



## Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 24ης Φεβρουαρίου 2021 \*

«Προδικαστική παραπομπή – Άσυλο και μετανάστευση – Οδηγία 2008/115/ΕΚ – Άρθρα 3, 4, 6 και 15 – Πρόσφυγας που διαμένει παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους – Κράτηση ενόψει απομάκρυνσης προς άλλο κράτος μέλος – Καθεστώς πρόσφυγα στο άλλο κράτος μέλος – Αρχή της μη επαναπροώθησης – Έλλειψη απόφασης επιστροφής – Δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2008/115»

Στην υπόθεση C-673/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) με απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 11 Σεπτεμβρίου 2019, στο πλαίσιο της δίκης

**M,**

**A,**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

κατά

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,**

**T,**

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους E. Regan, πρόεδρο τμήματος, K. Lenaerts, Πρόεδρο του Δικαστηρίου, ασκούντα καθήκοντα δικαστή του πέμπτου τμήματος, M. Ilešič, K. Λυκούργο (εισηγητή) και I. Jarukaitis, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Szpunar

γραμματέας: M. Ferreira, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 9ης Ιουλίου 2020,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– ο M, εκπροσωπούμενος από τον A. Khalaf και την H. Postma, advocaten,

\* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

- ο T, εκπροσωπούμενος από τον J. P. van Mulken, advocaat,
- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις M. Bulterman και P. Huurnink,
- η Εσθονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την N. Grünberg,
- η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την C. Cattabriga και τον G. Wils,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Οκτωβρίου 2020,

εκδίδει την ακόλουθη

### Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 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 (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ενδίκων διαφορών μεταξύ των M, A και T και του Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Υφυπουργού Δικαιοσύνης και Ασφάλειας, στο εξής: Υφυπουργός), σχετικά το αν οι πρώτοι έχουν δικαίωμα προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν επειδή τέθηκαν υπό κράτηση ενόψει της απομάκρυνσής τους από τις Κάτω Χώρες προς άλλο κράτος μέλος.

### Το νομικό πλαίσιο

#### *Το δίκαιο της Ένωσης*

#### *Η οδηγία 2008/115*

- 3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 4 και 5 της οδηγίας 2008/115 έχουν ως εξής:
  - «(2) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004 ζήτησε την καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επαναπατριsmού, με βάση κοινούς κανόνες, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να επιστρέφουν με ανθρώπινους όρους και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους.
  - [...]
  - (4) Θα πρέπει να θεσπισθούν σαφείς, διαφανείς και δίκαιοι κανόνες για τη χάραξη μιας αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής, απαραίτητο στοιχείο για την καλή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής.
  - (5) Η παρούσα οδηγία θα πρέπει να θεσπίσει ένα οριζόντιο σύνολο κανόνων που θα εφαρμόζονται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής σε ένα κράτος μέλος.»

4 Το άρθρο 1 της ως άνω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικές αρχές του κοινοτικού και του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων και των υποχρεώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα.»

5 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει 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 της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)], 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.»

6 Το άρθρο 3 της ίδιας οδηγίας έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[...]

2) “παράνομη παραμονή”: παρουσία στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόου τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή δεν πληροί πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος,

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,

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,

[...]».

7 Το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115 ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα 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.»

8 Το άρθρο 5 της ως άνω οδηγίας ορίζει τα 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.»

9 Το άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«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.

[...]»

10 Το άρθρο 15 της ίδιας οδηγίας προβλέπει 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.

[...]»

## **Το ολλανδικό δίκαιο**

### *O Vreemdelingenwet*

- 11 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 ολλανδικό δίκαιο (στο εξής: Vw 2000), ορίζει τα εξής:

«Η κράτηση αλλοδαπού λογίζεται 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 η διαμονή του είναι νόμιμη βάσει του άρθρου 8, στοιχεία a έως e, και σημείο 1, του παρόντος νόμου.»

- 12 Το άρθρο 62a του Vw 2000 ορίζει τα εξής:

«1. Ο αλλοδαπός που δεν είναι κοινοτικός υπήκοος 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:

[...]

b. διαθέτει έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια παρέχουσα δικαίωμα παραμονής, που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος [...]

3. Ο κατά το άρθρο 62a, παράγραφος 1, στοιχείο b, αλλοδαπός διατάσσεται να επιστρέψει αμέσως στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους. Αν δεν συμμορφωθεί ή αν η άμεση αναχώρησή του κρίνεται αναγκαία για λόγους δημοσίας τάξεως ή εθνικής ασφάλειας, τότε εκδίδεται εις βάρος του απόφαση επιστροφής.»

- 13 Το άρθρο 63 του ως άνω νόμου προβλέπει τα εξής:

«1. Ο αλλοδαπός που δεν έχει νόμιμη διαμονή και που δεν αναχώρησε οικειοθελώς από τις Κάτω Χώρες εντός της προθεσμίας που τάσσεται σύμφωνα με τον παρόντα νόμο μπορεί να απελαθεί.

2. Αρμόδιος για την απέλαση είναι ο Υπουργός.

[...]»

- 14 Το άρθρο 106 του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«1. Εάν το δικαστήριο 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, μπορεί να επιδικάσει υπέρ του αλλοδαπού αποζημίωση εις βάρος του Δημοσίου. Η ζημία περιλαμβάνει και τη μη περιουσιακή βλάβη. [...]

2. Η παράγραφος 1 εφαρμόζεται κατ' αναλογίαν, όταν το Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (τμήμα διοικητικών διαφορών του Συμβουλίου της Επικρατείας) διατάσσει την άρση του στερητικού ή περιοριστικού της ελευθερίας μέτρου.»

### *H Vreemdelingencirculaire*

- 15 Έως την 1η Ιανουαρίου 2019, το άρθρο A3/2 της Vreemdelingencirculaire 2000 (εγκυκλίου του 2000 περί αλλοδαπών) είχε ως εξής:

«Ο υπάλληλος που είναι αρμόδιος για τον έλεγχο των συνόρων ή τον έλεγχο των αλλοδαπών δεν εκδίδει απόφαση επιστροφής, αν αυτή αντιβαίνει σε διεθνείς υποχρεώσεις (αρχή της μη επαναπροώθησης).

[...]»

### **Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα**

- 16 Ο Υφυπουργός απέρριψε ως απαράδεκτες, με τις από 28 Φεβρουαρίου 2018, 13 Ιουνίου 2018 και 9 Οκτωβρίου 2018 αποφάσεις του, τις αιτήσεις διεθνούς προστασίας που υπέβαλαν στις Κάτω Χώρες ο Μ, ο Α και ο Τ, διότι στους αλλοδαπούς αυτούς, υπηκόους τρίτων χωρών, είχε ήδη αναγνωριστεί το καθεστώς πρόσφυγα σε άλλο κράτος μέλος, ήτοι, στη Δημοκρατία της Βουλγαρίας, στο Βασίλειο της Ισπανίας και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αντιστοίχως.
- 17 Με τις ως άνω αποφάσεις ο Υφυπουργός ζήτησε από τους εν λόγω αλλοδαπούς, σύμφωνα με το άρθρο 62a, παράγραφος 3, του Vw 2000, να μεταβούν αμέσως στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο τους είχε αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα. Δεδομένου ότι αυτοί δεν συμμορφώθηκαν, ο Υφυπουργός τους έθεσε υπό κράτηση, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 59, παράγραφος 2, του Vw 2000, ενόψει της μεταγωγής τους στα τρία κράτη μέλη. Στη συνέχεια, οι αλλοδαποί απομακρύνθηκαν προς τα εν λόγω κράτη μέλη, τα οποία αποδέχθηκαν την επανείσοδό τους στο έδαφός τους.
- 18 Οι Μ, Α και Τ προσέφυγαν ενώπιον του rechtbank Den Haag (πρωτοδικείου Χάγης, Κάτω Χώρες), υποστηρίζοντας, κατ' ουσίαν, ότι πριν τεθούν υπό κράτηση έπρεπε να είχε εκδοθεί απόφαση επιστροφής, κατά την έννοια του άρθρου 62a, παράγραφος 3, του Vw 2000, το οποίο μεταφέρει στο ολλανδικό δίκαιο το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115. Οι προσφυγές των Μ και Α απορρίφθηκαν. Ο Τ δικαιώθηκε.
- 19 Οι Μ και Α άσκησαν έφεση κατά της απόφασης του rechtbank Den Haag (πρωτοδικείου Χάγης) ενώπιον του Raad van State (Συμβουλίου της Επικρατείας, Κάτω Χώρες). Το ίδιο έπραξε και ο Υφυπουργός στην υπόθεση στην οποία αντίδικος ήταν ο Τ.
- 20 Το αιτούν δικαστήριο σημειώνει ότι οι ενώπιόν του διαφορές αφορούν μόνον το ενδεχόμενο δικαίωμα των Μ, Α και Τ προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω της κράτησής τους και, εν συνεχεία, υπογραμμίζει ότι η επίλυση των διαφορών αυτών εξαρτάται από το αν η οδηγία 2008/115 απαγόρευε στον Υφυπουργό να θέσει υπό κράτηση τους υπηκόους τρίτων χωρών τους οποίους αφορά η κύρια δίκη, 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 62a, παράγραφος 3, του Vw 2000.
- 21 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, πρώτον, αν η οδηγία 2008/115 έχει εφαρμογή εν προκειμένω.
- 22 Ως προς το ζήτημα αυτό, επισημαίνει ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, τους οποίους αφορά η κύρια δίκη, διαμένουν παρανόμως στο έδαφος των Κάτω Χωρών και, ως εκ τούτου, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας ρυθμίζει την περίπτωση των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι, όπως εν προκειμένω, έχουν εντούτοις το δικαίωμα να διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας, σε περίπτωση που αυτοί αρνούνται να μεταβούν αμέσως στο άλλο αυτό κράτος μέλος, την έκδοση απόφασης επιστροφής εις βάρος τους.

- 23 Ωστόσο, δεν είναι δυνατόν να εκδοθεί εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι, όπως εν προκειμένω, έχουν το καθεστώς του πρόσφυγα σε άλλο κράτος μέλος απόφαση επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους, λαμβανομένης υπόψη της απαγόρευσης επαναπροώθησης που πρέπει να τηρείται σε περίπτωση εφαρμογής της οδηγίας 2008/115. Επιπλέον, κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν τίθεται το ενδεχόμενο επιστροφής των Μ, Α και Τ σε χώρα διέλευσης και αυτοί δεν έχουν εκφράσει την επιθυμία να μεταβούν οικειοθελώς σε άλλη τρίτη χώρα. Επομένως, δεν είναι δυνατή η έκδοση απόφασης επιστροφής, κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας.
- 24 Υπό τις συνθήκες αυτές, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων του άρθρου 1 και του άρθρου 3, σημείο 3, της οδηγίας 2008/115, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 5, δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο οι διατάξεις της να μην έχουν εφαρμογή στην περίπτωση της αναγκαστικής απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών τους οποίους αφορά η κύρια δίκη προς το κράτος μέλος στο οποίο τους έχει χορηγηθεί διεθνής προστασία. Στην περίπτωση αυτή, η κράτησή τους διέπεται εξ ολοκλήρου από το εθνικό δίκαιο.
- 25 Ωστόσο, σε περίπτωση που η οδηγία 2008/115 έχει εφαρμογή στις διαφορές που εκκρεμούν ενώπιόν του, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, δεύτερον, ως προς τη δυνατότητα δικαιολόγησης της επίμαχης εθνικής πρακτικής ως ευνοϊκότερο εθνικό μέτρο, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας.
- 26 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το εξής 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 αναγνωρισθεί, σε άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 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;»

### **Επί του προδικαστικού ερωτήματος**

- 27 Με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 3, 4, 6 και 15 της οδηγίας 2008/115 έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν στα κράτη μέλη να θέτουν υπό διοικητική κράτηση, χωρίς την προηγούμενη έκδοση απόφασης επιστροφής εις βάρος του, υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφός τους, ενόψει της αναγκαστικής απομάκρυνσής του προς άλλο κράτος μέλος το οποίο του έχει χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα, στην περίπτωση που αυτός αρνήθηκε να συμμορφωθεί προς εντολή μετάβασης στο άλλο αυτό κράτος μέλος.
- 28 Κατά την αιτιολογική σκέψη 2, η οδηγία 2008/115 επιδιώκει την καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επαναπατρισμού, με βάση κοινούς κανόνες, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να επιστρέφουν με ανθρώπινους όρους και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους. Η αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας διευκρινίζει ως προς το ζήτημα αυτό ότι μια τέτοια αποτελεσματική πολιτική επιστροφής αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την καλή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής. Όπως προκύπτει τόσο από τον τίτλο της όσο και από το άρθρο 1, η οδηγία 2008/115 θεσπίζει προς τούτο «κοινούς κανόνες και διαδικασίες» που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών [απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, JZ (Ποινή φυλακίσεως σε περίπτωση απαγορεύσεως εισόδου), C-806/18, EU:C:2020:724, σκέψη 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

- 29 Ως προς το ζήτημα αυτό, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι η οδηγία 2008/115 εφαρμόζεται, υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων του άρθρου 2, παράγραφος 2, σε κάθε υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους (πρβλ. αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, σκέψη 61, και της 19ης Μαρτίου 2019, *Arīb* κ.λπ., C-444/17, EU:C:2019:220, σκέψη 39). Η έννοια της «παράνομης παραμονής» ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 2, της οδηγίας ως «παρουσία στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόου τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή δεν πληροί πλέον, τις προϋποθέσεις [...] εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος».
- 30 Από τον ορισμό αυτό προκύπτει ότι κάθε υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος βρίσκεται στο έδαφος κράτους μέλους χωρίς να πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής βρίσκεται εξ αυτού και μόνον του λόγου παρανόμως σε αυτό (απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, σκέψη 48). Αυτό μπορεί να συμβαίνει ακόμη και αν, όπως εν προκειμένω, ο υπήκοος αυτός έχει ισχύουσα άδεια διαμονής σε άλλο κράτος μέλος για τον λόγο ότι αυτό του έχει χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα.
- 31 Εξάλλου, εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, υπόκειται, κατ' αρχήν, στους προβλεπόμενους σε αυτήν κοινούς κανόνες και διαδικασίες ενόψει της απομακρύνσεώς του, και τούτο για όσο διάστημα δεν έχει, ενδεχομένως, ρυθμιστεί το ζήτημα της παραμονής του (πρβλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, σκέψεις 61 και 62).
- 32 Υπό το πρίσμα αυτό, αφενός, από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115 προκύπτει ότι, όταν αποδεικνύεται ο παράνομος χαρακτήρας της διαμονής, πρέπει να εκδίδεται απόφαση επιστροφής εις βάρος του υπηκόου τρίτης χώρας, υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων των παραγράφων 2 έως 5 του άρθρου αυτού και με πλήρη τήρηση των απαιτήσεων του άρθρου 5 της οδηγίας. Κατά το άρθρο 3, σημείο 3, της οδηγίας, η επιστροφή αυτή έχει προορισμό τη χώρα καταγωγής του υπηκόου τρίτης χώρας ή χώρα διέλευσης ή άλλη τρίτη χώρα στην οποία αυτός αποφασίζει οικειοθελώς να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός.
- 33 Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού προβλέπει, αφετέρου, ότι οι παρανόμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι διαθέτουν τίτλο διαμονής σε άλλο κράτος μέλος υποχρεούνται να μεταβαίνουν αμέσως στο έδαφός του.
- 34 Πάντως, κατά τη διάταξη αυτή, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του υπηκόου τρίτης χώρας με την υποχρέωσή του ή όταν η άμεση αναχώρησή του απαιτείται για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης, το κράτος μέλος στο οποίο αυτός διαμένει παρανόμως εκδίδει απόφαση επιστροφής εις βάρος του.
- 35 Επομένως, από το άρθρο 6, παράγραφος 2, προκύπτει ότι πρέπει να επιτρέπεται στον υπήκοο τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει μεν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους, αλλά έχει δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, να μεταβεί στο άλλο αυτό κράτος μέλος και να μην εκδίδεται άνευ ετέρου απόφαση επιστροφής εις βάρος του, εκτός αν τούτο επιβάλλεται για λόγους δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας (πρβλ. απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2018, *E*, C-240/17, EU:C:2018:8, σκέψη 46).
- 36 Εντούτοις, η διάταξη αυτή δεν έχει την έννοια ότι προβλέπει μια πρόσθετη εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 πέραν των οριζόμενων στο άρθρο 2, παράγραφος 2, και ότι παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εξαιρέσουν από τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες επιστροφής τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, όταν αυτοί αρνούνται να μεταβούν αμέσως στο έδαφος του κράτους μέλους το οποίο τους έχει αναγνωρίσει δικαίωμα διαμονής (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, σκέψη 82).
- 37 Αντιθέτως, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 34 της παρούσας απόφασης, στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη στο έδαφος των οποίων διαμένουν παρανόμως οι υπήκοοι τρίτης χώρας υποχρεούνται να εκδώσουν, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115, σε συνδυασμό με την



παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου, απόφαση επιστροφής η οποία περιέχει εντολή εγκατάλειψης του εδάφους της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, σκέψη 45).

- 38 Δεύτερον, από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο προκύπτει ότι ήταν νομικώς αδύνατον για τις ολλανδικές αρχές να εκδώσουν, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115, απόφαση επιστροφής εις βάρος των υπηκόων τρίτων χωρών τους οποίους αφορά η κύρια δίκη μετά την άρνησή τους να συμμορφωθούν προς την εντολή επιστροφής στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου διέθεταν τίτλο διαμονής.
- 39 Πράγματι, σε κάθε απόφαση επιστροφής πρέπει να προσδιορίζεται, μεταξύ των τρίτων χωρών που διαλαμβάνονται στο άρθρο 3, σημείο 3, της οδηγίας 2008/115, εκείνη προς την οποία πρέπει να απομακρυνθεί ο υπήκοος τρίτης χώρας στον οποίο αυτή απευθύνεται (πρβλ. απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψη 115).
- 40 Πλην όμως, δεν αμφισβητείται, αφενός, ότι στους υπηκόους τρίτων χωρών τους οποίους αφορά η κύρια δίκη έχει χορηγηθεί το καθεστώς του πρόσφυγα από άλλο κράτος μέλος και όχι από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών. Επομένως, δεν είναι δυνατή η απομάκρυνσή τους με προορισμό τη χώρα καταγωγής τους, διότι άλλως θα παραβιαζόταν η αρχή της μη επαναπροώθησης η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 και το άρθρο 19, παράγραφος 2, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, όπως υπενθυμίζει το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/115, πρέπει να τηρείται από τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της οδηγίας αυτής και, επομένως, μεταξύ άλλων και όταν προτίθενται να εκδώσουν απόφαση επιστροφής (πρβλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, σκέψη 53).
- 41 Αφετέρου, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι δεν είναι δυνατή η απομάκρυνση των υπηκόων αυτών προς χώρα διέλευσης ή προς τρίτη χώρα στην οποία αποφάσισαν να επιστρέψουν οικειοθελώς και στην οποία γίνονται δεκτοί, κατά την έννοια του άρθρου 3, σημείο 3, της οδηγίας 2008/115.
- 42 Επομένως, υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, στις οποίες καμία από τις χώρες που διαλαμβάνονται στο άρθρο 3, σημείο 3, της οδηγίας 2008/115 δεν μπορεί να αποτελέσει προορισμό επιστροφής, το οικείο κράτος μέλος τελεί σε νομική αδυναμία εκπλήρωσης της υποχρέωσης που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 να εκδώσει απόφαση επιστροφής εις βάρος του παρανόμως διαμένοντος στο έδαφος του υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος αρνείται να μεταβεί αμέσως στο κράτος μέλος στο οποίο έχει τίτλο διαμονής. Εξάλλου, η οδηγία δεν προβλέπει κανέναν κανόνα και καμία διαδικασία που να παρέχει τη δυνατότητα απομάκρυνσης του υπηκόου αυτού, μολονότι αυτός διαμένει παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους.
- 43 Επιβάλλεται, τρίτον, η υπενθύμιση ότι η οδηγία 2008/115 δεν αποσκοπεί στην εναρμόνιση του συνόλου των κανόνων των κρατών μελών που αφορούν τη διαμονή των αλλοδαπών (απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 28). Πράγματι, οι κοινοί κανόνες και διαδικασίες που καθιερώνει η οδηγία αυτή αφορούν μόνον την έκδοση αποφάσεων επιστροφής και την εκτέλεση των αποφάσεων αυτών [πρβλ. αποφάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 29, και της 8ης Μαΐου 2018, K. A. κ.λπ. (Οικογενειακή επανένωση στο Βέλγιο), C-82/16, EU:C:2018:308, σκέψη 44].
- 44 Ειδικότερα, η οδηγία 2008/115 δεν αποσκοπεί στη ρύθμιση των προϋποθέσεων νόμιμης διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόων τρίτων χωρών εις βάρος των οποίων δεν μπορεί να εκδοθεί καμία απόφαση επιστροφής προς τρίτη χώρα (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 5ης Ιουνίου 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, σκέψη 87). Αυτό ισχύει επίσης και στην περίπτωση όπου, όπως εν προκειμένω, η αδυναμία αυτή είναι αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, της εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης.

- 45 Επομένως, σε περίπτωση όπως αυτή της κύριας δίκης, στην οποία δεν μπορεί να εκδοθεί απόφαση επιστροφής, η απόφαση κράτους μέλους να προβεί σε αναγκαστική απομάκρυνση υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφός του προς το κράτος μέλος που του χορήγησε το καθεστώς του πρόσφυγα δεν διέπεται από τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες της οδηγίας 2008/115. Ως εκ τούτου, η εν λόγω απόφαση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, αλλά στην αποκλειστική αρμοδιότητα του οικείου κράτους μέλους στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης. Κατά συνέπεια, το ίδιο ισχύει και για τη θέση υπό διοικητική κράτηση του υπηκόου τρίτης χώρας, υπό τέτοιες περιστάσεις, ενόψει της απομάκρυνσής του προς το κράτος μέλος το οποίο του έχει χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα.
- 46 Ειδικότερα, ούτε το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 ούτε κάποια άλλη διάταξη της οδηγίας εμποδίζει, υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, τα κράτη μέλη να θέτουν υπό διοικητική κράτηση, χωρίς προηγούμενη έκδοση απόφασης επιστροφής εις βάρος του, υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφός τους ενόψει της απομάκρυνσής του προς άλλο κράτος μέλος στο οποίο αυτός έχει τίτλο διαμονής, δεδομένου ότι είναι αδύνατη εξ ορισμού η έκδοση τέτοιας απόφασης επιστροφής.
- 47 Τέλος, πρέπει να προστεθεί ότι η αναγκαστική απομάκρυνση και η θέση υπό κράτηση υπηκόου τρίτης χώρας, υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, υπόκεινται στον πλήρη σεβασμό τόσο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως δε εκείνων που κατοχυρώνει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, όσο και της Σύμβασης περί του καθεστώτος των προσφύγων, η οποία υπογράφηκε στη Γενεύη, στις 28 Ιουλίου 1951 [αποφάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 49, της 1ης Οκτωβρίου 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, σκέψη 32, και της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, JZ (Ποινή φυλακίσεως σε περίπτωση απαγορεύσεως εισόδου), C-806/18, EU:C:2020:724, σκέψη 41].
- 48 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 3, 4, 6 και 15 της οδηγίας 2008/115 έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν στα κράτη μέλη να θέτουν υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφός τους υπό διοικητική κράτηση ενόψει της αναγκαστικής απομάκρυνσής του προς άλλο κράτος μέλος το οποίο του έχει χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα, στην περίπτωση που αυτός αρνήθηκε να συμμορφωθεί προς εντολή μετάβασης στο άλλο αυτό κράτος μέλος και δεν είναι δυνατόν να εκδοθεί απόφαση επιστροφής εις βάρος του.

### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 49 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπιπτόντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) αποφαινεται:

**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, έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν στα κράτη μέλη να θέτουν υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφός τους υπό διοικητική κράτηση ενόψει της αναγκαστικής απομάκρυνσής του προς άλλο κράτος μέλος το οποίο του έχει χορηγήσει το καθεστώς του πρόσφυγα, στην περίπτωση που αυτός αρνήθηκε να συμμορφωθεί προς εντολή μετάβασης στο άλλο αυτό κράτος μέλος και δεν είναι δυνατόν να εκδοθεί απόφαση επιστροφής εις βάρος του.**

(υπογραφές)