή αυτές αφορούσαν μόνο μέλη της οικογένειας.

36. Τούτο ευσταθεί, ειδικότερα, επειδή, δεύτερον, η εν γένει λογική στην οποία στηρίζεται η κατ' αναλογία εφαρμογή της οδηγίας στα «μέλη της οικογένειας» έχει πλήρη εφαρμογή και για τα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια». Όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή, τούτο ισχύει ιδίως όσον αφορά τους μη έγγαμους συντρόφους πολιτών της Ένωσης που διέμεναν νομίμως, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, στο κράτος μέλος υποδοχής [17].

37. Η λογική του αποτρεπτικού ή ανασταλτικού αποτελέσματος στηρίζεται στην παραδοχή ότι ο πολίτης της Ένωσης θα αποθαρρυνθεί από το να μετοικήσει, καθότι θα απαγορευθεί στα *οικεία* σε αυτόν πρόσωπα να τον ακολουθήσουν. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι οι κοινωνικές αντιλήψεις μεταβάλλονται και ότι, στην εποχή μας, υπάρχουν διάφορες μορφές συγκατοικήσεως. Συνεπώς, το ενδεχόμενο της αποτρεπτικής λειτουργίας μπορεί, στην πραγματικότητα, να είναι μεγαλύτερο στις περιπτώσεις των συντρόφων κατ' άρθρον 3, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 από ό,τι όσον αφορά ορισμένες από τις κατηγορίες που απαριθμούνται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας. Σαφώς και δεν διατείνομαι ότι τούτο πρέπει να θεωρηθεί ότι ισχύει σε κάθε περίπτωση. Διατείνομαι απλώς ότι, ως προς το ζήτημα ποιος είναι, στην πραγματικότητα, «οικείος» ενός προσώπου, μάλλον δεν ενδείκνυνται οι τυποποιημένες σχηματικές γενικεύσεις [18].

38. Επισημαίνεται, επίσης, ότι η αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας επιβεβαιώνει ότι «η ενότητα της οικογένειας με ευρύτερη έννοια» αποτελεί τον επιδιωκόμενο από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας σκοπό [19]. Συνεπώς, υπό την έννοια αυτή, οι «ευρύτεροι» οικογενειακοί δεσμοί είναι εξίσου επιδεκτικοί συνάψεως ή συσφίξεως στο κράτος μέλος υποδοχής, κατά τη διάρκεια της πραγματικής διαμονής του πολίτη της Ένωσης, και μπορούν πράγματι να αποτελέσουν αιτία εγέρσεως παρόμοιων ζητημάτων περί ανασταλτικού αποτελέσματος.

16 Επί παραδείγματι, με την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), το Δικαστήριο έκανε λόγο για «τον σύζυγο και τα τέκνα» (σκέψη 20). Η απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), αφορούσε το τέκνο πολίτη της Ένωσης. Η απόφαση της 12ης Μαρτίου 2012, O. και B. (C-456/12, EU:C:2014:135), αφορούσε έγγαμα ζεύγη.

17 Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 12ης Μαρτίου 2014, O. και B. (C-456/12, EU:C:2014:135, σκέψη 47).

18 Επισημαίνεται, επίσης, ότι η εξέλιξη της έννοιας των «οικογενειακών δεσμών», είναι εμφανής και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΣΔΑ), το οποίο αναγνωρίζει και συμπεριλαμβάνει στην έννοια αυτή τους de facto δεσμούς. Ανεξαρτήτως του ζητήματος των συγκεκριμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από την ύπαρξη οικογενειακών δεσμών στο ειδικότερο πεδίο της μεταναστεύσεως, το ΕΔΔΑ έχει αποφανθεί ότι η έννοια της «οικογένειας» κατ' άρθρον 8 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ) «δεν περιορίζεται στις έγγαμες σχέσεις και μπορεί να περιλαμβάνει άλλους de facto "οικογενειακούς" δεσμούς, εφόσον τα μέρη συζούν εκτός γάμου», στις περιπτώσεις γεννήσεως τέκνων εκτός γάμου. Βλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 24ης Ιουνίου 2010, Schalk και Kopf κατά Αυστρίας (CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, § 91). Με την § 94, το ΕΔΔΑ επιβεβαίωσε, περαιτέρω, ότι στην έννοια των οικογενειακών δεσμών εμπίπτουν τα ομόφυλα, μη έγγαμα ζεύγη που συνδέονται μεταξύ τους με σταθερές de facto σχέσεις.

19 Παρόμοια απαίτηση περί «διευκολύνσεως» προβλεπόταν στο άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68 και στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 73/148.

39. Εντούτοις, πρέπει να παραδεχθώ ότι η λογική περί αποτρεπτικού ή ανασταλτικού αποτελέσματος εμπεριέχει ένα στοιχείο, το οποίο χρησιμοποιήθηκε για να δικαιολογήσει την κατ' αναλογία εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 στους πολίτες της Ένωσης που επιστρέφουν στα κράτη μέλη καταγωγής τους, χωρίς να είναι απολύτως πειστικό. Εν ολίγοις, η αποτροπή υποδηλώνει γνώση. Είναι μάλλον δύσκολο να με αποτρέψει από συγκεκριμένο τρόπο δράσεως κάτι που δεν γνωρίζω ότι υφίσταται κατά τον χρόνο λήψεως της αποφάσεώς μου ή κάτι του οποίου η μελλοντική ύπαρξη είναι, αν μη τι άλλο, μάλλον αβέβαιη.

40. Από τη μία πλευρά, τέτοιο αποτρεπτικό αποτέλεσμα μπορεί να επέλθει στην περίπτωση που στο μέλος της οικογένειας (υπό την ευρεία έννοια) έχει ήδη αναγνωριστεί συγκεκριμένο καθεστώς στο κράτος μέλος της ιθαγένειας του πολίτη της Ένωσης πριν από τη μετανάστευση. Η ελεύθερη κυκλοφορία μπορεί να αποδειχθεί ριψοκίνδυνο εγχείρημα, σε περίπτωση που σε μέλος της οικογένειας που είναι υπήκοος τρίτης χώρας έχει ήδη απονεμηθεί καθεστώς μετανάστη στο κράτος μέλος καταγωγής του πολίτη της Ένωσης. Το καθεστώς αυτό είναι δυνατόν να απολεσθεί σε περίπτωση που το μέλος της οικογένειας συνοδεύσει τον πολίτη της Ένωσης σε άλλο κράτος μέλος. Μολονότι το δίκαιο της Ένωσης εγγυάται δικαιώματα διαμονής στο δεύτερο (ή στο μετέπειτα) κράτος μέλος υποδοχής, η προοπτική μη αναγνωρίσεως των δικαιωμάτων αυτών μετά την επιστροφή στο κράτος μέλος καταγωγής μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι επιτελεί αποτρεπτική λειτουργία στο πλαίσιο της προσωπικής εκτιμήσεως των κρίσιμων παραμέτρων κατά τη λήψη αποφάσεως περί ασκήσεως των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας[20].

41. Από την άλλη όμως πλευρά, δυσκολεύομαι, με βάση τη λογική, να δεχθώ τέτοια αποτρεπτική επίδραση στη λήψη αποφάσεως περί αποδημίας από το κράτος μέλος καταγωγής με σκοπό την άσκηση δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας στην περίπτωση που ο πολίτης της Ένωσης δεν έχει ακόμη αποκτήσει οικογενειακούς δεσμούς. Μπορεί πράγματι να υποστηριχθεί ευλόγως ότι, επί παραδείγματι, ένας προσφάτως αποφοιτήσας από το πανεπιστήμιο, ο οποίος εξετάζει το ενδεχόμενο να μετοικήσει σε άλλο κράτος μέλος ή σε άλλα κράτη μέλη, θα επηρεαστεί κατά τη λήψη της αποφάσεώς του, στο πλαίσιο αυτό, από τη σκέψη ότι είναι πιθανό στο κράτος μέλος αυτό (ή στο δεύτερο ή στο τρίτο κράτος μέλος) να γνωρίσει τον έρωτα της ζωής του και ότι αργότερα, εφόσον θεωρηθεί ότι ο έρωτας της ζωής του ήταν πράγματι εφ' όρου ζωής, μπορεί ενδεχομένως να επιθυμήσει να επιστρέψει μόνιμα στο κράτος μέλος καταγωγής του μαζί με το άτομο αυτό, αλλά μόλις συνειδητοποιήσει ότι δεν θα χορηγηθεί δικαίωμα διαμονής στο εν λόγω άτομο, πράγμα που θα ανακαλύψει κατόπιν επιμελούς και ενδελεχούς μελέτης των εθνικών κανόνων για τη μετανάστευση που ισχύουν στο κράτος μέλος καταγωγής του και που ενδέχεται να εξακολουθήσουν να ισχύουν στο πλησίον ή στο απώτερο μέλλον, όποτε τελικώς τυχόν επιστρέψει, θα αποτραπεί ακόμη και από το να επιχειρήσει να ασκήσει τα δικαιώματά του περί ελεύθερης κυκλοφορίας και απλώς θα παραμείνει στο κράτος μέλος καταγωγής του;

42. Αφήνοντας κατά μέρος τις υποθετικές περιπτώσεις όπου η εύρεση του αληθινού έρωτα στο εξωτερικό αποτελεί πράγματι την κινητήρια δύναμη για την άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας, η απόμακρη και υποθετική φύση των ως άνω περιστατικών και η (μη) ευλογοφάνεια της πιθανότητας να λειτουργήσουν ως πραγματική βάση για τη λήψη αποφάσεων ζωής από οποιοδήποτε φυσιολογικό άτομο μάλλον δεν παρέχουν την πιο στέρεα θεμελίωση για την κατ' αναλογία εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 (υπό την έννοια της κατ' αποτέλεσμα επεκτάσεως της εφαρμογής της πέραν του σαφούς γράμματός της) στους παλιννοστούντες πολίτες της Ένωσης.

20 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesauro στην υπόθεση Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, σημείο 8).

43. Προτείνω, συνεπώς, στο Δικαστήριο να δώσει μεγαλύτερη έμφαση σε έναν διαφορετικό τρόπο δικαιολογήσεως της κατ' αναλογία εφαρμογής των προϋποθέσεων της οδηγίας 2004/38 στους «παλιννοστούντες» πολίτες της Ένωσης και στα μέλη της οικογένειάς τους (υπό την ευρεία έννοια), ήτοι όχι απαραιτήτως υπό την έννοια ότι κάποιος είναι πιθανό να αποθαρρυνθεί ex ante από το να μετοικήσει, αλλά μάλλον υπό την έννοια ότι δεν πρέπει, εν τέλει, να τιμωρηθεί ex post, επειδή το έπραξε [21].

44. Στη νομολογία του Δικαστηρίου, έχει αναγνωρισθεί, στο πλαίσιο υποθέσεων που αφορούσαν την απαγόρευση των διακρίσεων, ότι η άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας δεν πρέπει να συνεπάγεται *ex post μειονέκτημα* για τους πολίτες της Ένωσης [22]. Κατά την άποψή μου, τέτοιο μειονέκτημα γεννάται στις περιπτώσεις που, καίτοι οι «παλιννοστούντες» πολίτες υπόκεινται στο ίδιο ρυθμιστικό καθεστώς με τους υπηκόους της χώρας που ουδέποτε άσκησαν δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας, εντούτοις οι εθνικοί κανόνες δεν αναγνωρίζουν τους οικογενειακούς δεσμούς που έχουν συναφθεί ή συσφιχθεί σε άλλο κράτος μέλος [23].

45. Οι αντικειμενικά διαφορετικές καταστάσεις δεν μπορούν και δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο. Διαφορετικά, ελλοχεύει ο κίνδυνος (ο οποίος, εν προκειμένω, δεν είναι ούτε απόμακρος ούτε υποθετικός) να καταλήξει η ελεύθερη κυκλοφορία να ισοδυναμεί με την έκδοση εισιτηρίου άνευ επιστροφής. Τούτο θα είχε ως αποτέλεσμα τη διαιώνιση του εκπατρισμού. Το αποτέλεσμα αυτό δεν φαίνεται να συνάδει με το δικαίωμα των πολιτών να κυκλοφορούν και να διαμένουν *ελεύθερα στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης* [24].

46. Συνοψίζοντας, καίτοι απαιτούνται ίσως ορισμένες βελτιώσεις, η συλλογιστική στην οποία στήριξε το Δικαστήριο την κατ' αναλογία εφαρμογή των δικαιωμάτων εισόδου και διαμονής των μελών της οικογένειας κατ' άρθρον 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 στην περίπτωση των πολιτών της Ένωσης που επιστρέφουν στο κράτος μέλος καταγωγής τους εφαρμόζεται εξίσου και για τα «μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» κατ' άρθρον 3, παράγραφος 2, της οδηγίας.

47. Συνεπώς, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν η Ισπανική, η Αυστριακή και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος είναι σταθερός σύντροφος πολίτη της Ένωσης που άσκησε το δικαίωμά του περί ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει, μετά την επιστροφή του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος καταγωγής του, να μην υφίσταται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από την προβλεπόμενη στην οδηγία για τα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια των πολιτών της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμά τους περί ελεύθερης κυκλοφορίας σε άλλα κράτη μέλη.

2. Άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38: «διευκόλυνση» της εισόδου και της διαμονής των «μελών της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια»

48. Με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο να διευκρινίσει κατά πόσον οι απαιτήσεις που τίθενται από το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να *χορηγούν* άδεια διαμονής ή, άλλως, να *διευκολύνουν* τη χορήγησή της στους μη έγγαμους συντρόφους των παλιννοστούντων πολιτών της Ένωσης.

21 Η δικαιολόγηση αυτή προβλεπόταν ήδη στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesauro στην υπόθεση Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, σημεία 7 και 8).

22 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, σκέψη 31), της 29ης Απριλίου 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, σκέψη 19), της 18ης Ιουλίου 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, σκέψη 39), ή της 11ης Σεπτεμβρίου 2007, Schwarz και Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, σκέψη 88).

23 Πράγματι, η άσκηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας συνεπάγεται καταστάσεις που διαφέρουν από εκείνες των «στατικών πολιτών» και δεν πρέπει να έχουν την ίδια αντιμετώπιση. Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, σκέψεις 31 επ.).

24 Βλ., στο πλαίσιο αυτό, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση O κ.λπ. (C-456/12 και C-457/12, EU:C:2013:837, σημείο 89).

49. Όπως ορθώς επισημαίνουν η Επιτροπή και το σύνολο των κυβερνήσεων που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, η κατ' αναλογία εφαρμογή με βάση τις αρχές που προκύπτουν από την απόφαση Singh [25] έχει ως αποτέλεσμα να έχουν οι μη έγγαμοι σύντροφοι των «παλιννοστούντων πολιτών της Ένωσης» δικαίωμα υπαγωγής στο καθεστώς *διευκολύνσεως* που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

50. Η R. Banger δεν διαφωνεί με την άποψη αυτή, τουλάχιστον όχι ευθέως. Το δικό της επιχείρημα είναι κάπως διαφορετικό: ενώ συντάσσεται με την άποψη ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας επιβάλλει υποχρέωση διευκολύνσεως, υποστηρίζει ότι η άρνηση να της χορηγηθεί δελτίο διαμονής δεν στηρίχθηκε σε εκτενή εξέταση της προσωπικής της καταστάσεως και δεν αιτιολογήθηκε δεόντως ή επαρκώς, όπως απαιτείται από τη διάταξη αυτή.

51. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει, με την απόφαση Rahman [26], το περιεχόμενο του ειδικού «καθεστώτος διευκολύνσεως» κατ' άρθρον 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, το οποίο εφαρμόζεται στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια. Με την ως άνω απόφαση, τονίσθηκαν τρεις διαστάσεις του καθεστώτος αυτού: i) η μη αυτοδίκαιη κτήση δικαιώματος εισόδου και διαμονής· ii) η υποχρέωση θεσπίσεως καθεστώτος διευκολύνσεως σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, κατά τη διακριτική ευχέρεια του κάθε κράτους μέλους· iii) και ο μη απεριόριστος χαρακτήρας αυτής της διακριτικής ευχέρειας.

52. Πρώτον, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 δεν απονέμει στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια *δικαίωμα* εισόδου ή διαμονής. Γίνεται διάκριση μεταξύ των μελών της οικογένειας όπως αυτά ορίζονται με το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, τα οποία έχουν δικαίωμα εισόδου και διαμονής, και των οριζομένων στο άρθρο 3, παράγραφος 2, των οποίων η είσοδος και η διαμονή «πρέπει απλώς να διευκολύνονται» [27]. Συνεπώς, η οδηγία 2004/38 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να κάνουν δεκτή κάθε αίτηση εισόδου ή διαμονής που υποβάλλεται δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2 [28]. Επιπλέον, σε αντίθεση με τα δικαιώματα που έχουν οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 «δεν είναι αρκούντως ακριβ[ές] ώστε να παρέχ[ει] στον αιτούντα την είσοδο και τη διαμονή τη δυνατότητα να στηριχθεί απευθείας στη διάταξη αυτή προκειμένου να προσδιορίσει ποια *κριτήρια* εκτιμήσεως θα έπρεπε κατά τη γνώμη του να εφαρμοστούν για την εξέταση του αιτήματός του» [29].

53. Δεύτερον, σε αντίθεση με το δικαίωμα διαμονής, το ουσιαστικό περιεχόμενο της προβλεπόμενης στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 υποχρεώσεως διευκολύνσεως έχει ορισθεί ότι συνίσταται στην υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίσουν ότι η νομοθεσία τους προβλέπει κριτήρια τα οποία παρέχουν στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια τη δυνατότητα να ζητήσουν να εκδοθεί απόφαση επί της αιτήσεώς τους για χορήγηση διαμονής. Η απόφαση αυτή πρέπει να στηρίζεται σε εκτενή εξέταση της προσωπικής τους καταστάσεως και, σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως, να είναι αιτιολογημένη [30].

54. Όπως επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2004/38, η κατάσταση των «μελών της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» πρέπει να εξετάζεται από το κράτος μέλος υποδοχής «*βάσει της εθνικής του νομοθεσίας*, ώστε να αποφασίζεται κατά πόσον *μπορεί να επιτραπεί* η είσοδος και η διαμονή στα εν λόγω πρόσωπα». Τούτο σημαίνει ότι, λαμβανομένης υπόψη τόσο της απουσίας ακριβέστερων κανόνων στην οδηγία όσο και της χρήσεως των όρων «σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του», τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τον *καθορισμό των*

25 Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

26 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519).

27 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 19).

28 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 18). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:2, σημεία 94 έως 96).

29 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 25). Η υπογράμμιση δική μου.

30 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 22).

παραμέτρων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εφαρμογή των υποχρεώσεων που υπέχουν βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2[31]. Η εν λόγω διακριτική ευχέρεια συνεπάγεται κατ' ανάγκη ότι τα κράτη μέλη δύνανται να καθορίζουν, στις εθνικές νομοθεσίες τους, τις *συγκεκριμένες* προϋποθέσεις και τα κριτήρια εφαρμογής της διατάξεως αυτής, καθώς και τις παραμέτρους που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

55. Είναι επίσης σαφές ότι το εν λόγω περιθώριο διακριτικής ευχέρειας σημαίνει, κατ' ανάγκη, ότι οι προϋποθέσεις, τα κριτήρια και οι παράμετροι αυτές μπορούν να *διαφέρουν* ανά κράτος μέλος, καθότι τα κράτη μέλη δύνανται να εκπληρώσουν με διαφορετικό τρόπο την υποχρέωση που υπέχουν να μεταφέρουν τη διάταξη αυτή στην εσωτερική έννομη τάξη τους[32].

56. Τρίτον, η διακριτική ευχέρεια που καταλείπεται από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 δεν είναι απεριόριστη. Η διάταξη θέτει συγκεκριμένα όρια όσον αφορά το περιθώριο που διαθέτουν τα κράτη μέλη: συγκεκριμένα, οι σχετικοί εθνικοί κανόνες πρέπει να συνάδουν με την έννοια της «διευκολύνσεως» και να πληρούν τις απαιτήσεις περί εκτενούς εξετάσεως της προσωπικής καταστάσεως και περί αιτιολογήσεως της τυχόν απορρίψεως μιας αιτήσεως.

57. Το πρώτο όριο απορρέει από το γράμμα της διατάξεως και από την έννοια της «διευκολύνσεως». Πράγματι, η λέξη «διευκολύνει» υποδηλώνει ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, «επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιφυλάσσουν […] πλεονεκτικότερη μεταχείριση σε σύγκριση με τα αντίστοιχα αιτήματα [εισόδου και διαμονής] που υποβάλλουν πολίτες τρίτων κρατών […]»[33]. Συνεπώς, «το κράτος μέλος υποδοχής οφείλει να μεριμνά ώστε η νομοθεσία του […] να περιλαμβάνει κριτήρια που να συνάδουν […] με τη συνήθη έννοια του όρου "διευκολύνει" […]»[34]. Ως απόρροια της υποχρεώσεως διευκολύνσεως, το Δικαστήριο επισήμανε ότι οι εκδιδόμενες εθνικές διατάξεις δεν πρέπει να καθιστούν το άρθρο 3, παράγραφος 2, άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας[35].

58. Για να το θέσω απλά, τα κράτη μέλη διαθέτουν αρκετό περιθώριο όσον αφορά τη «διευκόλυνση», τόσο ως προς τα ουσιαστικά κριτήρια όσο και ως προς τις διαδικαστικές προϋποθέσεις. Η ουσία είναι, πάντως, ότι «τα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» πρέπει να τυγχάνουν καλύτερης αντιμετωπίσεως από ό,τι η *γενική* κατηγορία των υπηκόων τρίτων χωρών[36].

59. Το δεύτερο όριο απορρέει από την τελευταία περίοδο του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Η διάταξη αυτή επιβάλλει στο κάθε κράτος μέλος μια διπλή υποχρέωση: να διενεργεί «εκτενή εξέταση της προσωπικής κατάστασης» και να «αιτιολογεί κάθε άρνηση εισόδου ή διαμονής των προσώπων αυτών». Συνεπώς, τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στα εν λόγω πρόσωπα τη δυνατότητα να ζητούν την «[έκδοση] αποφάσεως επί του αιτήματ[ό]ς [τους], η οποία να βασίζεται σε [εκτενή] εξέταση της προσωπικής τους καταστάσεως και, σε περίπτωση απορρίψεως του αιτήματος, να είναι αιτιολογημένη»[37]. Εκτενής εξέταση σημαίνει, κατά την αιτιολογική σκέψη 6, το να λαμβάνονται υπόψη διάφορες κρίσιμες παράμετροι, όπως η σχέση με τον πολίτη της Ένωσης ή οιεσδήποτε άλλες συνθήκες, όπως η οικονομική ή συγγενική εξάρτησή του από τον πολίτη της Ένωσης[38].

31 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 24).

32 Βλ. στο πλαίσιο αυτό, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:174, σημείο 64).

33 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 21).

34 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 24).

35 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 24).

36 Αναγνωρίζοντας βεβαίως, ταυτοχρόνως, ότι ορισμένοι υπήκοοι τρίτων χωρών (που δεν είναι μέλη οικογενειών πολιτών της Ένωσης) ενδέχεται να έχουν *δικαιώματα* εισόδου και διαμονής, επί παραδείγματι, με βάση το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή. Βλ. οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ 2003, L 251, σ. 12). Συνεπώς, η περιλαμβανόμενη στην απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 21), μνεία πρέπει να θεωρηθεί ότι αφορά τη *γενική* κατηγορία υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι *δεν έχουν* κανένα τέτοιο δικαίωμα εισόδου και διαμονής. Βλ., επί του εν λόγω αντικειμένου συζητήσεως, Guild, E., Peers, S., και Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2014, σ. 74, υποσημείωση 203.

37 Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 22).

38 Βλ., επίσης, απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 23).

60. Κατά συνέπεια, όπως προκύπτει από την προπαρατεθείσα στο παρόν κεφάλαιο ερμηνεία του γράμματος του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, όπως την ερμήνευσε το Δικαστήριο στην απόφαση Rahman κ.λπ. και όπως επισημάνθηκε στο τμήμα αυτό, η διάταξη αυτή δεν προβλέπει κάποιο αυτοδικαίως κτώμενο δικαίωμα διαμονής. Επομένως, η κατ' αναλογία εφαρμογή της διατάξεως αυτής στις περιπτώσεις που μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια συνοδεύει «παλιννοστούντα πολίτη της Ένωσης» στο κράτος μέλος καταγωγής του, εξίσου, δεν μπορεί να συνεπάγεται την αυτοδίκαιη κτήση δικαιώματος διανομής. Η κατ' αναλογία εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας δεν μπορεί να βαίνει πέραν του πεδίου εφαρμογής που έχει το ίδιο το άρθρο 3, παράγραφος 2, όταν εφαρμόζεται ευθέως. Πράγματι, όπως έχει ήδη επιβεβαιωθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η «κατ' αναλογία εφαρμογή» του παραγώγου δικαίου που διέπει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, στην περίπτωση των μελών της οικογένειας των «παλιννοστούντων» πολιτών της Ένωσης, δεν ισοδυναμεί με αυτοδίκαιη αναγνώριση των δικαιωμάτων διαμονής που έχει ο εκάστοτε αιτών στο δεύτερο κράτος μέλος: η κατ' αναλογία εφαρμογή των διατάξεων του παραγώγου δικαίου εξακολουθεί να υπόκειται στις εκεί καθοριζόμενες προϋποθέσεις[39].

3. Η υπό εξέταση υπόθεση

61. Στην περίπτωση της υπό εξέταση υποθέσεως, ως βάση για τη θεμελίωση, σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, της κατ' αναλογία εφαρμογής των σχετικών διατάξεων της οδηγίας 2004/38 λειτουργεί το άρθρο 45 ΣΛΕΕ (εφόσον, όπως προκύπτει, το αιτούν δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι ο P. Rado άσκησε το δικαίωμά του περί ελεύθερης κυκλοφορίας ως εργαζόμενος στις Κάτω Χώρες), άλλως, επικουρικώς, το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

62. Από την ως άνω κατ' αναλογία εφαρμογή προκύπτει ότι η μη έγγαμη σύντροφος με την οποίαν ο πολίτης της Ένωσης έχει σταθερή σχέση και με την οποίαν έχει συνάψει ή συσφίξει οικογενειακούς δεσμούς σε άλλο κράτος μέλος κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του περί ελεύθερης κυκλοφορίας έχει δικαίωμα να ζητήσει να εξετασθεί η αίτησή της, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, όταν ο πολίτης της Ένωσης επιστρέψει στο κράτος μέλος καταγωγής του.

63. Στην υπό εξέταση υπόθεση, προκύπτει ότι χορηγήθηκε στην R. Banger δελτίο διαμονής στις Κάτω Χώρες δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Εκεί συζούσε με τον P. Rado, ως μέλος οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, ενόσω αυτός ασκούσε τα δικαιώματά του περί διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος. Φαίνεται ότι, στο πλαίσιο αυτό, είχαν τη δυνατότητα να απολαύσουν και να συσφίξουν τους οικογενειακούς τους δεσμούς.

64. Υπό τις ανωτέρω περιστάσεις, η συνδυασμένη ερμηνεία της ΣΛΕΕ (άρθρο 21, παράγραφος 1, ή άρθρο 45 ΣΛΕΕ) και του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 παρέχει στην R. Banger δικαίωμα να ζητήσει να εξεταστεί εκτενώς η αίτησή της και να λάβει αιτιολογημένη απάντηση σε περίπτωση που δεν της επιτραπεί η είσοδος ή η διαμονή με βάση τα αποτελέσματα της εξετάσεως αυτής. Η εξέταση αυτή πρέπει, ειδικότερα, να έχει ως αντικείμενο, συγκεκριμένα, την προσωπική της κατάσταση, συμπεριλαμβανομένης της σχέσεώς της με τον πολίτη της Ένωσης.

65. Από τα στοιχεία που γνωστοποιήθηκαν με τη διάταξη περί παραπομπής και από τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο μόνος λόγος για τον οποίον απορρίφθηκε η αίτησή της για χορήγηση δελτίου διαμονής ήταν ότι η R. Banger και ο P. Rado δεν ήταν έγγαμοι κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως. Εάν τούτο ευσταθεί, πρόκειται για ανεπαρκή λόγο που δεν

39 Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2003, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, σκέψη 39). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Eind (C-291/05, EU:C:2007:407, σημεία 38 και 39).

πληροί την απαίτηση για παράθεση αιτιολογίας στηριζόμενης σε εκτενή εξέταση της προσωπικής καταστάσεως του μέλους της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο β', το οποίο διέπει τα πρόσωπα που *δεν έχουν συνάψει γάμο*, αλλά έχουν σταθερή σχέση με πολίτη της Ένωσης.

66. Με βάση το γράμμα της, η «εκτενής εξέταση της προσωπικής κατάστασης» πρέπει ευλόγως να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει την εξακρίβωση της φύσεως της σχέσεως με τον παλιννοστούντα πολίτη της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει επομένως, κατά λογική ακολουθία, να συνεκτιμάται, για τους σκοπούς της αποδείξεως, το γεγονός ότι η σταθερότητα της σχέσεως έχει ήδη αναγνωρισθεί και αποδειχθεί δεόντως, όπως προκύπτει από την έκδοση δελτίου διαμονής σε άλλο κράτος μέλος.

67. Κρίνω σκόπιμο να τονίσω πάντως ότι το εν λόγω γεγονός δεν συνεπάγεται αφ' εαυτού, κατ' ανάγκη, την απονομή δικαιώματος διαμονής στο κράτος μέλος καταγωγής του πολίτη της Ένωσης (ή επίσης σε οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος στο οποίο τυχόν αποφασίσει να μετοικήσει το ζεύγος). Επαναλαμβάνω ότι, όπως (για τον συγκεκριμένο αυτό λόγο αρκετά εκτενώς) εξετάσθηκε κατά γενικό τρόπο στο προηγούμενο κεφάλαιο, η υποχρέωση *διευκολύνσεως* δεν ισοδυναμεί με υποχρέωση αυτόματης *χορηγήσεως*. Η εντός ορίων ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη μέλη να καθορίζουν δικά τους, ειδικά κριτήρια στο εν λόγω πεδίο σημαίνει, κατά λογική ακολουθία, ότι δεν υφίσταται ούτε «υποχρέωση αμοιβαίας αναγνωρίσεως» των αδειών διαμονής που έχουν χορηγηθεί σε άλλα κράτη μέλη ούτε επίσης υποχρέωση διασφαλίσεως τουλάχιστον της ίδιας ή και καλύτερης αντιμετωπίσεως σε σύγκριση με τα προηγούμενα κράτη μέλη υποδοχής.

68. Κατά την άποψή μου, ούτε το ex ante ανασταλτικό ή αποτρεπτικό αποτέλεσμα ούτε η λογική της ex post τιμωρίας μπορούν να ερμηνευθούν υπό την ακραία έννοια ότι, κατά συνέπεια, κάθε διαδοχικό κράτος μέλος στο οποίο ο πολίτης της Ένωσης αποφασίζει να μετοικήσει οφείλει να διασφαλίζει τουλάχιστον την ίδια ή και καλύτερη αντιμετώπιση σε σύγκριση με τα προηγούμενα κράτη μέλη. Η ως άνω ερμηνεία πρέπει πράγματι να θεωρηθεί ότι βαίνει πέραν κάθε κατ' αναλογία εφαρμογής και ότι εκτείνεται πέραν της έννοιας της διευκολύνσεως.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

69. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο ως εξής:

– Το άρθρο 21, παράγραφος 1, και το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι, σε περίπτωση που πολίτης της Ένωσης έχει συνάψει ή συσφίξει οικογενειακούς δεσμούς κατά την άσκηση δικαιωμάτων διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, το καθεστώς διευκολύνσεως που καθιερώνεται με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 εφαρμόζεται κατ' αναλογία στον σύντροφο με τον οποίον ο πολίτης της Ένωσης έχει σταθερή σχέση, κατά την επιστροφή του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος καταγωγής του. Ως εκ τούτου, το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει να διευκολύνει, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του, την είσοδο και τη διαμονή του συντρόφου με τον οποίον ο πολίτης της Ένωσης έχει δεόντως αποδεδειγμένη σταθερή σχέση.

– Στην περίπτωση που πολίτης της Ένωσης επιστρέφει στο κράτος μέλος καταγωγής του μετά την άσκηση των δικαιωμάτων του περί διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, όπου έχει συνάψει ή συσφίξει οικογενειακούς δεσμούς με σύντροφο με τον οποίον έχει δεόντως αποδεδειγμένη σταθερή σχέση, το άρθρο 21, παράγραφος 1, και το άρθρο 45 ΣΛΕΕ επιτάσσουν ότι, προκειμένου να αποφανθεί σχετικά με την είσοδο και διαμονή του συντρόφου αυτού, το κράτος μέλος καταγωγής του πολίτη της Ένωσης οφείλει να διενεργήσει εκτενή εξέταση της προσωπικής καταστάσεως και να αιτιολογήσει την τυχόν άρνηση εισόδου ή διαμονής, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

Β. Τέταρτο προδικαστικό ερώτημα: δικαίωμα πραγματικής προσφυγής

70. Με το τέταρτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί κατά πόσο συνάδει με την οδηγία 2004/38 κανόνας του εθνικού δικαίου που αποκλείει την άσκηση προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας ενώπιον δικαστηρίου κατά αποφάσεως της εκτελεστικής εξουσίας με την οποία απορρίπτεται αίτηση χορηγήσεως δελτίου διαμονής σε πρόσωπο που υποστηρίζει ότι είναι μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια ενός πολίτη της Ένωσης.

71. Με τη διάταξη περί παραπομπής επισημαίνεται ότι το εν λόγω ερώτημα υποβάλλεται λόγω του γεγονότος ότι το Upper Tribunal (εφετείο διοικητικών διαφορών) έχει αποφανθεί, δικάζον με διαφορετική σύνθεση, ότι αιτών του οποίου απερρίφθη η αίτηση να του χορηγηθεί δελτίο διαμονής ως «μέλους της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια» δεν έχει δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 26 της κανονιστικής πράξεως ΕΟΧ[40]. Τούτο διότι η απόφαση που λαμβάνεται από τον Secretary of State, κατά τη διακριτική ευχέρεια που του καταλείπεται και που του παρέχει τη δυνατότητα να μη χορηγήσει δελτίο διαμονής σε μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, δεν λογίζεται ως απόφαση που αφορά το «δικαίωμα ενός προσώπου να του χορηγηθεί […] δελτίο ταυτότητας»[41]. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση που η κρίση αυτή θεωρηθεί ορθή, τότε η απόφαση Sala θα πρέπει να θεωρηθεί ότι υποδηλώνει ότι η αιτούσα δεν έχει δικαίωμα να υποστηρίξει την προσφυγή της στην κύρια δίκη. Στην περίπτωση αυτή, το μόνο διαθέσιμο ένδικο βοήθημα θα είναι αυτό της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως[42].

72. Όπως προκύπτει από όσα υποστήριξαν οι ενδιαφερόμενοι ενώπιον του Δικαστηρίου (με τη διάταξη περί παραπομπής να είναι πολύ λακωνική ως προς το ζήτημα αυτό), το κατά κανόνα προβλεπόμενο, βάσει της νομοθεσίας της Αγγλίας και της Ουαλίας, ένδικο βοήθημα για την προσβολή των πράξεων των διοικητικών αρχών είναι αυτό της «αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως» (judicial review). Σε συγκεκριμένα πεδία ή για συγκεκριμένες περιστάσεις, έχουν θεσπισθεί νομοθετικώς δικαιώματα ασκήσεως προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας (right of appeal)[43]. Τέτοια δικαιώματα έχουν προβλεφθεί και για μέλη της οικογένειας των πολιτών της Ένωσης. Όπως διευκρίνισε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, τα «μέλη της οικογένειας» που εμπίπτουν στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας έχουν, βάσει της νομοθεσίας της Αγγλίας και της Ουαλίας, δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του First-tier Tribunal (πρωτοδικείου διοικητικών διαφορών) [και εν συνεχεία ενώπιον του Upper Tribunal (εφετείου διοικητικών διαφορών)]. Ωστόσο, με βάση την απόφαση Sala, τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας δεν έχουν πρόσβαση στο εν λόγω ένδικο βοήθημα της προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας. Έχουν δικαίωμα να προσβάλλουν τις αποφάσεις με τις οποίες απορρίπτονται οι αιτήσεις χορηγήσεως δελτίου διαμονής υποβάλλοντας αίτηση δικαστικής αναθεωρήσεως ενώπιον του High Court of England and Wales (Administrative Court) [ανώτερου δικαστηρίου Αγγλίας και Ουαλίας (διοικητικές διαφορές)].

40 Απόφαση Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC).

41 Απόφαση Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC), σκέψη 84.

42 Με την απόφαση Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC), επισημαίνεται ρητώς, στη σκέψη 23 αυτής, ότι «με την απόφαση Rahman το Δικαστήριο διασαφήνισε ότι η οδηγία 2004/38 δεν επιβάλλει προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας· αρκεί η αίτηση δικαστικής αναθεωρήσεως, ώστε να διασφαλιστεί ότι η αρχή που εξέδωσε την απόφαση "δεν υπερέβη τα όρια της καταλειπόμενης από την οδηγία διακριτικής ευχέρειας"». Ωστόσο, όπως προκύπτει, το Court of Appeal (εφετείο διοικητικών διαφορών) προέβη σε διαφορετική νομική εκτίμηση, με την πρόσφατη απόφασή του, της 9ης Νοεμβρίου 2017, στην υπόθεση Khan κατά Secretary of State for the Home Department & Anor [2017] EWCA Civ 1755. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επέμεινε ότι η εν λόγω απόφαση δεν ασκεί επιρροή στην παρούσα διαδικασία, καθότι η απόφαση αυτή αφορούσε την ερμηνεία εθνικής νομοθεσίας που δεν είναι πλέον σε ισχύ.

43 Βλ., γενικώς, επί παραδείγματι, Sir Clive Lewis, *Judicial Remedies in Public Law*, 5η έκδ., Sweet & Maxwell, 2015, ή Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., και Fenwick, H., *Judicial Review*, 5η έκδ., LexisNexis, Ηνωμένο Βασίλειο, 2014.

73. Συνεπώς, το τέταρτο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του ως άνω ιδιαίτερου εθνικού νομικού πλαισίου. Υπό το πρίσμα αυτό, το κύριο ζήτημα που τίθεται με το τέταρτο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο δεν είναι αν τα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια στερούνται *παντελώς* κάθε προσβάσεως σε δικαστική προστασία, αλλά αν το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως πληροί τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ή είναι αναγκαία η παροχή προσβάσεως στο ένδικο βοήθημα της προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας.

74. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η R. Banger εκφράζουν, σχετικώς, αντικρουόμενες απόψεις.

75. Η R. Banger διατείνεται ότι το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως δεν μπορεί να λογιστεί ως «πραγματική προσφυγή» κατά την έννοια της οδηγίας 2004/38 και του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης). Η αίτηση δικαστικής αναθεωρήσεως δεν συνιστά ικανοποιητικό μέσο ελέγχου μιας αποφάσεως με την οποία απορρίπτεται αίτηση χορηγήσεως δελτίου διαμονής. Δεν έχει ως αντικείμενο την ίδια την απόφαση, αλλά τη διαδικασία εκδόσεώς της. Η R. Banger διευκρίνισε, περαιτέρω, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τις διαφορές μεταξύ του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας και εκείνου της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως όσον αφορά τις προϋποθέσεις προσβάσεως στο καθένα εξ αυτών, το κόστος, την έκταση του ελέγχου και τη φύση των έννομων συνεπειών που μπορεί να έχει η ευδοκίμησή τους. Υποστήριξε ότι, στο πλαίσιο της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως, ελέγχεται μόνον η νομιμότητα των διοικητικών αποφάσεων και ότι προβλέπονται περιορισμένοι λόγοι των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση. Κατά την άποψή της, ο μόνος λόγος που μπορεί να προβληθεί και να ευδοκιμήσει στην υπό εξέταση υπόθεση είναι ο σχετικός με τον μη εύλογο χαρακτήρα της αποφάσεως, πράγμα που σημαίνει ότι η προσβολή θα είναι περιορισμένης εκτάσεως και δεν θα αφορά πραγματικά περιστατικά.

76. Αντιστρόφως, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως πληροί απολύτως τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Το δίκαιο της Ένωσης δεν προβλέπει υποχρέωση των κρατών μελών να απονέμουν κάποιο συγκεκριμένο νόμιμο δικαίωμα προσφυγής. Ούτε υποχρέωσή τους να προβλέπουν τη δυνατότητα πλήρους ελέγχου της ουσιαστικής βασιμότητας των διοικητικών αποφάσεων, με το δικαστήριο να μπορεί να υποκαταστήσει, με την εκτίμησή του, την αρχή που εξέδωσε την απόφαση. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου συμφώνησε με τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι το δίκαιο της Ένωσης επιτάσσει πλήρη έλεγχο της αποφάσεως, συμπεριλαμβανομένης της εξετάσεως των πραγματικών περιστατικών και της αναλογικότητάς της[44]. Η κυβέρνηση αυτή ισχυρίστηκε ότι η δικαστική αναθεώρηση πληροί απολύτως τις απαιτήσεις αυτές, καθότι παρέχει τη δυνατότητα εξετάσεως όχι μόνον της νομικής βάσεως της αποφάσεως, αλλά και της πλάνης περί τα πράγματα και της αναλογικότητας[45].

77. Ενέμεινα, αρκετά λεπτομερώς, στην επεξήγηση του πλαισίου εντός του οποίου υποβλήθηκε το τέταρτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου και στην παράθεση των θέσεων των ενδιαφερομένων, για έναν συγκεκριμένο λόγο, ήτοι προκειμένου να καταδείξω γιατί φρονώ ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να απαντήσει στο εν λόγω ερώτημα, όπως αυτό έχει τεθεί. Διακρίνω τρεις λόγους που συνηγορούν υπέρ του συγκεκριμένου τρόπου δράσεως.

44 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επισημαίνει, συναφώς, τις αποφάσεις της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461), και της 8ης Δεκεμβρίου 2011, KME Germany κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

45 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου μνημόνευσε, στο πλαίσιο αυτό, ειδικότερα, την απόφαση του Court of Appeal of England and Wales (εφετείου Αγγλίας και Ουαλίας) στην υπόθεση T-Mobile (UK) Ltd κατά Office of Communications [ρυθμιστικής αρχής επικοινωνιών] [2009] 1 WLR 1565, και την απόφαση του Supreme Court [ανώτατου δικαστηρίου, Ηνωμένο Βασίλειο] στην υπόθεση R (on the application of Kiarie) [R (επί της αιτήσεως του Kiarie)] κατά Secretary of State for the Home Department [Υπουργού Εσωτερικών] και R (on the application of Byndloss) [R (επί της αιτήσεως του Byndloss)] κατά Secretary of State for the Home Department [Υπουργού Εσωτερικών] [2017] UKSC 42.

78. Πρώτον, δεν απόκειται στο Δικαστήριο να εξετάσει τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των διαφόρων καθεστώτων δικαστικής προστασίας που προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία[46]. Τούτο θα απαιτούσε λεπτομερή εξέταση και εκτίμηση της εθνικής νομοθεσίας, πράγμα που απόκειται στα εθνικά δικαστήρια.

79. Δεύτερον, ακόμη λιγότερο απόκειται στο Δικαστήριο να διενεργήσει την εξέταση αυτή σε συνάρτηση με ένα μάλλον πολύπλοκο και εξελισσόμενο πεδίο δικαίου –όπως αυτό της δικαστικής αναθεωρήσεως του αγγλικού δικαίου– [47], καλούμενο εν τέλει να μεσολαβήσει μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερομένων στο οικείο κράτος μέλος, οι οποίοι μπορεί, οι ίδιοι, να μη συμφωνούν μεταξύ τους ως προς το ποιες απαιτήσεις ισχύουν επί του παρόντος.

80. Τρίτον, η διαδικασία προδικαστικής αποφάσεως συνδέεται πάντοτε με μια συγκεκριμένη αντιδικία στην κύρια δίκη ενώπιον ενός εθνικού δικαστηρίου. Στο πλαίσιο αυτό, ένας *συγκεκριμένος* εθνικός κανόνας, δικονομικός ή του ουσιαστικού δικαίου, μπορεί πράγματι να εξεταστεί *εμμέσως*. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν μπορεί να παρέχει, κατά γενικό τρόπο, αφηρημένες συμβουλευτικές γνώμες σχετικά με την (α) καταλληλότητα ολόκληρων πεδίων του δικαίου ή καθεστώτων δικαστικής προστασίας[48], πράγμα που, για να συμβεί, θα προϋπέθετε την εξέταση παντός είδους ζητήματος, από την ενεργητική νομιμοποίηση μέχρι το κόστος, τις προθεσμίες, την έκταση του ελέγχου, τις έννομες συνέπειες που μπορεί να έχει η ευδοκίμηση του ένδικου βοηθήματος ή τα διαθέσιμα ένδικα μέσα.

81. Ωστόσο, αυτό που μπορεί το Δικαστήριο και που οφείλει επίσης ενδεχομένως, εμφορούμενο από πνεύμα συνεργασίας, να πράξει, προκειμένου να συνδράμει το εθνικό δικαστήριο σε σχέση με τα ζητήματα που τίθενται με το τέταρτο ερώτημα, είναι να διευκρινίσει τις υποχρεώσεις και τις απαιτήσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, στο πλαίσιο της κατ' αναλογία εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφος 2, της 2004/38, σε συνάρτηση με την άσκηση πραγματικής προσφυγής[49].

82. Έχοντας τον ανωτέρω σκοπό κατά νου, θα εξετάσω, στο παρόν κεφάλαιο, κατ' αρχάς, τις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπονται στην ίδια την οδηγία (1) και εν συνεχεία θα ασχοληθώ με τις γενικές απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 47 του Χάρτη (και από τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας) (2). Τέλος, θα εξετάσω την επιρροή που ασκεί το θεμελιώδες δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στο συγκεκριμένο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας (3).

1. Δικαστική προστασία βάσει των άρθρων 15 και 31 της οδηγίας 2004/38

83. Η οδηγία 2004/38 περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας. Ο κρίσιμες για την υπό εξέταση υπόθεση διατάξεις περιλαμβάνονται στα άρθρα 15 και 31. Προγενέστερες των εν λόγω διατάξεων είναι οι διαδικαστικές εγγυήσεις της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ, οι οποίες παρείχαν ρητώς τη δυνατότητα περιορισμού της δικαστικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένου του περιορισμού της δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής μόνον όσον αφορά τη νομιμότητα των διοικητικών αποφάσεων[50]. Οι εν λόγω εντόνως

46 Βλ., παρομοίως, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Shingara και Radiom (C-65/95 και C-111/95, EU:C:1996:451, σημείο 60).

47 Όπως επισημάνθηκε με τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, σημείο 84).

48 Σε μια παρόμοια πρόσφατη περίπτωση που αφορούσε το ζήτημα κατά πόσον συνάδει με την αρχή της αποτελεσματικότητας ο καθορισμός των πολιτικών δικαστηρίων, αντί των διοικητικών, ως εχόντων δικαιοδοσία για την αναγκαστική εκτέλεση με σκοπό την είσπραξη οφειλών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Δήμος Ζαγορίου (C-217/16, EU:C:2017:385, σημεία 28 και 60 έως 63).

49 Εκ νέου, παρομοίως, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, σημείο 84).

50 Οδηγία του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16), ιδίως το άρθρο 9 αυτής.

αμφιλεγόμενοι περιορισμοί [51] καταργήθηκαν, εν τέλει, με την οδηγία 2004/38. Η οδηγία αυτή αναγνωρίζει ρητώς το δικαίωμα προσβάσεως σε δικαστικές διαδικασίες εξετάσεως νομικών ζητημάτων και πραγματικών περιστατικών, βάλλοντας τόσο κατά αποφάσεων που εκδόθηκαν για λόγους δημόσιας τάξεως και δημόσιας ασφάλειας όσο και κατά αποφάσεων που εκδόθηκαν με βάση άλλους περιορισμούς των δικαιωμάτων κυκλοφορίας και διαμονής.

84. Στα σημεία 23 έως 47 των παρουσών προτάσεων, πρότεινα την κατ' αναλογία εφαρμογή του καθεστώτος διευκολύνσεως κατ' άρθρον 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια των παλιννοστούντων πολιτών της Ένωσης. Επίσης προτάθηκε να θεωρηθεί ότι η εν λόγω κατ' αναλογία εφαρμογή σημαίνει ακριβώς αυτό, ήτοι την εφαρμογή του περιεχομένου της οδηγίας, αλλά όχι τη σύσταση νέων δικαιωμάτων.

85. Το συγκεκριμένο πρόβλημα που ανακύπτει, στην υπό εξέταση υπόθεση, από την εν λόγω αναδρομή στην οδηγία είναι ότι το ίδιο το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας δεν καθορίζει τις συγκεκριμένες διαδικαστικές εγγυήσεις που πρέπει να συνοδεύουν την εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως. Ως εκ τούτου, δεν είναι απολύτως σαφές ποιες θα ήταν οι εν λόγω δικαστικές εγγυήσεις σε περίπτωση που το άρθρο 3, παράγραφος 2, εφαρμοζόταν αφεαυτού στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, στα κράτη μέλη υποδοχής.

86. Συνεπώς, κεντρικής σημασίας καθίσταται το ζήτημα του προσωπικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 15 της οδηγίας 2004/38. Κατά την Επιτροπή και την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το άρθρο 15 της οδηγίας, γενικώς, δεν εφαρμόζεται στις εμπίπτουσες στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας περιπτώσεις. Τούτο διότι το άρθρο 15 της οδηγίας αναφέρεται μόνο στους πολίτες της Ένωσης και στα «μέλη των οικογενειών» τους. Ο τελευταίος αυτός όρος, ο οποίος ορίζεται νομικώς με το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, δεν περιλαμβάνει τα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια.

87. Δέχομαι την αξία του εν λόγω, στηριζόμενου στη γραμματική ερμηνεία, επιχειρήματος. Ωστόσο, το φυσιολογικό συμπέρασμα που πρέπει κανονικά να συναχθεί από τη θέση αυτή αμβλύνεται, τρόπον τινά, από τη συστηματική ερμηνεία, βάσει της οποίας προκύπτει ότι ο όρος «μέλη της οικογένειας» δεν χρησιμοποιείται ομοιόμορφα στις διατάξεις της οδηγίας 2004/38 που ακολουθούν [52].

88. Ωστόσο, μπορεί να προβληθεί ένα αρκετά ισχυρό επιχείρημα υπέρ της διασταλτικότερης ερμηνείας του άρθρου 15 της οδηγίας 2004/38. Η διάταξη αυτή ορίζει ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις εφαρμόζονται «για κάθε απόφαση περιοριστική της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους». Συνεπώς, καίτοι μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια δεν εμπίπτουν στην έννοια του μέλους της οικογένειας, όπως αυτή προβλέπεται στη διάταξη αυτή, ωστόσο η άρνηση χορηγήσεως δελτίου διαμονής στα πρόσωπα αυτά μπορεί, στην πραγματικότητα, να λογιστεί, μάλλον ευχερώς, ως «περιορισμός» των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας του ίδιου του *πολίτη της Ένωσης*, ο οποίος σαφώς εμπίπτει στη διάταξη αυτή.

51 Υποστηριζόταν ότι οι περιορισμοί αυτού αντέβαιναν στην αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Shingara και Radiom (C-65/95 και C-111/95, EU:C:1996:451, σημεία 70 επ.). Βλ., σχετικά με την ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων, αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461), και της 2ας Ιουνίου 2005, Dörr και Ünal (C-136/03, EU:C:2005:340).

52 Τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 μνημονεύονται, στην πραγματικότητα, σε άλλες διατάξεις της οδηγίας και ως εμπίπτοντα στην έννοια των «μελών της οικογένειας». Επί παραδείγματι, το άρθρο 10, παράγραφος 2, το οποίο ρυθμίζει τη χορήγηση δελτίων διαμονής στα μέλη της οικογένειας, μνημονεύει, στα στοιχεία ε' και στ', τα έγγραφα τα οποία απαιτούν τα κράτη μέλη όσον αφορά τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2· το άρθρο 7, παράγραφος 4, παρεκκλίνει από τις γενικές προϋποθέσεις που διέπουν το δικαίωμα διαμονής των ανιόντων μελών της οικογένειας για τους φοιτητές, παραπέμποντας στον κανόνα του άρθρου 3, παράγραφος 2, (χωρίς να ορίζει ότι τα πρόσωπα αυτά παύουν να λογίζονται ως «μέλη της οικογένειας» για τους σκοπούς των διαδικαστικών εγγυήσεων που εφαρμόζονται στην περίπτωσή τους)· το άρθρο 8, παράγραφος 5, καθορίζει τα έγγραφα που πρέπει να προσκομίζονται, προκειμένου να χορηγηθεί βεβαίωση εγγραφής στα «μέλη της οικογένειας», κάνοντας, στα στοιχεία ε' και στ', μνεία στα πρόσωπα που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2. Βλ. Guild, E., Peers, S., και Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2014, σ. 80, με επισήμανση της ποικίλης χρήσεως του όρου «μέλη της οικογένειας» σε συνάρτηση με το άρθρο 3, παράγραφος 2,.

89. Μπορεί να μη διεκδικεί «βραβείο ανθρωπιστικής νομολογίας», ωστόσο έχει, εδώ και καιρό, αναγνωριστεί από το Δικαστήριο ότι το παράγωγο δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογένειας των πολιτών της Ένωσης έχει *θεμελιακό* χαρακτήρα για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας των ίδιων των πολιτών της Ένωσης[53]. Όπως εκθέτω, αναλυτικότερα, στα σημεία 36 έως 38 των παρουσών προτάσεων, το καθεστώς διευκολύνσεως που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ανταποκρίνεται στην ίδια δυναμική ενίσχυσης των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης. Υπό το πρίσμα της ως άνω λογικής περί έμμεσου περιορισμού και παρακωλύσεως, φρονώ ότι δεν είναι και τόσο παράτολμο να θεωρηθεί ότι η απόφαση με την οποία δεν επιτρέπεται στο μέλος της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια να ακολουθήσει τον παλιννοστούντα πολίτη της Ένωσης είναι, εν τέλει, «περιοριστική της ελεύθερης κυκλοφορίας του πολίτη της Ένωσης».

90. Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, οι πρακτικές συνέπειες της εφαρμογής του άρθρου 15 της οδηγίας 2004/38 είναι τρόπον τινά περιορισμένες στην περίπτωση της υπό εξέταση υποθέσεως. Όπως πρόκειται να εκθέσω στο επόμενο κεφάλαιο των παρουσών προτάσεων, οι διαδικαστικές εγγυήσεις που απορρέουν από το άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο απηχεί τη γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης περί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ισχύουν, σε κάθε περίπτωση, για όσους υποβάλλουν αίτηση δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας.

2. Αποτελεσματική δικαστική προστασία βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη

91. Από τότε που εκδόθηκε η απόφαση Heylens[54], είναι σαφές ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας επιτάσσει, ακόμη και σε περίπτωση απουσίας συγκεκριμένων διατάξεων του παραγώγου δικαίου για την καθιέρωση διαδικαστικών εγγυήσεων, να υφίσταται ένα ένδικο βοήθημα κατά των αποφάσεων των εθνικών αρχών με τις οποίες δεν αναγνωρίζονται τα δικαιώματα που απονέμονται από το δίκαιο της Ένωσης. Η ίδια υποχρέωση απορρέει επίσης από το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ και από το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ[55].

92. Το ένδικο βοήθημα αυτό πρέπει να είναι διαθέσιμο όχι μόνο στην περίπτωση του απονεμόμενου από το δίκαιο της Ένωσης δικαιώματος εισόδου. Προσφάτως, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε, με την απόφαση El Hassani, η οποία αφορούσε μια υπόθεση απορρίψεως αιτήσεως για θεώρηση Σένγκεν, την ανάγκη εγγυήσεως του δικαστικού ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη και την αρχή της αποτελεσματικότητας. Στο πεδίο αυτό, οι εθνικές αρχές έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις ισχύουσες προϋποθέσεις και την εκτίμηση των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών[56]. Επιπλέον, κατά την άποψή μου, *δεν υφίσταται δικαίωμα* για τη λήψη θεωρήσεως. Ωστόσο, η απουσία προβλέψεως στον νόμο κάποιου ουσιαστικού δικαιώματος για την επέλευση ορισμένου αποτελέσματος δεν συνεπάγεται ότι ο αιτών δεν έχει δικαίωμα για δίκαιη και ορθή εξέταση της αιτήσεώς του και, εφόσον απαιτηθεί, στο πλαίσιο αυτό, δικαίωμα δικαστικής προστασίας[57].

93. Συνεπώς, είναι αναμφισβήτητο ότι, στην υπό εξέταση υπόθεση, ακόμη και αν υποτεθεί ότι το άρθρο 15 της οδηγίας 2004/38 δεν εφαρμόζεται στα πρόσωπα που εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, το δικαίωμα προσβάσεως στη *δικαστική* προστασία απορρέει από τον συνδυασμό του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας με το άρθρο 47 του Χάρτη. Κανείς

53 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 12ης Μαρτίου 2014, S. και G. (C-457/12, EU:C:2014:136, σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 14ης Νοεμβρίου 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, σκέψεις 32, 47 και 48 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

54 Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1987, Heylens κ.λπ. (222/86, EU:C:1987:442, σκέψη 14). Βλ. επίσης, επί παραδείγματι, αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1992, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής (C-97/91, EU:C:1992:491, σκέψεις 14 και 15), ή της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, σκέψεις 46 και 47).

55 Απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, σκέψη 47).

56 Απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2017 (C-403/16, EU:C:2017:960, σκέψεις 36 έως 41).

57 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, σημεία 103 έως 106).

από τους ενδιαφερομένους που κατέθεσαν παρατηρήσεις δεν υποστήριξε ότι η πρόσβαση στα δικαστήρια δεν πρέπει να αποτελεί τον κανόνα στις περιπτώσεις αρνήσεως χορηγήσεως δελτίων διαμονής στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια. Αντικείμενο αντιδικίας αποτελεί, αντιθέτως, το ζήτημα της εκτάσεως και της εντάσεως του απαιτούμενου δικαστικού ελέγχου.

94. Η αδυναμία εφαρμογής του άρθρου 15 της οδηγίας 2004/38 στην περίπτωση του άρθρου 3, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας θα σήμαινε ότι δεν υφίστανται συγκεκριμένοι κανόνες που καθορίζουν την έκταση του δικαστικού ελέγχου. Κατά πάγια νομολογία, σε περίπτωση απουσίας τέτοιων συγκεκριμένων απαιτήσεων, τα εν λόγω στοιχεία πρέπει να καθορίζονται στο πλαίσιο του συστήματος οργανώσεως των δικαστηρίων του κάθε κράτους μέλους[58]. Ωστόσο, η εν λόγω διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών υπόκειται σε δύο όρια, ήτοι σε εκείνα που τίθενται από τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας[59].

95. Επιπλέον, είναι αναμφισβήτητο ότι η υπό εξέταση υπόθεση αφορά περίπτωση που κράτος μέλος εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη. Συνεπώς, οι απαιτήσεις προστασίας που τίθενται με το άρθρο 47 πρέπει να τηρηθούν[60].

α) Ισοδυναμία

96. Η αρχή της ισοδυναμίας επιτάσσει οι κανόνες που διέπουν τα ένδικα βοηθήματα που αφορούν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις σε σύγκριση με (ή δεν είναι λιγότεροι ευνοϊκοί από) τους κανόνες που διέπουν τα αντίστοιχα εγχώρια ένδικα βοηθήματα[61].

97. Κανένα από τα προεκτεθέντα στοιχεία που προβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου δεν υποδηλώνει ότι η εν λόγω αρχή έχει παραβιαστεί. Η υπό εξέταση υπόθεση αφορά τη διαφορά του καθεστώτος δικαστικής προστασίας που προβλέπεται για μια ομάδα προσώπων (μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια) σε σχέση με εκείνο που προβλέπεται για άλλη ομάδα προσώπων που αντλούν τα δικαιώματά τους από το δίκαιο της Ένωσης (μέλη της οικογένειας υπό τη στενή έννοια). Η σύγκριση αυτή εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής της αρχής της ισοδυναμίας, καθότι αμφότερες οι ομάδες προσώπων διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης[62].

98. Ωστόσο, η R. Banger υποστήριξε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η μη απονομή δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας στους συντρόφους σε μια σταθερή σχέση (ως μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια) των πολιτών της Ένωσης ενέχει διαφορετική αντιμετώπιση σε σύγκριση με τους σταθερούς συντρόφους των Βρετανών πολιτών, εννοώντας κατά πάσα πιθανότητα εκείνους που δεν έχουν ασκήσει τα δικαιώματά τους περί ελεύθερης κυκλοφορίας. Καθότι το επιχείρημα αυτό δεν αναπτύχθηκε περαιτέρω, το Δικαστήριο δεν έχει τη δυνατότητα να εξακριβώσει ποια είναι τα εθνικά ένδικα βοηθήματα ως προς τα οποία θα μπορούσε να εξεταστεί η συμμόρφωση με την αρχή της ισοδυναμίας. Συνεπώς, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον τα ένδικα βοηθήματα που ασκούνται κατά των αποφάσεων αρνήσεως χορηγήσεως δελτίων διαμονής στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια (τόσο δυνάμει της οδηγίας όσο και στο πλαίσιο της κατ' αναλογία εφαρμογής της στα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια των «παλιννοστούντων πολιτών») τυγχάνουν, βάσει της εθνικής νομοθεσίας, λιγότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως σε σύγκριση με άλλα παρόμοια ένδικα βοηθήματα.

58 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, σκέψη 11), και της 17ης Ιουνίου 1997, Shingara και Radiom (C-65/95 και C-111/95, EU:C:1997:300, σκέψη 24).

59 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, σκέψη 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

60 Βλ. αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψη 29), και της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, σκέψη 60).

61 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, σκέψη 29 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

62 Βλ. απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, σκέψη 32).

β) Αποτελεσματικότητα

99. Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας προέκυψαν δύο ρεύματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας: αποτελεσματικότητα ως η μία από τις δύο απαιτήσεις που ισχύουν υπό το πρίσμα της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών και αποτελεσματικότητα ως θεμελιώδες δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προστασία δυνάμει του άρθρου 47 του Χάρτη.

100. Επιδέχεται ακόμη συζήτηση το πώς ακριβώς οι δύο αυτές «αποτελεσματικότητες» συνδέονται μεταξύ τους[63]. Από καθαρά πρακτικής απόψεως, πάντως, αδυνατώ να αντιληφθώ τι ακριβώς μπορεί να προσθέσει το άρθρο 47 του Χάρτη, στο πεδίο των *ένδικων* βοηθημάτων, σε σχέση με ό,τι δεν εντάσσεται (ή μάλλον δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εντάσσεται, εφόσον προέκυπτε ποτέ τέτοιο ζήτημα) στην αρχή της αποτελεσματικότητας. Τούτο ισχύει οπωσδήποτε, εφόσον η τελευταία θεωρηθεί ότι αποτρέπει όχι μόνον την *αδυναμία* ικανοποιήσεως μιας απαιτήσεως που στηρίζεται στο δίκαιο της Ένωσης, αλλά επίσης το να καταστεί αυτή *υπέρμετρα δυσχερής*. Μπορεί να υπομνησθεί ότι αμφότερες οι περιπτώσεις εφαρμόζονταν, όπως είναι φυσικό, μόνον εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και σε σχέση με κάποια πραγματική, στηριζόμενη στο δίκαιο της Ένωσης απαίτηση.

101. Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, φαίνεται ότι, από την έναρξη ισχύος του Χάρτη, το άρθρο 47 έχει αυξήσει την επιρροή του και εξελίσσεται με μεγαλύτερη δυναμική[64]. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει πράγματι ότι το άρθρο 47 του Χάρτη θέτει, επί του παρόντος, υψηλότερες απαιτήσεις από ό,τι η αρχή της αποτελεσματικότητας. Το κατά πόσον τούτο απορρέει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 47 του Χάρτη και κατά πόσον τούτο αποτελεί απλώς το φυσικό επακόλουθο της νεώτερης –μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας– νομολογίας, η οποία επικεντρώνεται στο εν λόγω άρθρο και εξελίσσεται με βάση αυτό, μπορεί, χωρίς δισταγμό, να υποβληθεί στην κρίση της νομικής θεωρίας. Τα κυριότερα στοιχεία της νομολογίας μπορούν να συνοψισθούν ως ακολούθως.

102. Σε υποθέσεις που αφορούσαν την αρχή της αποτελεσματικότητας ως όριο της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι δεν απαιτείται τα δικαστήρια να είναι, σε κάθε περίπτωση, σε θέση να *υποκαταστήσουν* την αρχή που εξέδωσε την απόφαση, ως προς την ουσία και τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως[65]. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι ο δικαστικός έλεγχος που είναι περιορισμένος όσον αφορά την εκτίμηση ορισμένων πραγματικών ζητημάτων δεν καθιστά πάντοτε πρακτικά αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμει το δίκαιο της Ένωσης[66]. Σημασία έχει η εθνική διαδικασία δικαστικού ελέγχου «να παρέχει στο δικαστήριο ενώπιον του οποίου έχει προβληθεί αίτημα ακύρωσης τέτοιας απόφασης την ευχέρεια να εφαρμόζει αποτελεσματικά, στο πλαίσιο του ελέγχου της

63 Βλ., ως παράδειγμα παλαιότερου επιχειρήματος, Prechal S. και Widdershoven, R., «Redefining the Relationship between "Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection», *Review of European Administrative Law*, τεύχος 4, 2011, σ. 31 έως 50, σ. 46.

64 Βλ., στο πλαίσιο αυτό, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, σημεία 49 επ.) και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Campos Sánchez-Bordona στην υπόθεση Connexxion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, σημεία 65 επ.).

65 Ιδίως, όπως ισχύει παρομοίως για τον έλεγχο των πράξεων των οργάνων της Ένωσης από τα δικαστήρια της Ένωσης, στις περιπτώσεις που η αρχή καλείται να πραγματοποιήσει πολύπλοκες εκτιμήσεις, διαθέτοντας, ως εκ τούτου, ευρεία διακριτική ευχέρεια. Βλ. απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, σκέψεις 34 και 35).

66 Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, σκέψη 58), με την οποία το αιτούν δικαστήριο υπογράμμισε την πολύ περιορισμένη έκταση που μπορούσε να προσλάβει ο έλεγχος των κρίσιμων συμπερασμάτων τα οποία συνήγαγε η διοικητική αρχή σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά.

νομιμότητας της απόφασης αυτής, τις αρχές και τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης που ασκούν επιρροή»[67]. Η έκταση και η ένταση που πρέπει να έχει ο δικαστικός έλεγχος, με βάση τις επιταγές της αρχής της αποτελεσματικότητας, εξαρτώνται από το περιεχόμενο και τη φύση των κρίσιμων αρχών και κανόνων του δικαίου της Ένωσης που εφαρμόζει η προσβαλλόμενη εθνική απόφαση[68].

103. Η σημασία της υποχρεώσεως διενέργειας πληρέστερου ελέγχου, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου των πραγματικών περιστατικών και της ουσίας της αποφάσεως, καθίσταται προφανέστερη, υπό το πρίσμα των απαιτήσεων του άρθρου 47 του Χάρτη, στις περιπτώσεις που η εξέταση προβάλλει κρίσιμη, λαμβανομένων δεόντως υπόψη των περιστάσεων της επίμαχης περιπτώσεως. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί, σχετικά με το δικαίωμα *προσβάσεως σε δικαστήριο*, ότι «για να αποφανθεί ένα "δικαστήριο" επί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη, πρέπει να είναι αρμόδιο να εξετάσει *όλα τα πραγματικά και νομικά ζητήματα σχετικά με τη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί*»[69]. Το Δικαστήριο έχει επίσης αποφανθεί, στο πλαίσιο υποθέσεως με αντικείμενο τον έλεγχο διοικητικής πράξεως, ότι η απαίτηση περί αμεροληψίας που καθιερώνεται με το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 47 συνεπάγεται ότι «απόφαση διοικητικής αρχής που δεν πληροί, αυτή καθαυτήν, τις προϋποθέσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας πρέπει να υπόκειται σε μεταγενέστερο έλεγχο από δικαιοδοτικό όργανο το οποίο πρέπει, μεταξύ άλλων, να έχει αρμοδιότητα να εξετάσει *όλα τα κρίσιμα ζητήματα*»[70].

104. Συνεπώς, ο σεβασμός του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας πρέπει να εξετάζεται σε συνάρτηση με το συγκεκριμένο πλαίσιο και τις κρίσιμες περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης υποθέσεως, ήτοι «σε συνάρτηση μεταξύ άλλων με τη φύση της οικείας πράξεως, το πλαίσιο εντός του οποίου αυτή εκδόθηκε, καθώς και το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα»[71]. Συνεπακόλουθα, έχοντας υπόψη τους συγκεκριμένους κανόνες του δικαίου της Ένωσης και τη φύση των συγκεκριμένων επίμαχων δικαιωμάτων και συμφερόντων, το Δικαστήριο έχει επιμείνει όσον αφορά την ανάγκη ενδελεχούς ελέγχου των αποφάσεων τόσο από πλευράς πραγματικών περιστατικών όσο και από πλευράς νομικών ζητημάτων, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η εκάστοτε επίμαχη νομική πράξη περιλάμβανε ήδη ορισμένες εναρμονισμένες διαδικαστικές απαιτήσεις[72].

105. Τέλος, ως πηγή περαιτέρω γενικής εμπνεύσεως[73] μπορεί να χρησιμεύσει η νομολογία του ΕΔΔΑ για την ερμηνεία των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ. Κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ για το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, η επάρκεια του δικαστικού ελέγχου που είναι διαθέσιμος στον εκάστοτε αιτούντα εκτιμάται με γνώμονα τις αρμοδιότητες του οικείου δικαιοδοτικού οργάνου και παράγοντες όπως «α) το αντικείμενο της προσβαλλόμενης αποφάσεως, ήτοι ιδίως το αν αυτή αφορούσε ειδικότερο ζήτημα που απαιτούσε επαγγελματικές γνώσεις ή εμπειρία και το αν η διοικητική αρχή άσκησε διακριτική ευχέρεια

67 Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, σκέψη 58). Βλ. επίσης αποφάσεις της 21ης Ιανουαρίου 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, σκέψεις 30, 35 και 36, και της 9ης Ιουνίου 2005, HLH Warenvertrieb και Orthica (C-211/03, C-299/03 και C-316/03 έως C-318/03, EU:C:2005:370, σκέψεις 75 έως 79).

68 Βλ., υπό την έννοια αυτή, στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων, όσον αφορά την ανεπάρκεια του δικαστικού ελέγχου που περιορίζεται στο κριτήριο της αυθαιρεσίας, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Croce Amica One Italia (C-440/13, EU:C:2014:2435, σκέψεις 40 έως 45), και της 18ης Ιουνίου 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, σκέψεις 59 έως 64). Βλ., στο ίδιο πεδίο, όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο με γνώμονα τον εύλογο χαρακτήρα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Campos Sánchez-Bordona στην υπόθεση Connexxion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, σημεία 65 επ.).

69 Απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2012, Otis κ.λπ. (C-199/11, EU:C:2012:684, σκέψη 49). Η υπογράμμιση δική μου. Βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825, σκέψη 38).

70 Απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, σκέψη 55). Η υπογράμμιση δική μου.

71 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2013, Επιτροπή κ.λπ. κατά Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, EU:C:2013:518, σκέψη 102), της 9ης Φεβρουαρίου 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, σκέψη 33), ή της 26ης Ιουλίου 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, σκέψη 41).

72 Βλ., επί παραδείγματι, στο πεδίο του ασύλου, απόφαση της 28ης Ιουλίου 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, σκέψεις 56, 57 και 61). Βλ. περαιτέρω, επί παραδείγματι, Reneman, M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2014.

73 Πράγματι, μόνο έμπνευση, επειδή το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 47 του Χάρτη φαίνεται να είναι ευρύτερο από εκείνο του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ (που περιορίζεται στον καθορισμό των αστικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ή των ποινικών κατηγοριών) και από εκείνο του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ (που περιορίζεται στα δικαιώματα και τις ελευθερίες που απορρέουν από τη Σύμβαση).

και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, σε ποιον βαθμό, β) τον τρόπο εκδόσεως της αποφάσεως αυτής, ιδίως τις διαδικαστικές εγγυήσεις που ήταν διαθέσιμες στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του οργάνου επιλύσεως της διαφοράς, και γ) το περιεχόμενο της διαφοράς, συμπεριλαμβανομένων των προβληθέντων και των πραγματικών λόγων προσβολής της αποφάσεως»[74].

106. Αξίζει ίσως να τονισθεί ότι, κατόπιν εξετάσεως των ανωτέρω παραγόντων, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει, σε διάφορες περιπτώσεις, τον προβλεπόμενο στην αγγλική νομοθεσία δικαστικό έλεγχο ως επαρκή[75]. Ωστόσο, το ΕΔΔΑ διαπίστωσε παραβάσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ σε περιπτώσεις που το επιφορτισμένο με τον έλεγχο δικαστήριο στερήθηκε της δυνατότητας να κρίνει επί του *κεντρικού επίδικου αντικειμένου* ή σε περιπτώσεις που τα εθνικά δικαστήρια έκριναν ότι δεσμεύονταν από προγενέστερες κρίσεις των διοικητικών οργάνων που ήσαν καθοριστικές για την έκβαση των υποθέσεων που είχαν επιληφθεί, χωρίς να εξετάσουν τα ζητήματα αυτοτελώς[76].

107. Δύο (αλληλένδετα) σημεία αξίζουν να τονισθούν εν είδει συμπεράσματος: πρώτον, η καλύτερη δυνατή γενίκευση σχετικά με την έκταση και την ένταση του ελέγχου, η οποία συνάγεται από την εξέταση της νομολογίας, είναι μάλλον λακωνική: εξαρτάται από διάφορους παράγοντες. Εξαρτάται από τη φύση των συγκεκριμένων δικαιωμάτων και κεκτημένων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, όπως αυτά καθορίζονται από τους ισχύοντες κανόνες του δικαίου της Ένωσης που είναι εκάστοτε κρίσιμοι, αναλυομένων αυτών υπό το πρίσμα του συγκεκριμένου πλαισίου που αφορά το αντικείμενο της διαφοράς. Δεύτερον, όσο πιο εναρμονισμένες είναι οι εν λόγω (διαδικαστικές) απαιτήσεις στο ίδιο το δίκαιο της Ένωσης τόσο ενδελεχέστερος ενδέχεται να πρέπει να είναι ο έλεγχος σε εθνικό επίπεδο. Αντιστρόφως, όπως σε πολλά άλλα πεδία του δικαίου της Ένωσης, όσο λιγότερες ρητές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης υφίστανται σε σχέση με το συγκεκριμένο ζήτημα τόσο μεγαλύτερο περιθώριο καταλείπεται στα κράτη μέλη για τη διαμόρφωση του τρόπου παροχής της δικαστικής προστασίας.

3. Αποτελεσματική δικαστική προστασία και άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38

108. Ποια είναι, επομένως, τα συγκεκριμένα δικαιώματα που απονέμονται από τις ισχύουσες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που είναι κρίσιμες στην υπό εξέταση υπόθεση; Όπως εκτέθηκε με την απόφαση Rahman, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας καταλείπει στα κράτη μέλη ευρεία διακριτική ευχέρεια[77]. Ωστόσο, η διακριτική ευχέρεια αυτή δεν είναι απεριόριστη. Η Επιτροπή επισήμανε ορθώς ότι η διακριτική ευχέρεια αυτή αφορά την επιλογή των παραμέτρων και των προϋποθέσεων τις οποίες θέτουν τα κράτη μέλη σε συμμόρφωση με την υποχρέωση που υπέχουν για την έκδοση εθνικών διατάξεων με τις οποίες θεσπίζεται καθεστώς διευκολύνσεως της εισόδου και διαμονής για τα μέλη της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια. Η διακριτική ευχέρεια αυτή εκτείνεται επίσης στη συγκεκριμένη εκτίμηση των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών, με σκοπό να εξακριβωθεί κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές.

74 Απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Ιουλίου 2011, Sigma Rado Television Ltd. κατά Κύπρου (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 154 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

75 Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 22ας Νοεμβρίου 1995, Bryan κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, § 44 έως 47), της 27ης Οκτωβρίου 2009, Crompton κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, § 78 και 79), της 20ής Οκτωβρίου 2015, Fazia Ali κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 79 κ.λπ.). Όσον αφορά το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, βλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 7ης Ιουλίου 1989, Soering κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 121 και 124), και της 30ής Οκτωβρίου 1991, Vilvarajah κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, § 122 έως 127).

76 Αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 28ης Μαΐου 2002, Kingsley κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, § 32 έως 34), και της 14ης Νοεμβρίου 2006, Tsfayo κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, § 46 έως 49). Όσον αφορά το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, βλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 27ης Σεπτεμβρίου 1999, Smith και Grady κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1999:0927JUD003398596, § 135 έως 139), και της 8ης Ιουλίου 2003, Hatton κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, § 140 έως 142).

77 Βλ. σημεία 53 έως 55 των παρουσών προτάσεων.

109. Ωστόσο, η διακριτική ευχέρεια δεν ισοδυναμεί με τήρηση συνθηκών «σκοτεινού θαλάμου» από απόψεως διαφάνειας. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ακόμη και στις περιπτώσεις που οι αρμόδιες αρχές διαθέτουν διακριτική ευχέρεια, αντικείμενο δικαστικού ελέγχου πρέπει να αποτελεί το αν η απόφαση στηρίζεται σε αρκούντως στέρεα πραγματική βάση και αν πληροί τις διαδικαστικές εγγυήσεις[78]. Προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσον τηρήθηκαν τα τιθέμενα από την οδηγία όρια της διακριτικής ευχέρειας, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να είναι σε θέση να εξετάζουν όλες τις διαδικαστικές πτυχές, καθώς και τα ουσιαστικά στοιχεία της αποφάσεως, συμπεριλαμβανομένης της πραγματικής βάσεώς της[79].

110. Στέρεες κατευθυντήριες αρχές παρέχονται σχετικώς ήδη από την προπαρατεθείσα απόφαση Rahman: ο αιτών έχει, βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, «το δικαίωμα να ζητήσει από δικαιοδοτικό όργανο να ελέγξει εάν η εθνική νομοθεσία και η εφαρμογή της κείνται εντός των ορίων της προβλεπόμενης από την οδηγία διακριτικής ευχέρειας»[80]. Πράγματι, καίτοι η οδηγία καταλείπει σημαντικό περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν τη συμβατότητα των εθνικών αποφάσεων με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας.

111. Τα στοιχεία που πρέπει να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο είναι, όπως προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, πέραν της απαιτήσεως περί διευκολύνσεως, κατά βάση τρία: i) η υποβαλλόμενη σε έλεγχο απόφαση πρέπει να έχει εκδοθεί κατόπιν *εκτενούς εξετάσεως*, πράγμα που ii) πρέπει, κατά λογική ακολουθία, να προκύπτει από τους λόγους που παρατίθενται για την *αιτιολόγηση της τυχόν αρνήσεως της εισόδου ή διαμονής*. Περαιτέρω, iii) η εξέταση αυτή πρέπει να στηρίζεται στην *προσωπική κατάσταση*, συμπεριλαμβανομένης της σχέσεως με τον πολίτη της Ένωσης και του βαθμού εξαρτήσεως από αυτόν.

112. Όλα τα ανωτέρω στοιχεία πρέπει να υπόκεινται στον δικαστικό έλεγχο. Τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να είναι αρμόδια να επαληθεύσουν, εφόσον το κρίνουν αναγκαίο, τα κρίσιμα βασικά πραγματικά περιστατικά, στα οποία στηρίχθηκε η διοικητική απόφαση[81]. Πρέπει να είναι δυνατόν να εκτιμηθεί κατά πόσον η αιτιολογία που παρέθεσε η διοίκηση πληροί δεόντως τα κριτήρια που τίθενται από την εθνική νομοθεσία, εντός των επιβαλλόμενων από την οδηγία 2004/38 ορίων. Πρέπει επίσης να είναι δυνατόν να εξακριβωθεί αν η απόφαση αιτιολογήθηκε επαρκώς και δεόντως. Ειδικότερα, πρέπει να είναι δυνατόν να εκτιμηθεί αν έχει εξετασθεί δεόντως η προσωπική κατάσταση του συγκεκριμένου αιτούντος, η οποία λογίζεται ως κρίσιμη με βάση τα σχετικά κριτήρια.

113. Αντιστρόφως, εφόσον όλα τα ανωτέρω στοιχεία μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου και εφόσον είναι δυνατή η ακύρωση των διοικητικών αποφάσεων που δεν πληρούν τις απαιτήσεις αυτές, η πραγματική προσφυγή κατ' άρθρον 47 του Χάρτη δεν επιτάσσει, κατά την άποψή μου, το δικαστήριο που διενεργεί τον έλεγχο να έχει αρμοδιότητα να εξετάσει νέα αποδεικτικά στοιχεία. Ούτε επιτάσσει να πρέπει αυτό να εξετάζει πραγματικά περιστατικά που δεν προβλήθηκαν ενώπιον της διοικητικής αρχής ή να έχει την αρμοδιότητα να υποκαθιστά, με την απόφασή του, ευθέως την αρχή που εξέδωσε τη διοικητική απόφαση.

78 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 4ης Απριλίου 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, σκέψεις 45 και 46).

79 Βλ., στο πλαίσιο αυτό, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, σημείο 78).

80 Αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 66), της 26ης Μαΐου 2011, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ. (C-165/09 έως C-167/09, EU:C:2011:348, σκέψεις 100 έως 103), και της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, Rahman κ.λπ. (C-83/11, EU:C:2012:519, σκέψη 25), με παραπομπή στην απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996, Kraaijeveld κ.λπ. (C-72/95, EU:C:1996:404, σκέψη 56).

81 Κρίνω σκόπιμο να τονίσω ότι τούτο σημαίνει απλώς ότι τα διαπιστωθέντα από τη διοικητική αρχή πραγματικά περιστατικά δεν μπορούν να αποκλειστούν *εντελώς* από τον δικαστικό έλεγχο. Ο χαρακτηρισμός των περιστατικών αυτών, από απόψεως λόγων προσφυγής που μπορούν να προβληθούν παραδεκτώς στο πλαίσιο των εθνικών καθεστώτων διοικητικής δικονομίας, και το επίπεδο εκτιμήσεώς τους (όπως πλάνη περί τα πράγματα, πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, παραμόρφωση αποδεικτικού μέσου) απόκεινται πάντως στην εθνική νομοθεσία. Για μια συγκριτική ανάλυση των διαφόρων εθνικών καθεστώτων δικαστικού ελέγχου, βλ., επί παραδείγματι, Schwarze, J., *Droit administratif européen*, 2η έκδ., Bruylant 2009, σ. 274 έως 311.

114. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, που είναι το μόνο αρμόδιο να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο, να διαπιστώσει εάν και σε ποιο βαθμό το επίμαχο στην κύρια δίκη ένδικο βοήθημα της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως πληροί τις απαιτήσεις αυτές.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

115. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, φρονώ ότι στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι επιτάσσει αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων αρνήσεως της εισόδου ή διαμονής των μελών της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη. Απόκειται στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον το προβλεπόμενο από την εθνική νομοθεσία ένδικο βοήθημα της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως πληροί την απαίτηση αυτή.

V. Πρόταση

116. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London [εφετείο διοικητικών διαφορών Λονδίνου (τμήμα μεταναστεύσεως και ασύλου), Ηνωμένο Βασίλειο] ως εξής:

– Το άρθρο 21, παράγραφος 1, και το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι, στις περιπτώσεις που πολίτης της Ένωσης έχει συνάψει ή συσφίξει οικογενειακούς δεσμούς κατά την άσκηση δικαιωμάτων διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, το καθεστώς διευκολύνσεως που καθιερώνεται με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 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, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, εφαρμόζεται κατ' αναλογία στον σύντροφο με τον οποίον ο πολίτης της Ένωσης έχει σταθερή σχέση, κατά την επιστροφή του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος καταγωγής του. Ως εκ τούτου, το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει να διευκολύνει, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του, την είσοδο και τη διαμονή του συντρόφου με τον οποίον ο πολίτης της Ένωσης έχει δεόντως αποδεδειγμένη σταθερή σχέση.

– Στην περίπτωση που πολίτης της Ένωσης επιστρέφει στο κράτος μέλος καταγωγής του μετά την άσκηση των δικαιωμάτων του περί διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, όπου έχει συνάψει ή συσφίξει οικογενειακούς δεσμούς με σύντροφο με τον οποίον έχει δεόντως αποδεδειγμένη σταθερή σχέση, το άρθρο 21, παράγραφος 1, και το άρθρο 45 ΣΛΕΕ επιτάσσουν ότι, προκειμένου να αποφανθεί σχετικά με την είσοδο και διαμονή του συντρόφου αυτού, το κράτος μέλος καταγωγής του πολίτη της Ένωσης οφείλει να διενεργήσει εκτενή εξέταση της προσωπικής καταστάσεως και να αιτιολογήσει την τυχόν άρνηση εισόδου ή διαμονής, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

– Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι επιτάσσει αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων αρνήσεως της εισόδου ή διαμονής των μελών της οικογένειας υπό την ευρεία έννοια, σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη του Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Απόκειται στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον το προβλεπόμενο από την εθνική νομοθεσία ένδικο βοήθημα της αιτήσεως δικαστικής αναθεωρήσεως πληροί την απαίτηση αυτή.