



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 20ής Οκτωβρίου 2020¹

Υπόθεση C-673/19

M,
A,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
παρισταμένων των:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T

[αίτηση του Raad van State
(Συμβουλίου της Επικρατείας, Κάτω Χώρες)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Συνοριακοί έλεγχοι, άσυλο και μετανάστευση – Οδηγία 2008/115/ΕΚ –
Επιστροφή παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών – Κράτηση ενόψει απομάκρυνσης –
Διεθνής προστασία σε άλλο κράτος μέλος – Έλλειψη απόφασης επιστροφής»

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής απόφασης που υπέβαλε το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) παρέχει την ευκαιρία στο Δικαστήριο να διευκρινίσει αν αντίκειται στην οδηγία 2008/115/ΕΚ² η κράτηση παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας ενόψει της μεταφοράς του σε άλλο κράτος μέλος στο οποίο απολαύει διεθνούς προστασίας. Θα προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι τα κράτη μέλη, μολονότι έχουν καταρχήν τη δυνατότητα να θέτουν υπό κράτηση το εμπλεκόμενο πρόσωπο σε τέτοιες περιστάσεις, οφείλουν πάντως να το πράττουν τηρώντας τους σκοπούς της οδηγίας 2008/115 και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2008/115

2. Όπως προκύπτει από το άρθρο 1, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο», η οδηγία 2008/115 έχει ως σκοπό τη θέσπιση των κοινών κανόνων και διαδικασιών που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης και του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων και των σχετικών με τα ανθρώπινα δικαιώματα υποχρεώσεων.

3. Το άρθρο 2 της οδηγίας 2008/115, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόους τρίτης χώρας.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την παρούσα οδηγία στους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι:

α) υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν [3], ή συλλαμβάνονται ή παρακολουθούνται από τις αρμόδιες αρχές σε σχέση με παράνομη χερσαία, θαλάσσια ή εναέρια διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους και στους οποίους δεν έχει, εν συνεχεία, χορηγηθεί άδεια ή δικαίωμα να παραμείνουν στο εν λόγω κράτος μέλος,

β) υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής ως ποινική κύρωση ή ως συνέπεια ποινικής κύρωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ή υπόκεινται σε διαδικασίες έκδοσης.

3. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε πρόσωπα που απολαύουν του κοινοτικού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 5, του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν.»

4. Κατά το άρθρο 3 της οδηγίας 2008/115, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί»:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[...]

3. “επιστροφή”: διαδικασία επανόδου υπηκόου τρίτης χώρας –είτε με οικειοθελή συμμόρφωσή του προς την υποχρέωση επιστροφής είτε αναγκαστικά:

- στη χώρα καταγωγής του/της, ή
- σε χώρα διέλευσης σύμφωνα με κοινοτικές ή διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής ή άλλες ρυθμίσεις, ή
- σε άλλη τρίτη χώρα, στην οποία ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας αποφασίζει εθελοντικά να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός/-ή,

3 Κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ 2006, L 105, σ. 1)

4. “απόφαση επιστροφής”: διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη με την οποία κηρύσσεται ή αναφέρεται ως παράνομη η παραμονή υπηκόου τρίτης χώρας και του επιβάλλεται ή αναφέρεται υποχρέωση επιστροφής.»

5. Το άρθρο 4 της οδηγίας 2008/115 περιέχει «ευνοϊκότερες διατάξεις». Κατά την τρίτη παράγραφο του, η οδηγία «εφαρμόζεται με την επιφύλαξη του δικαιώματος των κρατών μελών να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ διατάξεις που είναι ευνοϊκότερες για τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζονται, υπό τον όρο ότι οι εν λόγω διατάξεις είναι συμβατές με την παρούσα οδηγία».

6. Το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/115, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μη επαναπροώθηση, βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού, οικογενειακή ζωή και κατάσταση της υγείας», έχει ως εξής:

«Κατά την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη λαμβάνουν δεόντως υπόψη:

- α) τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού,
- β) την οικογενειακή ζωή,
- γ) την κατάσταση της υγείας του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας,

και τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης.»

7. Κατά το άρθρο 6 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Απόφαση επιστροφής»:

«1. Τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 5.

2. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής και έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος, υποχρεούνται να μεταβαίνουν αμέσως στο έδαφος αυτού του άλλου κράτους μέλους. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του υπηκόου τρίτης χώρας με την παρούσα απαίτηση ή όταν η άμεση αναχώρηση του υπηκόου τρίτης χώρας απαιτείται από λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης, εφαρμόζεται η παράγραφος 1.

[...]»

8. Το άρθρο 15 της οδηγίας 2008/115, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κράτηση», ορίζει τα εξής:

«1. Εκτός εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση δύναται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα, τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν απλώς υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν:

- α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή
- β) ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης.

Οιαδήποτε κράτηση έχει τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και διατηρείται μόνο καθόσον χρόνο η διαδικασία απομάκρυνσης εξελίσσεται και εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια.

2. Η κράτηση διατάσσεται από τις διοικητικές ή δικαστικές αρχές.

Η κράτηση διατάσσεται εγγράφως και συνοδεύεται από πραγματική και νομική αιτιολόγηση.

Όταν η διαταγή κράτησης εκδίδεται από διοικητικές αρχές, τα κράτη μέλη:

- α) είτε προβλέπουν την ταχεία δικαστική επανεξέταση της νομιμότητας της κράτησης που αποφασίζεται το συντομότερο δυνατό μετά την έναρξη της κράτησης,
- β) είτε χορηγούν στο συγκεκριμένο υπήκοο τρίτης χώρας το δικαίωμα να κινήσει διαδικασία για την ταχεία δικαστική επανεξέταση της νομιμότητας της κράτησής του που αποφασίζεται το συντομότερο δυνατό μετά την έναρξη της σχετικής διαδικασίας· εν τοιαύτη περιπτώσει, τα κράτη μέλη ενημερώνουν αμέσως τους ενδιαφερομένους υπηκόους τρίτων χωρών σχετικά με τη δυνατότητα διεξαγωγής τέτοιας διαδικασίας.

Ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας απολύεται αμέσως εάν η κράτηση δεν είναι νόμιμη.

3. Εν πάση περιπτώσει, η απόφαση κράτησης επανεξετάζεται ανά εύλογα χρονικά διαστήματα είτε κατ' αίτηση του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας είτε αυτεπαγγέλτως. Σε περίπτωση παραταθείσας διάρκειας κράτησης, η επανεξέταση εποπτεύεται από δικαστική αρχή.

4. Οσάκις καθίσταται πρόδηλο ότι δεν υφίσταται πλέον λογικά προοπτική απομάκρυνσης για νομικούς ή άλλους λόγους ή όταν παύουν να ισχύουν οι όροι της παραγράφου 1, η κράτηση παύει να δικαιολογείται και το συγκεκριμένο πρόσωπο απολύεται αμέσως.

5. Η κράτηση εξακολουθεί καθ' όλη τη χρονική περίοδο κατά την οποία πληρούνται οι όροι της παραγράφου 1 και είναι αναγκαία για να διασφαλισθεί η επιτυχής απομάκρυνση. Κάθε κράτος μέλος καθορίζει περιορισμένη περίοδο κράτησης, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο.

6. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρατείνουν το χρονικό διάστημα που αναφέρεται στην παράγραφο 5 παρά μόνο για περιορισμένο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, παρ' όλες τις εύλογες προσπάθειές τους, η επιχείρηση απομάκρυνσης είναι πιθανόν να διαρκέσει περισσότερο επειδή:

- α) ο συγκεκριμένος υπήκοος της τρίτης χώρας αρνείται να συνεργασθεί, ή
- β) καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες.»

Το ολλανδικό δίκαιο

Ο Vreemdelingenwet

9. Κατά το άρθρο 59, παράγραφος 2, του Vreemdelingenwet 2000 (νόμου του 2000 περί αλλοδαπών), της 23ης Νοεμβρίου 2000 (Stb. 2000, αριθ. 495), ο οποίος τροποποιήθηκε από 31ης Δεκεμβρίου 2011 προκειμένου να μεταφερθεί η οδηγία 2008/115 στο εσωτερικό δίκαιο (στο εξής: Vw 2000), η κράτηση αλλοδαπού κρίνεται αναγκαία για την τήρηση της δημοσίας τάξεως, αν τα απαραίτητα για την επιστροφή του έγγραφα είναι διαθέσιμα ή πρόκειται να καταστούν διαθέσιμα σύντομα, εκτός αν ο αλλοδαπός έχει διαμείνει νομίμως στην επικράτεια βάσει του άρθρου 8, στοιχεία α έως ε, και του άρθρου 1, του Vw 2000.

10. Κατά το άρθρο 62a, παράγραφος 1, στοιχείο b, του Vw 2000, ο αλλοδαπός που δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους και δεν έχει ή δεν έχει πλέον νόμιμη διαμονή ενημερώνεται γραπτώς από τον υπουργό περί της υποχρεώσεώς του για οικειοθελή αναχώρηση από τις Κάτω Χώρες και περί της προθεσμίας εντός της οποίας οφείλει να συμμορφωθεί προς την εν λόγω υποχρέωση, εκτός αν διαθέτει έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια παρέχουσα δικαίωμα παραμονής, που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος.

11. Κατά το άρθρο 62a, παράγραφος 3, του Vw 2000, ο αλλοδαπός που αναφέρεται στο άρθρο 62a, παράγραφος 1, στοιχείο b, διατάσσεται να επιστρέψει αμέσως στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους. Αν δεν υπάρξει συμμόρφωση προς την εν λόγω διαταγή ή αν η άμεση αναχώρηση του αλλοδαπού κρίνεται αναγκαία για λόγους δημοσίας τάξεως ή εθνικής ασφάλειας, τότε εκδίδεται εις βάρος του απόφαση επιστροφής.

12. Το άρθρο 63, παράγραφοι 1 και 2, του Vw 2000 ορίζει ότι ο αλλοδαπός που δεν έχει νόμιμη διαμονή και που δεν αναχώρησε οικειοθελώς από τις Κάτω Χώρες εντός της προθεσμίας που τάσσει ο Vw 2000 μπορεί να επαναπροωθηθεί στα σύνορα βάσει σχετικής απόφασης του υπουργού.

13. Το άρθρο 106 του Vw 2000 παρέχει στο δικαστήριο τη δυνατότητα, αν διατάξει την άρση μέτρου στερητικού της ελευθερίας ή αν η στέρηση της ελευθερίας έχει ήδη αρθεί πριν από την εξέταση της αίτησης άρσης του μέτρου αυτού, να επιδικάσει υπέρ του αλλοδαπού αποζημίωση εις βάρος του Δημοσίου. Η αποζημίωση δεν περιλαμβάνει αποκατάσταση της περιουσιακής ζημίας. Η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή *mutatis mutandis* αν το τμήμα διοικητικών διαφορών του Raad van State (Συμβουλίου της Επικρατείας) διατάξει την άρση του στερητικού της ελευθερίας μέτρου.

H Vreemdelingencirculaire 2000

14. Κατά την παράγραφο A3/2 της *Vreemdelingencirculaire 2000* (εγκυκλίου του 2000 περί αλλοδαπών), όπως ίσχυε έως την 1η Ιανουαρίου 2019, αν η έκδοση απόφασης επιστροφής αντίκειται σε διεθνείς υποχρεώσεις (αρχή της μη επαναπροώθησης), ο υπάλληλος που είναι αρμόδιος για τον έλεγχο των συνόρων ή τον έλεγχο των αλλοδαπών δεν εκδίδει την απόφαση αυτή.

Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

15. Οι Μ, Α και Τ, υπήκοοι τρίτων χωρών, υπέβαλαν έκαστος αίτηση διεθνούς προστασίας στις Κάτω Χώρες. Ο *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Υφυπουργός Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στο εξής: *Staatssecretaris*), με τις από 28 Φεβρουαρίου 2018, 9 Οκτωβρίου 2018 και 13 Ιουνίου 2018 αποφάσεις, απέρριψε τις εν λόγω αιτήσεις ως απαράδεκτες, διότι στους αλλοδαπούς αυτούς είχε ήδη αναγνωριστεί στη Βουλγαρία, στην Ισπανία και στη Γερμανία, αντιστοίχως, καθεστώς πρόσφυγα που εξακολουθούσε να ισχύει.

16. Με τις ως άνω αποφάσεις ο *Staatssecretaris* ζήτησε από τους εν λόγω αλλοδαπούς, σύμφωνα με το άρθρο 62a, παράγραφος 3, του Vw 2000 (με το οποίο μεταφέρθηκε στο ολλανδικό δίκαιο το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115), να μεταβούν αμέσως στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο τους έχει χορηγηθεί διεθνής προστασία και τους επισήμανε περαιτέρω ότι απειλούνταν με απομάκρυνση, εάν δεν συμμορφώνονταν με την εντολή αυτή. Οι αλλοδαποί αυτοί δεν συμμορφώθηκαν με την εν λόγω εντολή. Εν συνεχεία, ο *Staatssecretaris* τους έθεσε, στις 28 Σεπτεμβρίου 2018, στις 22 Νοεμβρίου 2018 και στις 25 Οκτωβρίου 2018 αντιστοίχως, υπό κράτηση κατά το άρθρο 59, παράγραφος 2, του Vw 2000, προκειμένου να διασφαλιστεί η μετάβασή τους προς τα εν λόγω κράτη μέλη.

17. Οι Μ, Α και Τ άσκησαν έκαστος προσφυγή ενώπιον του Rechtbank Den Haag (πρωτοδικείο Χάγης, Κάτω Χώρες). Υποστηρίξαν, μεταξύ άλλων, με τις προσφυγές τους ότι το μέτρο της κράτησης είναι παράνομο, διότι δεν εκδόθηκε απόφαση επιστροφής.

18. Το Rechtbank Den Haag (πρωτοδικείο Χάγης) απεφάνθη, στις υποθέσεις των Μ και Α, ότι ο Staatssecretaris τους έθεσε νομίμως υπό κράτηση κατά το άρθρο 59, παράγραφος 2, του Vw 2000 παρά τη μη έκδοση προηγούμενης απόφασης επιστροφής. Έκρινε ότι η απόφαση επιστροφής δεν είναι απαραίτητη προκειμένου να ληφθεί το μέτρο της κράτησης σύμφωνα με το άρθρο 59, παράγραφος 2, του Vw 2000. Ως εκ τούτου, οι προσφυγές τους απορρίφθηκαν ως αβάσιμες.

19. Στην υπόθεση του Τ, αντίθετα, το Rechtbank Den Haag (πρωτοδικείο Χάγης) απεφάνθη, μεταξύ άλλων, ότι δεν είναι σαφές αν το άρθρο 59 του Vw 2000 μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την κράτηση υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη διασφάλιση της μετάβασής τους προς άλλο κράτος μέλος. Κάτι τέτοιο θα ήταν δυνατό μόνον εάν η έννοια που έχει ο όρος «επιστροφή» στο άρθρο 59, παράγραφος 2, του Vw 2000 διαφέρει από την έννοια που έχει ο ίδιος όρος στις λοιπές παραγράφους του άρθρου 59 του Vw 2000. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, δεν αποδείχθη ότι τέτοια ήταν η βούληση του νομοθέτη κατά τη μεταφορά της οδηγίας 2008/115 με το άρθρο 59 του Vw 2000, όπερ σημαίνει ότι η έννοια της επιστροφής κατά τον Vw 2000 θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά, αντιστοίχως με ό,τι ισχύει για τον ορισμό της έννοιας αυτής κατά την οδηγία 2008/115. Εκτός αυτού, ο Staatssecretaris παρέλειψε να υποβάλει στο Rechtbank Den Haag (πρωτοδικείο Χάγης) ορισμένα έγγραφα εμπροθέσμως και με το πλήρες περιεχόμενό τους. Για τους λόγους αυτούς, η κράτηση του αλλοδαπού Τ κρίθηκε παράνομη από το χρονικό σημείο που διατάχθηκε.

20. Εν συνεχεία, ασκήθηκε αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου από τους Μ και Α, καθώς και από τον Staatssecretaris στην υπόθεση κατά του Τ.

21. Αφού σημείωσε ότι οι επίμαχες διαφορές αφορούν μόνον το ενδεχόμενο δικαίωμα των Μ, Α και Τ προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω της κράτησής τους, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η επίλυση των διαφορών αυτών εξαρτάται από το αν η οδηγία 2008/115 επιτρέπει στον Staatssecretaris να θέτει υπό κράτηση υπηκόους τρίτων χωρών, όπως εκείνους τους οποίους αφορά η υπόθεση της κύριας δίκης, βάσει του άρθρου 59, παράγραφος 2, του Vw 2000, προκειμένου να διασφαλιστεί η μεταφορά τους σε άλλο κράτος μέλος, χωρίς να έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής κατά την έννοια του άρθρου 62α, παράγραφος 3, του Vw 2000.

22. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και, με απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 11 Σεπτεμβρίου 2019, να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αντίκειται στην οδηγία 2008/115 [...], ιδιαίτερα δε στα άρθρα 3, 4, 6 και 15 αυτής, η κράτηση, βάσει της εθνικής νομοθεσίας, αλλοδαπού στον οποίο έχει αναγνωριστεί, σε άλλο κράτος μέλος [...], διεθνής προστασία, στην περίπτωση που σκοπός της κρατήσεως είναι η απομάκρυνση του αλλοδαπού προς αυτό το άλλο κράτος μέλος και ο αλλοδαπός έλαβε, για τον λόγο τούτο, αρχικώς την εντολή να μεταβεί στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλος, πλην όμως, στη συνέχεια, δεν εκδόθηκε απόφαση επιστροφής;»

23. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι Μ και Τ, η Εσθονική, η Ολλανδική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 9ης Ιουλίου 2020, προφορικές παρατηρήσεις υπέβαλαν οι Μ και Τ, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

Ανάλυση

24. Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 3, 4, 6, και 15, της οδηγίας 2008/115 αντιτίθενται σε εθνική νομοθεσία που επιτρέπει σε κράτος μέλος να θέτει υπό κράτηση παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας, στον οποίο έχει αναγνωριστεί, σε άλλο κράτος μέλος, διεθνής προστασία, στην περίπτωση που σκοπός της κράτησης είναι η μεταφορά του υπηκόου τρίτης χώρας προς αυτό το άλλο κράτος μέλος και ο εν λόγω υπήκοος υπήρξε αποδέκτης εντολής να μεταβεί αμέσως στο έδαφος του ως άνω άλλου κράτους μέλους, και όχι αποδέκτης απόφασης επιστροφής κατά την έννοια της οδηγίας 2008/115.

25. Θα επιχειρήσω να προτείνω απάντηση στο ερώτημα αυτό, εξετάζοντας, καταρχάς, αν η οδηγία 2008/115 είναι εφαρμοστέα σε περιπτώσεις όπως αυτή που περιγράφει το αιτούν δικαστήριο. Θα καταλήξω στο συμπέρασμα ότι είναι. Ακολούθως, θα εξετάσω το ζήτημα των γενικών υποχρεώσεων που υπέχει ένα κράτος μέλος βάσει της οδηγίας αυτής και, στη συνέχεια, θα αναλύσω τις ειδικές υποχρεώσεις που επιβάλλει η εν λόγω οδηγία όταν πρόκειται να τεθεί υπό κράτηση υπήκοος τρίτης χώρας.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2008/115

26. Βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 1, η οδηγία 2008/115 εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους.

27. Το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι τρεις ενδιαφερόμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών απολαύουν διεθνούς προστασίας, έκαστος σε διαφορετικό κράτος μέλος. Ως εκ τούτου, έκαστος έχει δικαίωμα παραμονής στο κράτος μέλος που του έχει χορηγήσει διεθνή προστασία.

28. Το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε επίσης ότι η παραμονή των εν λόγω τριών υπηκόων τρίτων χωρών στο ολλανδικό έδαφος είναι παράνομη. Η παραμονή αυτή δεν έχει καταστεί νόμιμη και οι εξαιρέσεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 δεν τυγχάνουν εφαρμογής.

29. Συνεπώς, η κατάσταση των τριών ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 και αυτοί υπόκεινται, καταρχήν, στους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που θεσπίζει η οδηγία αυτή.

Επί των γενικών υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία 2008/115

30. Κατόπιν των ανωτέρω ανακύπτει το ζήτημα των υποχρεώσεων που υπέχει, ιδίως, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών βάσει της οδηγίας 2008/115 και, κυρίως, το ζήτημα του αν το εν λόγω κράτος μέλος όφειλε να εκδώσει απόφαση επιστροφής, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

Επί της γραμματικής και συστηματικής ερμηνείας του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115

31. Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115, οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια παρέχουσα δικαίωμα παραμονής, που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος, υποχρεούνται να μεταβούν αμέσως στο έδαφος αυτού του άλλου κράτους μέλους. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του υπηκόου τρίτης χώρας προς μια τέτοια απαίτηση ή όταν η άμεση αναχώρηση του υπηκόου τρίτης χώρας επιβάλλεται για λόγους δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας, εφαρμόζεται το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

32. Οι τρεις ενδιαφερόμενοι υπήκοοι τρίτης χώρας έχουν δικαίωμα παραμονής σε άλλο κράτος μέλος, και δη έκαστος εξ αυτών σε διαφορετικό κράτος μέλος, δεδομένου ότι τους έχει αναγνωριστεί διεθνής προστασία στο εν λόγω άλλο κράτος μέλος. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών τους έδωσε εντολή να αναχωρήσουν από τις Κάτω Χώρες προς αυτά τα άλλα κράτη μέλη, αλλά δεν συμμορφώθηκαν προς τις αντίστοιχες εντολές.

33. Σε μια τέτοια περίπτωση, το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115 υποχρεώνει το κράτος μέλος να εκδώσει απόφαση επιστροφής. Εντούτοις, όπως θα εκθέσω στη συνέχεια, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών κωλυόταν, από νομική άποψη, να εκδώσει μια τέτοια απόφαση.

34. Με τον όρο «επιστροφή» νοείται η διαδικασία επανόδου υπηκόου τρίτης χώρας (1) στη χώρα καταγωγής του, (2) σε χώρα διέλευσης σύμφωνα με ενωσιακές ή διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής ή άλλες ρυθμίσεις ή (3) σε άλλη τρίτη χώρα στην οποία ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας αποφασίζει οικειοθελώς να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός⁴.

35. Εν προκειμένω, ελλείπει χώρας διέλευσης (2) ή άλλης τρίτης χώρας στην οποία οι ενδιαφερόμενοι θα επέστρεφαν οικειοθελώς (3), η μόνη δυνατότητα βάσει της οδηγίας 2008/115 ήταν η επιστροφή στις χώρες καταγωγής.

36. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε ότι δεν ήταν δυνατή η έκδοση απόφασης επιστροφής προς τις χώρες καταγωγής, διότι στην περίπτωση αυτή θα παραβιαζόταν η αρχή της μη επαναπροώθησης. Πράγματι, όπως προκύπτει από το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/115, κατά την εφαρμογή της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της μη επαναπροώθησης, η οποία, άλλωστε, κατοχυρώνεται με το άρθρο 18 και το άρθρο 19, παράγραφος 2, του Χάρτη.

37. Επομένως, στο παρόν στάδιο εξέτασης, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, μολονότι η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν είχε υποχρέωση να εκδώσει απόφαση επιστροφής δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας⁵.

38. Η ερμηνεία αυτή συνάδει με τις παρατηρήσεις όλων των μετεχόντων στη διαδικασία και φαίνεται να είναι η κρατούσα άποψη στη νομική θεωρία⁶.

Επί της τελεολογικής ερμηνείας του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115

39. Θα μπορούσε, πάντως, να υποστηριχθεί μια διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2008/115.

4 Βλ. άρθρο 3, σημείο 3, της οδηγίας 2008/115.

5 Βεβαίως, αν και εφόσον δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις της αρχής της μη επαναπροώθησης, ισχύει και πάλι η υποχρέωση έκδοσης απόφασης επιστροφής, βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

6 Βλ., επί παραδείγματι, Lutz, F., «Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals» («Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών»), σε Hailbronner, K., και Thym, D. (επιμ.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2η έκδ., 2016, C.H. Beck, Hart, Nomos, Μόναχο, Οξφόρδη, Baden-Baden, άρθρο 6, σημείο 13, σ. 689.

40. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του υπηκόου τρίτης χώρας προς την απαίτηση άμεσης μετάβασης στο έδαφος του άλλου κράτους μέλους, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 διασφαλίζεται κατά τον καλύτερο τρόπο με την έκδοση *απόφασης επιστροφής προς άλλο κράτος μέλος*. Κατά τον τρόπο αυτό, θα ενισχυόταν η διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115. Επίσης, θα άλλαζε το νόημα του όρου «επιστροφή», όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 3, της οδηγίας, ως προς ορισμένες ειδικές περιπτώσεις.

41. Μια τέτοια διαδικασία παρουσιάζει το πολύ μεγάλο πλεονέκτημα ότι είναι σαφής και μπορεί να εφαρμοστεί ευχερώς στην πράξη. Εφόσον υπάρχει απόφαση επιστροφής κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, όλες οι σχετικές με τη διαδικασία αυτή διατάξεις της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένης κυρίως της διάταξης που αφορά την κράτηση (άρθρο 15), θα μπορούσαν να εφαρμοστούν χωρίς κανένα εμπόδιο.

42. Φρονώ ότι το μη δεσμευτικό, πλην όμως κατατοπιστικό «εγχειρίδιο περί επιστροφής» της Επιτροπής συνηγορεί υπέρ της ανωτέρω άποψης, καθόσον διευκρινίζει ότι, «[ε]άν υπήκοος τρίτης χώρας δεν συμφωνήσει να επιστρέψει οικειοθελώς σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 2, στο κράτος μέλος στο οποίο διαθέτει άδεια, εφαρμόζεται το άρθρο 6, παράγραφος 1, και εκδίδεται απόφαση επιστροφής που ορίζει την άμεση επιστροφή του σε τρίτη χώρα. *Δεν επιτρέπεται η αναγκαστική μεταφορά του προσώπου στο άλλο κράτος μέλος, εκτός [...] [από] ορισμένες περιστάσεις στις οποίες η επιστροφή/απομάκρυνση προς τρίτη χώρα δεν είναι δυνατή και το κράτος μέλος που εξέδωσε την άδεια συμφωνεί να αναλάβει εκ νέου το πρόσωπο*»⁷.

43. Από το ανωτέρω παράθεμα προκύπτει ότι υπάρχουν δύο αδιευκρίνιστα ζητήματα. Πρώτον, δεν είναι σαφές αν μια τέτοια διαδικασία είναι υποχρεωτική ή προαιρετική για το κράτος μέλος. Δεύτερον, η Επιτροπή δεν διευκρινίζει αν η εν λόγω διαδικασία θα βασιζόταν στο άρθρο 6 της οδηγίας 2008/115 (πράγμα αντίθετο προς το γράμμα του άρθρου 3, σημείο 3, της οδηγίας) ή αν πρόκειται για διαδικασία που διέπεται από το εθνικό δίκαιο.

44. Επ' αυτού επιστώ την προσοχή σε ένα σημείο: η ανωτέρω προσέγγιση, όσο ελκυστική και αν φαίνεται, θεωρώ ότι δύσκολα συμβιβάζεται με το σαφές γράμμα του άρθρου 3, σημείο 3, κατά το οποίο επιστροφή σημαίνει επιστροφή προς μια τρίτη χώρα⁸. Εξάλλου, διατηρώ σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αν η θέσπιση μιας «διαδικασίας επιστροφής μεταξύ των κρατών μελών» απηχεί τη βούληση του νομοθέτη. Επιπλέον, αν κάτι τέτοιο γινόταν δεκτό, θα ανέκυπτε το ερώτημα αν η ερμηνεία αυτή ισχύει μόνο σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, στην οποία ένα κράτος μέλος κωλύεται να εκδώσει απόφαση επιστροφής σε τρίτη χώρα λόγω της αρχής της μη επαναπροώθησης, ή αν θα πρέπει επίσης να εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας, δηλαδή όταν ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια παρέχουσα δικαίωμα παραμονής, που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος⁹.

45. Για τον λόγο αυτό δεν θα πρότεινα στο Δικαστήριο να ακολουθήσει την ερμηνεία που μόλις σκιαγραφήθηκε, αλλ' αντιθέτως προτιμώ να εμμένω στο γράμμα του άρθρου 3, σημείο 3, και του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2008/115 και να επιβεβαιώσω την πρότασή μου που εκτέθηκε στα σημεία 31 έως 38 των παρούσων προτάσεων.

7 Βλ. σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2017, για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εκτέλεση σχετικών με την επιστροφή καθηκόντων (ΕΕ 2017, L 339, σ. 83, σημείο 5.4). Η υπογράμμιση δική μου.

8 Ητοι τη χώρα καταγωγής, μια χώρα διέλευσης ή οποιαδήποτε άλλη κατάλληλη τρίτη χώρα, όπως διευκρινίζεται στην εν λόγω διάταξη.

9 Τυχόν εφαρμογή, και επί της τελευταίας αυτής περίπτωσης, μιας «διαδικασίας επιστροφής μεταξύ των κρατών μελών» θα σήμαινε ουσιαστικά ότι ένα κράτος μέλος (το κράτος μέλος Α) που χορηγεί οικειοθελώς τίτλους διαμονής ή άδειες που παρέχουν δικαίωμα παραμονής θα μπορούσε ουσιαστικά να καθορίσει, όσον αφορά πρόσωπο το οποίο μετέβη σε άλλο κράτος μέλος (το κράτος μέλος Β), αν είναι δυνατόν να κινηθεί, εν συνεχεία, διαδικασία «επιστροφής» από το κράτος μέλος Β προς το κράτος μέλος Α ή προς τη χώρα καταγωγής. Κάτι τέτοιο θα οδηγούσε ενδεχομένως σε μη ομοιόμορφη εφαρμογή της οδηγίας και στην τροποποίηση του συστήματος που αυτή σκοπεύει να καθιερώσει, το οποίο συνίσταται στην επιστροφή υπηκόου τρίτης χώρας στο κράτος καταγωγής του.

Επί των ειδικών υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία 2008/115: επιτρέπεται η κράτηση με σκοπό τη μεταφορά υπηκόου τρίτης χώρας σε άλλο κράτος μέλος;

46. Μένει να εξεταστεί το ζήτημα αν αντιβαίνει προς τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115 η εκ μέρους του Βασιλείου των Κάτω Χωρών κράτηση των ενδιαφερόμενων υπηκόων τρίτων χωρών προς τον σκοπό της μεταφοράς τους στο κράτος μέλος στο οποίο απολαύουν διεθνούς προστασίας.

Επί της δυνατότητας κράτησης

47. Η διάταξη της οδηγίας 2008/115 που αφορά ειδικώς την κράτηση είναι το άρθρο 15. Η διάταξη αυτή ορίζει λεπτομερώς τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος υπόκειται σε διαδικασίες επιστροφής, *με σκοπό την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης.*

48. Πάντως, ελλείψει διαδικασίας επιστροφής, η διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω. Σκοπός του Βασιλείου των Κάτω Χωρών ήταν απλώς η μεταφορά των υπηκόων τρίτων χωρών σε κράτος μέλος και όχι η επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής τους εκτός της Ένωσης.

49. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η κράτηση υπηκόου τρίτης χώρας λόγω παράνομης παραμονής επιτρέπεται σε δύο ακόμη περιπτώσεις πέραν εκείνων που προβλέπει το άρθρο 15 της οδηγίας 2008/115¹⁰, και συγκεκριμένα όταν έχει εφαρμοστεί η διαδικασία επιστροφής της οδηγίας 2008/115 και ο υπήκοος (εξακολουθεί να) παραμένει παράνομα στο έδαφος αυτό χωρίς να υπάρχει λόγος που να δικαιολογεί τη μη επιστροφή (περίπτωση Achughbabian¹¹) και όταν η διαδικασία επιστροφής έχει εφαρμοστεί και το εν λόγω πρόσωπο εισέρχεται εκ νέου στην επικράτεια του ίδιου κράτους μέλους κατά παράβαση απαγόρευσης εισόδου (περίπτωση Celaj¹²)¹³.

50. Καμία από τις περιπτώσεις περί των οποίων γίνεται λόγος στο προηγούμενο σημείο δεν συντρέχει εν προκειμένω: σε αμφότερες τις περιπτώσεις Achughbabian και Celaj, το οικείο κράτος μέλος είχε κινήσει τη διαδικασία επιστροφής, έστω και ανεπιτυχώς όσον αφορά την περίπτωση Achughbabian. Εν προκειμένω, όμως, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών (ορθώς) δεν εφάρμοσε διαδικασία επιστροφής, αλλά διαδικασία μεταφοράς σε άλλο κράτος μέλος.

51. Δυσκολεύομαι να δεχθώ ότι, σε μια τέτοια περίπτωση¹⁴, η οποία εμπίπτει στο γενικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, έστω και αν επ' αυτής δεν έχουν πλήρη εφαρμογή όλες οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας, ένα κράτος μέλος δεν θα μπορούσε να θέσει υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας τηρώντας ορισμένες προϋποθέσεις¹⁵.

52. Κατά την άποψή μου, η οδηγία 2008/115 δεν αποκλείει, καταρχήν και άνευ ετέρου, την κράτηση των ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών.

¹⁰ Αμφότερες οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν την επιβολή ποινής φυλάκισης, στοιχείο το οποίο όμως δεν έχει σημασία εν προκειμένω.

¹¹ Βλ. απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 50 και πρώτο σημείο του διατακτικού).

¹² Βλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2015, Celaj (C-290/14, EU:C:2015:640, σκέψη 33 και διατακτικό).

¹³ Η συναφής αιτιολογία του Δικαστηρίου είναι ότι η οδηγία 2008/115 αφορά μόνον την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτης χώρας σε κράτος μέλος και δεν αποβλέπει στην εναρμόνιση του συνόλου των σχετικών με τη διαμονή των αλλοδαπών κανόνων των κρατών μελών (βλ. απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 28). Εξάλλου, η οδηγία 2008/115 δεν απαγορεύει τη θέση υπό κράτηση υπηκόου τρίτης χώρας με σκοπό τον καθορισμό του νόμιμου ή μη χαρακτήρα της διαμονής του (βλ. απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 29).

¹⁴ Από την άποψη τόσο του κράτους μέλους όσο και του υπηκόου τρίτης χώρας, η μεταφορά σε άλλο κράτος μέλος, στο οποίο ο εν λόγω υπήκοος απολαύει διεθνούς προστασίας, έχει λιγότερο δραματικές επιπτώσεις από μια διαδικασία επιστροφής σε τρίτη χώρα.

¹⁵ Από την άποψη τόσο ενός υπηκόου κράτους μέλους όσο και ενός υπηκόου τρίτης χώρας, η μεταφορά σε άλλο κράτος μέλος στο οποίο ο υπήκοος τρίτης χώρας απολαύει μάλιστα διεθνούς προστασίας συνεπάγεται λιγότερα προβλήματα από μια διαδικασία επιστροφής προς τρίτη χώρα.

Επί των προϋποθέσεων της κράτησης

53. Όσον αφορά τις προϋποθέσεις της κράτησης, δεδομένου ότι, όπως διαπιστώθηκε ανωτέρω, η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 (δυνάμει του άρθρου 2 αυτής), κάθε μέτρο κράτησης το οποίο ένα κράτος μέλος προτίθεται ενδεχομένως να επιβάλει πρέπει να είναι σύμφωνο με τον σκοπό και τις αρχές της οδηγίας αυτής¹⁶.

54. Από το άρθρο 1, καθώς και από τις αιτιολογικές της σκέψεις 2 και 24 της οδηγίας 2008/115 προκύπτει ότι η υλοποίηση των σκοπών της οδηγίας αυτής πρέπει να επιδιώκεται με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας των ενδιαφερόμενων υπηκόων τρίτων χωρών και ότι η εν λόγω οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, μεταξύ άλλων, από τον Χάρτη.

55. Όπως έχω υποστηρίξει παλαιότερα, η οδηγία αυτή αποσκοπεί να διασφαλίσει την εξισορρόπηση μεταξύ, αφενός, των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των κρατών μελών σχετικά με τον έλεγχο της εισόδου, της διαμονής και της απομάκρυνσης των αλλοδαπών και, αφετέρου, των ατομικών δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων¹⁷. Όσον αφορά τα τελευταία, η οδηγία 2008/115 επιδιώκει να λάβει υπόψη τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και για τις «είκοσι κατευθυντήριες αρχές σχετικά με την αναγκαστική επιστροφή», που υιοθέτησε η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 4 Μαΐου 2005¹⁸, στις οποίες αναφέρεται η οδηγία 2008/115 με την αιτιολογική της σκέψη 3¹⁹.

56. Όπως επίσης έχω υποστηρίξει παλαιότερα, το γεγονός ότι εθνική διάταξη εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 σημαίνει ότι η διάταξη αυτή θέτει σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη και πρέπει να συνάδει με τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται με τον Χάρτη²⁰.

57. Συναφώς, το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη προβλέπει ότι κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών και να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας. Στον βαθμό που ο Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: ΕΣΔΑ), το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη προβλέπει ότι η έννοια και η εμβέλεια των δικαιωμάτων αυτών είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση, διευκρινίζει δε ότι το δίκαιο της Ένωσης μπορεί να παρέχει ευρύτερη προστασία. Για την ερμηνεία του άρθρου 6 του Χάρτη πρέπει, επομένως, να λαμβάνεται υπόψη το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ ως όριο ελάχιστης προστασίας²¹.

16 Παρεμπιπτόντως, αυτό ισχύει και στην «περίπτωση Achughbadian». Το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης και σε εκείνη την περίπτωση ότι τα κράτη μέλη προβλέπουν το μέτρο κράτησης «τηρώντας τις αρχές της εν λόγω οδηγίας και σεβόμενες τον σκοπό της» (βλ. απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 46).

17 Βλ. τη γνώμη μου στην υπόθεση Direktor na Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, σημείο 45).

18 Βλ. Επιτροπή Υπουργών, έγγραφο CM(2005) 40 final.

19 Βλ. τη γνώμη μου στην υπόθεση Direktor na Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, σημείο 45).

20 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση JZ (Ποινή φυλακίσεως σε περίπτωση απαγορεύσεως εισόδου) (C-806/18, EU:C:2020:307, σημείο 45).

21 Βλ., επί παραδείγματι, προτάσεις μου στην υπόθεση JZ (Ποινή φυλακίσεως σε περίπτωση απαγορεύσεως εισόδου) (C-806/18, EU:C:2020:307, σημείο 46).

58. Κατά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, κάθε στέρηση της ελευθερίας πρέπει να είναι νόμιμη όχι μόνον υπό την έννοια ότι πρέπει να έχει νομικό έρεισμα στο εθνικό δίκαιο, αλλά και υπό την έννοια ότι η νομιμότητα αυτή αφορά την ποιότητα του νόμου, όπερ συνεπάγεται ότι εθνική νομοθεσία επιτρέπущα τη στέρηση της ελευθερίας πρέπει να είναι αρκούντως προσβάσιμη, συγκεκριμένη και προβλέψιμη ως προς την εφαρμογή της, προκειμένου να αποτρέπεται κάθε κίνδυνος αυθαιρεσίας²².

59. Οι διαπιστώσεις αυτές καθιστούν αναγκαίες τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

60. Καταρχάς, κράτος μέλος που επιδιώκει να μεταφέρει παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας προς άλλο κράτος μέλος, στο οποίο η παραμονή αυτή δεν είναι πλέον παράνομη, συμβάλλει αναμφισβήτητα στην προαγωγή όχι μόνον των σκοπών της οδηγίας 2008/115, αλλά και της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί ασύλου και μεταναστεύσεως εν γένει.

61. Ακολούθως, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν το οικείο κράτος μέλος σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα του ενδιαφερομένου υπηκόου τρίτης χώρας. Δεδομένου ότι επιδίωξη του άρθρου 15 της οδηγίας 2008/115 –το οποίο, πάντως, όπως διαπιστώθηκε ανωτέρω, δεν τυγχάνει εφαρμογής εν προκειμένω– είναι να λαμβάνεται υπόψη και να ενσωματώνεται η νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου σχετικά με το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ, που αποτελεί το λειτουργικό ισοδύναμο του άρθρου 6 του Χάρτη²³, το περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης μπορεί να χρησιμεύσει ως πηγή έμπνευσης για τη συναγωγή συμπερασμάτων, στο μέτρο που το άρθρο 15 της οδηγίας 2008/115 προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα και συμφέροντα του υπό κράτηση προσώπου²⁴.

62. Το μέτρο της κράτησης μπορεί να εφαρμοστεί μόνο προς τον σκοπό της διαδικασίας μεταφοράς προς το άλλο κράτος μέλος. Η εφαρμογή του θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως έσχατη λύση, για την περίπτωση δηλαδή που υπάρχει κίνδυνος διαφυγής ή που ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει τη διαδικασία μεταφοράς. Επιπλέον, η κράτηση επιβάλλεται να έχει τη συντομότερη δυνατή διάρκεια και να διατηρείται μόνο για όσο χρονικό διάστημα εκκρεμεί η διαδικασία απομάκρυνσης, θα πρέπει δε να εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια.

63. Τούτο συνεπάγεται ότι το μέτρο της κράτησης μπορεί να διατάσσεται μόνον κατά περίπτωση και μόνο βάσει της συγκεκριμένης συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου.

64. Επιπλέον, πρέπει να διατάσσεται από τις διοικητικές ή δικαστικές αρχές εγγράφως, να είναι αιτιολογημένο τόσο από απόψεως πραγματικών περιστατικών όσο και από νομικής απόψεως και να μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου. Το μέτρο αυτό πρέπει να επανεξετάζεται ανά τακτά χρονικά διαστήματα και, σε περίπτωση παρατάσεως της διάρκειάς του, να υπόκειται στον έλεγχο δικαστικής αρχής.

65. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει τη συμβατότητα των επίμαχων εθνικών διατάξεων με τα θεμελιώδη δικαιώματα, βάσει του Χάρτη, σε συνδυασμό με την ΕΣΔΑ, συμπεριλαμβανομένης της προμνησθείσας νομολογίας.

66. Αν το αιτούν δικαστήριο διαπιστώσει ότι οι αρχές αυτές έχουν τηρηθεί, τότε η κράτηση ήταν νόμιμη στο μέτρο που δεν αντιβαίνει στην οδηγία 2008/115.

22 Πρβλ. απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Οκτωβρίου 2013, Del Río Prada κατά Ισπανίας (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).

23 Βλ., συναφώς, απόφαση της 28ης Απριλίου 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, σκέψη 43). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση Direktor na Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vnatreshnite raboti (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1936, σημείο 2, καθώς και υποσημείωση 3).

24 Σημειωτέον ότι τούτο ουδόλως συνιστά αναλογική εφαρμογή του άρθρου 15 της οδηγίας 2008/115. Αντιθέτως, εν προκειμένω μπορεί να δικαιολογηθεί η στάθμιση των συμφερόντων του κράτους (επιστροφή/απομάκρυνση), στην οποία προέβη ο νομοθέτης της Ένωσης, με τα θεμελιώδη δικαιώματα του υπηκόου τρίτης χώρας.

Πρόταση

67. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) ως ακολούθως:

Τα άρθρα 3, 4, 6 και 15 της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, δεν αντιτίθενται στη δυνατότητα κράτους μέλους να θέτει υπό κράτηση, δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας, στον οποίο έχει αναγνωριστεί διεθνής προστασία σε άλλο κράτος μέλος, στην περίπτωση που σκοπός της κράτησης είναι η μεταφορά του υπηκόου τρίτης χώρας προς αυτό το άλλο κράτος μέλος και ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας υπήρξε αποδέκτης εντολής να μεταβεί αμέσως στο έδαφος του ως άνω άλλου κράτους μέλους, και όχι αποδέκτης απόφασης επιστροφής κατά την έννοια της οδηγίας 2008/115, υπό την προϋπόθεση να τηρούνται τα άρθρα 6 και 52 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στοιχείο που εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει.