Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 10ης Νοεμβρίου 2016[1]

Υπόθεση C-528/15

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
κατά
Salah Al Chodor,
Ajlin Al Chodor,
Ajvar Al Chodor
[αίτηση του Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο,Τσεχική Δημοκρατία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Κριτήρια και μηχανισμοί για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως διεθνούς προστασίας — Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013 (Δουβλίνο ΙΙΙ) — Άρθρο 28, παράγραφος 2 — Κράτηση για τον σκοπό της μεταφοράς — Άρθρο 2, στοιχείο ιδ′ — Σημαντικός κίνδυνος διαφυγής — Αντικειμενικά κριτήρια τα οποία καθορίζονται από τον νόμο — Έλλειψη εθνικής νομοθεσίας καθορίζουσας τέτοιου είδους κριτήρια»

I – Εισαγωγή

1. Με το προδικαστικό του ερώτημα, το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, Τσεχική Δημοκρατία) ζητεί από το Δικαστήριο πληροφορίες όσον αφορά την ερμηνεία των διατάξεων του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013[2] (στο εξής: κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ) που οριοθετούν τη δυνατότητα των κρατών μελών να θέτουν υπό κράτηση αιτούντα διεθνή προστασία[3] (στο εξής: αιτών) εν αναμονή της μεταφοράς του στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεώς του.

2. Κατά το άρθρο 28, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού, η άσκηση αυτής της δυνατότητας εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την ύπαρξη «σημαντικού κινδύνου διαφυγής» του ενδιαφερομένου. Το άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, του ίδιου κανονισμού, το οποίο περιέχει τον ορισμό του «κινδύνου διαφυγής» προβλέπει ότι ο κίνδυνος αυτός πρέπει να αξιολογείται, σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση, με βάση «αντικειμενικά κριτήρια τα οποία καθορίζονται από τον νόμο».

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31).

3 — Όπως προκύπτει από το άρθρο 2, στοιχείο β′, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο η′, της οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ 2011, L 337, σ. 9), ως αιτών διεθνή προστασία νοείται, κατ' ουσίαν, κάθε υπήκοος τρίτης χώρας ή άπατρις που αιτείται καθεστώς πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας.

3. Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, η τσεχική νομοθεσία δεν όριζε ακόμη τα κριτήρια αυτά, μολονότι είχε κατατεθεί τροποποιητικό νομοσχέδιο με σκοπό τη θέσπισή τους. Κατά την Τσεχική Κυβέρνηση, η τροποποίηση αυτή έχει πλέον πραγματοποιηθεί.

4. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί κατά πόσον η απαίτηση καθορισμού «από τον νόμο» των αντικειμενικών κριτηρίων που καθιστούν δυνατή την εκτίμηση της υπάρξεως κινδύνου διαφυγής, όπως προβλέπει το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, προϋποθέτει την έκδοση νομοθετικής ρυθμίσεως ή πληρούται και όταν τα εν λόγω κριτήρια προκύπτουν από τη νομολογία των ανώτερων δικαστηρίων ή/και από την διοικητική πρακτική κράτους μέλους.

ΙΙ – Το νομικό πλαίσιο

Α – *Η ΕΣΔΑ*

5. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: ΕΣΔΑ), προβλέπει τα εξής:

«Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν και την ασφάλειαν. Ουδείς επιτρέπεται να στερηθή της ελευθερίας του ειμή εις τας ακολούθους περιπτώσεις και συμφώνως προς την νόμιμον διαδικασίαν:

[…]

στ) εάν πρόκειται περί νομίμου συλλήψεως ή κρατήσεως ατόμου επί σκοπώ όπως εμποδισθή από του να εισέλθη παρανόμως εν τη χώρα, ή εναντίον του οποίου εκκρεμεί διαδικασία απελάσεως ή εκδόσεως.»

6. Κατά το άρθρο 53 της ΕΣΔΑ, «[ο]υδεμία των διατάξεων της [Συμβάσεως αυτής] δύναται να ερμηνευθεί ως περιορίζουσα ή αναιρούσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και θεμελιώδεις ελευθερίας τα οποία τυχόν αναγνωρίζονται συμφώνως προς τους νόμους οιουδήποτε των Συμβαλλομένων Μερών ή προς πάσαν άλλην Σύμβασιν την οποίαν ταύτα έχουν υπογράψει».

Β – *Το δίκαιο της Ένωσης*

1. Ο Χάρτης

7. Το άρθρο 6 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) ορίζει ότι «[κ]άθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια».

8. Το άρθρο 52 του Χάρτη προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από το νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

[…]

3. Στον βαθμό που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία.

[…]»

2. Ο κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ

9. Η αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ αναφέρει τα εξής:

«Η κράτηση των αιτούντων θα πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με τη βασική αρχή ότι ένα πρόσωπο δεν θα πρέπει να κρατείται απλώς και μόνο επειδή επιζητεί διεθνή προστασία. Η κράτηση θα πρέπει να είναι όσο το δυνατό πιο σύντομη και να υπόκειται στις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας. Ειδικότερα, η κράτηση των αιτούντων πρέπει να είναι σύμφωνη με το άρθρο 31 της σύμβασης της Γενεύης. Οι διαδικασίες που προβλέπονται σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό όσον αφορά τους κρατουμένους θα πρέπει να εκτελούνται κατά προτεραιότητα, εντός των ελάχιστων δυνατών προθεσμιών. Όσον αφορά τις γενικές εγγυήσεις που διέπουν την κράτηση, καθώς και τις συνθήκες κράτησης, όπου ενδείκνυται, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν τις διατάξεις της οδηγίας 2013/33/ΕΕ και στα πρόσωπα που κρατούνται βάσει του παρόντος κανονισμού.»

10. Κατά το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του εν λόγω κανονισμού, νοείται ως «κίνδυνος διαφυγής» «η ύπαρξη λόγων σε μεμονωμένη περίπτωση, που βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία καθορίζονται από τον νόμο, επί τη βάσει των οποίων εικάζεται ότι ο αιτών ή ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο άπατρις που υπόκειται σε διαδικασία μεταφοράς μπορεί να διαφύγει».

11. Το άρθρο 28 του εν λόγω κανονισμού, που επιγράφεται «Κράτηση», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη δεν κρατούν ένα πρόσωπο για τον μόνο λόγο ότι υπόκειται στη διαδικασία που θεσπίζεται με τον παρόντα κανονισμό.

2. Όταν υπάρχει σημαντικός κίνδυνος διαφυγής, τα κράτη μέλη δύνανται να κρατούν το ενδιαφερόμενο πρόσωπο, ούτως ώστε να εξασφαλίζονται οι διαδικασίες μεταφοράς σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, βάσει ατομικής αξιολόγησης και μόνον εφόσον η κράτηση είναι αναλογική, εάν δεν μπορούν να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά λιγότερο αυστηρά εναλλακτικά μέτρα.

[…]»

3. Η οδηγία 2013/33

12. Η αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ[4] (στο εξής: οδηγία για την υποδοχή) αναφέρει τα εξής:

«Η κράτηση των αιτούντων θα πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με τη βασική αρχή ότι ένα πρόσωπο δεν θα πρέπει να κρατείται απλώς και μόνον επειδή επιζητεί διεθνή προστασία, ιδίως σύμφωνα με τις διεθνείς νομικές υποχρεώσεις των κρατών μελών και το άρθρο 31 της σύμβασης της Γενεύης. Η κράτηση αιτούντων θα πρέπει να είναι δυνατή μόνον σε σαφώς καθορισμένες, εξαιρετικές περιστάσεις οι οποίες προβλέπονται στην παρούσα οδηγία και να διέπεται από την αρχή της αναγκαιότητας και

4 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ΕΕ 2013, L 180, σ. 96).

της αναλογικότητας όσον αφορά τόσο τον τρόπο όσο και τον σκοπό της εν λόγω κράτησης. Σε περίπτωση που ένας αιτών τελεί υπό κράτηση, ο αιτών θα πρέπει να έχει αποτελεσματική πρόσβαση στις αναγκαίες διαδικαστικές εγγυήσεις, όπως το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον εθνικής δικαστικής αρχής.»

13. Σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας αυτής:

«1. Τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο απλώς και μόνο διότι είναι αιτών σύμφωνα με την οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

2. Εφόσον κρίνεται αναγκαίο, και κατόπιν ατομικής αξιολόγησης κάθε περίπτωσης, τα κράτη μέλη μπορούν να θέσουν αιτούντα υπό κράτηση, εάν δεν είναι δυνατό να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα.

3. Ο αιτών μπορεί να υποβληθεί σε κράτηση μόνο:

[…]

στ) σύμφωνα με το άρθρο 28 του κανονισμού [Δουβλίνο ΙΙΙ].

Οι λόγοι κράτησης προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο.»

Γ – *Το τσεχικό δίκαιο*

14. Το άρθρο 129, παράγραφος 1, του νόμου 326/1999 σχετικά με τη διαμονή αλλοδαπών στο έδαφος της Τσεχικής Δημοκρατίας και την τροποποίηση ορισμένων νόμων περί της διαμονής αλλοδαπών (στο εξής: νόμος περί διαμονής αλλοδαπών) προβλέπει ότι «[η] αστυνομία θέτει υπό κράτηση αλλοδαπό, ο οποίος έχει εισέλθει ή έχει παραμείνει στην Τσεχική Δημοκρατία παρανόμως, για το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαίο για τον σκοπό της παραδόσεώς του κατ' εφαρμογή διεθνούς συνθήκης που έχει συναφθεί με άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης πριν από την 13η Ιανουαρίου 2009 ή άμεσα εφαρμοστέου κανόνα δικαίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».

15. Κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως περί παραπομπής εκκρεμούσε νομοθετική διαδικασία για την τροποποίηση του άρθρου 129 του νόμου περί διαμονής αλλοδαπών με την προσθήκη παραγράφου 4 με το ακόλουθο περιεχόμενο:

«Η αστυνομία αποφασίζει την κράτηση αλλοδαπού για τον σκοπό της παράδοσής του σε κράτος δεσμευόμενο από άμεσα εφαρμοστέα διάταξη του δικαίου της Ένωσης, μόνο εάν υπάρχει σημαντικός κίνδυνος διαφυγής. Σημαντικός κίνδυνος διαφυγής θεωρείται ότι υπάρχει ιδίως όταν ο αλλοδαπός έχει παραμείνει παρανόμως στην Τσεχική Δημοκρατία, έχει ήδη αποφύγει προηγουμένως την παράδοσή του σε κράτος μέλος δεσμευόμενο από άμεσα εφαρμοστέα διάταξη του δικαίου της Ένωσης ή έχει αποπειραθεί να διαφύγει ή έχει εκφράσει την πρόθεση να μην συμμορφωθεί με απρόσβλητη απόφαση περί μεταφοράς του σε κράτος μέλος δεσμευόμενο από άμεσα εφαρμοστέα διάταξη του δικαίου της Ένωσης ή εάν τέτοια πρόθεση προκύπτει σαφώς από τη συμπεριφορά του. Θεωρείται επίσης ότι υπάρχει σημαντικός κίνδυνος διαφυγής, όταν ο αλλοδαπός που πρόκειται να παραδοθεί σε κράτος μέλος δεσμευόμενο από άμεσα εφαρμοστέα διάταξη του δικαίου της Ένωσης, το οποίο συνορεύει με την Τσεχική Δημοκρατία, δεν μπορεί να μεταβεί νομίμως στο εν λόγω κράτος μόνος του και αδυνατεί να δηλώσει διεύθυνση τόπου διαμονής στην Τσεχική Δημοκρατία.»

16. Σύμφωνα με τις γραπτές παρατηρήσεις της Επιτροπής, ο Τσέχος νομοθέτης προέβη στην τροποποίηση αυτή στις 11 Νοεμβρίου 2015. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Τσεχική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι η εν λόγω τροποποίηση έλαβε χώρα.

III – Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

17. Ο Salah Al Chodor και οι δύο γιοί του, Ajlin και Ajvar Al Chodor (στο εξής: οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης), Ιρακινοί υπήκοοι, υποβλήθηκαν σε αστυνομικό έλεγχο στην Τσεχική Δημοκρατία στις 7 Μαΐου 2015. Δεδομένου ότι δεν παρουσίασαν κανένα έγγραφο ταυτότητας, η Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (αστυνομία της Τσεχικής Δημοκρατίας, περιφερειακή διεύθυνση Ústí nad Labem, τμήμα αστυνομίας αλλοδαπών, στο εξής: αστυνομία αλλοδαπών) κίνησε εναντίον τους διοικητική διαδικασία.

18. Κατά την ακρόασή τους από την αστυνομία αλλοδαπών, οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης δήλωσαν ότι ήταν κουρδικής καταγωγής και ότι το χωριό τους είχε καταληφθεί από μαχητές της τρομοκρατικής οργανώσεως «Ισλαμικό κράτος». Μέσω της Τουρκίας, οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης έφθασαν στην Ελλάδα, από όπου συνέχισαν την πορεία τους με φορτηγό. Στην Ουγγαρία, η αστυνομία τους συνέλαβε και έλαβε τα δακτυλικά τους αποτυπώματα. Ο S. Al Chodor δήλωσε ότι σε αυτό το χρονικό σημείο υπέγραψε κάποια έγγραφα. Την επομένη, οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης μεταφέρθηκαν σε σιδηροδρομικό σταθμό και οδηγήθηκαν σε στρατόπεδο προσφύγων. Εγκατέλειψαν το στρατόπεδο αυτό μετά από δύο ημέρες, με την πρόθεση να συναντήσουν μέλη της οικογένειάς τους στη Γερμανία.

19. Μετά τη σύλληψη των αναιρεσιβλήτων της κύριας δίκης στο έδαφος της Τσεχικής Δημοκρατίας, η αστυνομία αλλοδαπών ανέτρεξε στη βάση δεδομένων Eurodac και διαπίστωσε ότι οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης είχαν υποβάλει αίτηση χορηγήσεως ασύλου στην Ουγγαρία. Εξάλλου, οι ενδιαφερόμενοι δεν διέθεταν κάποιο τίτλο διαμονής ή ταξιδιωτικό έγγραφο. Δεν μπορούσαν να εξασφαλίσουν κατάλυμα στην Τσεχική Δημοκρατία με δικούς τους πόρους ή μέσω προσώπου που θα μπορούσε να τους βοηθήσει για τον σκοπό αυτό.

20. Η αστυνομία αλλοδαπών έκρινε ότι, εφόσον οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης είχαν εγκαταλείψει το στρατόπεδο προσφύγων στην Ουγγαρία χωρίς να αναμείνουν να κριθεί η αίτηση ασύλου τους, και εφόσον γνώριζαν ότι η διαμονή τους ήταν παράνομη και είχαν δηλώσει ότι είχαν την πρόθεση να συνεχίσουν το ταξίδι τους στη Γερμανία, υπήρχε σημαντικός κίνδυνος διαφυγής τους. Βάσει της διαπιστώσεως αυτής και θεωρώντας ότι δεν μπορούσε να εφαρμοστεί σε αυτούς κανένα λιγότερο αυστηρό μέτρο, η αστυνομία αλλοδαπών, με απόφαση της 8ης Μαΐου 2015, τους έθεσε υπό κράτηση για διάστημα 30 ημερών, κατ' εφαρμογή του άρθρου 129, παράγραφος 1, του νόμου περί διαμονής αλλοδαπών, σε συνδυασμό με το άρθρο 28 του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ. Μετά το πέρας της κρατήσεώς τους, οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης θα έπρεπε να μεταφερθούν στην Ουγγαρία, κράτος μέλος που ήταν υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως ασύλου τους δυνάμει των διατάξεων του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ.

21. Το Krajský soud d'Ústí nad Labem (περιφερειακό δικαστήριο του Ústí nad Labem, Τσεχική Δημοκρατία), ενώπιον του οποίου οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης άσκησαν προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής, ακύρωσε την απόφαση. Το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι, εφόσον η τσεχική νομοθεσία δεν καθορίζει αντικειμενικά κριτήρια που να καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής, όπως επιτάσσει το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, το άρθρο 28, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού δεν επιτρέπει να τεθούν οι αιτούντες υπό κράτηση στην Τσεχική Δημοκρατία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το εν λόγω δικαστήριο ευθυγραμμίστηκε με την προσέγγιση που ακολουθεί το Bundesgerichtshof (Ανώτατο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο,

Γερμανία)[5] και το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Αυστρία)[6].

22. Οι αναιρεσίβλητοι της κύριας δίκης αφέθηκαν ελεύθεροι αμέσως μετά την ακύρωση της αποφάσεως της αστυνομίας αλλοδαπών. Έκτοτε, εγκατέλειψαν την Τσεχική Δημοκρατία προς άγνωστη κατεύθυνση.

23. Η αστυνομία αλλοδαπών άσκησε αναίρεση ενώπιον του Nejvyšší správní soud (Ανώτατο διοικητικό δικαστήριο) κατά της αποφάσεως του Krajský soud d'Ústí nad Labem (περιφερειακό δικαστήριο του Ústí nad Labem). Η αστυνομία αλλοδαπών υποστηρίζει ότι μόνη η ανυπαρξία εθνικών νομοθετικών διατάξεων που να καθορίζουν αντικειμενικά κριτήρια του κινδύνου διαφυγής δεν καθιστά ανεφάρμοστο το άρθρο 28, παράγραφος 2, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ.

24. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά, επομένως, κατά πόσον το άρθρο 28, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, ή/και το άρθρο 129, παράγραφος 1, του νόμου περί διαμονής αλλοδαπών, αποτελούν επαρκή νομική βάση ελλείψει αντικειμενικών κριτηρίων της εθνικής νομοθεσίας που να καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση της υπάρξεως κινδύνου διαφυγής. Διερωτάται αν η αναγνώριση τέτοιου είδους κριτηρίων από την πάγια νομολογία ανώτερων δικαστηρίων, ή ακόμη και από τη διοικητική πρακτική, πληροί την απαίτηση καθορισμού «από τον νόμο» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ιδ', του εν λόγω κανονισμού.

25. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει στην νομολογία του σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας του σημαντικού κινδύνου διαφυγής, όπως διαμορφώθηκε με πολλές αποφάσεις του. Σύμφωνα με μία από τις αποφάσεις αυτές, προηγούμενη παράβαση του δικαίου κράτους μέλους σε συνδυασμό με παράβαση του δικαίου της Ένωσης συνιστά αντικειμενικό κριτήριο που καθιστά δυνατή την εκτίμηση της υπάρξεως τέτοιου κινδύνου[7]. Με άλλη απόφαση, το αιτούν δικαστήριο δέχθηκε άλλα κριτήρια, μεταξύ των οποίων την είσοδο του ενδιαφερομένου στον χώρο Σένγκεν χωρίς άδεια διαμονής, σε συνδυασμό με αντιφατικές δηλώσεις του σχετικά με την είσοδό του στην Τσεχική Δημοκρατία και με γενική έλλειψη αξιοπιστίας του[8]. Με δύο άλλες αποφάσεις, αναγνωρίστηκαν ως αντικειμενικά κριτήρια η παράνομη είσοδος ή διαμονή στο έδαφος της Τσεχικής Δημοκρατίας[9]. Με άλλη απόφαση, αναγνωρίστηκε ως κριτήριο η απουσία εγγράφων ταυτότητας[10].

26. Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η πρακτική της αστυνομίας αλλοδαπών όσον αφορά την κράτηση των αιτούντων δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 2, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ είναι προβλέψιμη, δεν εμπεριέχει αυθαίρετα στοιχεία και είναι σύμφωνη με την εθνική νομοθεσία, όπως ερμηνεύεται με την πάγια νομολογία του. Εξάλλου, κάθε περίπτωση αξιολογείται ατομικά.

27. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι ο Τσέχος νομοθέτης σχεδίαζε να κωδικοποιήσει την εν λόγω νομολογία με την τροποποίηση του νόμου περί διαμονής αλλοδαπών, προκειμένου να περιληφθεί σε αυτόν κατάλογος αντικειμενικών κριτηρίων που να καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής.

5 — Bundesgerichtshof, 26 Ιουνίου 2014, V ZB-31/14.

6 — Verwaltungsgerichtshof, 19 Φεβρουαρίου 2015, RO 2014/21/0075-5.

7 — Απόφαση της 10ης Ιουνίου 2015, čj. 2 Azs 49/2015-50.

8 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 2014, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — Αποφάσεις της 23ης Νοεμβρίου 2011, čj. 7 As 79/2010-153, και της 17ης Ιουνίου 2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — Απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2014, čj. 2 Azs 57/2014-30.

28. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το εξής προδικαστικό ερώτημα:

«Καθίσταται ανεφάρμοστη η κράτηση κατά το άρθρο 28, παράγραφος 2, του κανονισμού [Δουβλίνο ΙΙΙ], εκ του λόγου και μόνον ότι η νομοθεσία δεν καθορίζει αντικειμενικά κριτήρια για την αξιολόγηση του σημαντικού κινδύνου διαφυγής αλλοδαπού [κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ιδ', του εν λόγω κανονισμού];»

29. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η αστυνομία αλλοδαπών, η Τσεχική και η Ελληνική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Τσεχική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή εκπροσωπήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 14ης Ιουλίου 2016.

IV – Ανάλυση

Α – *Προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

30. Το πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση υποθέσεως αποτελεί εμβληματικό παράδειγμα του, πολύ συχνού τα τελευταία έτη, φαινομένου των «δευτερογενών μετακινήσεων» πολλών αιτούντων διεθνή προστασία από το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεώς τους δυνάμει των κριτηρίων τα οποία προβλέπει ο κανονισμός Δουβλίνο ΙΙΙ[11] (δηλαδή, συχνά, το κράτος μέλος της πρώτης εισόδου τους[12]) προς άλλα κράτη μέλη στα οποία επιθυμούν να ζητήσουν διεθνή προστασία και να εγκατασταθούν[13].

31. Στην περίπτωση τέτοιου είδους μετακινήσεων, το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου βρίσκεται ο αιτών μπορεί να ζητήσει την αναδοχή (ή την εκ νέου ανάληψη) του αιτούντος από το κράτος μέλος το οποίο θεωρεί υπεύθυνο δυνάμει των διατάξεων του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ[14]. Αν το κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται το αίτημα το αποδεχθεί, το κράτος που υποβάλλει το αίτημα μεταφέρει εκεί τον αιτούντα εφαρμόζοντας τη διαδικασία που προβλέπει ο κανονισμός αυτός (στο εξής: διαδικασία μεταφοράς)[15]. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η εφαρμογή της διαδικασίας αυτής, ο εν λόγω κανονισμός επιτρέπει –υπό αυστηρές εγγυήσεις– την προσφυγή σε μέτρα καταναγκασμού, όπως η κράτηση[16] και η ελεγχόμενη αναχώρηση ή αναχώρηση με συνοδεία[17].

32. Δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 2, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ –στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο στ', της οδηγίας για την υποδοχή– τα κράτη μέλη δύνανται να θέτουν υπό κράτηση αιτούντα, εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις.

11 — Τα κριτήρια αυτά είναι, κατά σειρά προτεραιότητας: η ύπαρξη οικογενειακών δεσμών (άρθρα 8 έως 11)· η κατοχή έγκυρης θεώρησης ή τίτλου διαμονής που έχει εκδοθεί από κράτος μέλος (άρθρο 12) και η είσοδος (νόμιμη ή μη) στο έδαφος κράτους μέλους (άρθρα 13 έως 15).

12 — Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ «Μετανάστευση και Εσωτερικές Υποθέσεις», «Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report», 4 Δεκεμβρίου 2015, σ. 4.

13 — Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της 6ης Απριλίου 2016 [COM(2016) 197 τελικό, σ. 4].

14 — Γίνεται λόγος για αναδοχή όταν ο ενδιαφερόμενος δεν έχει υποβάλει ακόμη αίτηση διεθνούς προστασίας στο κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται το αίτημα (άρθρα 20 έως 23 του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ). Γίνεται λόγος για εκ νέου ανάληψη όταν, όπως εν προκειμένω, ο ενδιαφερόμενος έχει υποβάλει τέτοιου είδους αίτηση πριν εισέλθει στο έδαφος του κράτους μέλους που υποβάλλει το αίτημα (άρθρα 24 έως 27 του εν λόγω κανονισμού).

15 — Άρθρα 29 έως 33 του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ.

16 — Άρθρο 28 του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ.

17 — Άρθρο 29, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ.

33. Η πρώτη προϋπόθεση αφορά τον σκοπό που επιδιώκεται με αυτό το μέτρο και απαιτεί η κράτηση να επιβάλλεται «όταν υπάρχει σημαντικός κίνδυνος διαφυγής, […] ούτως ώστε να εξασφαλίζονται οι διαδικασίες μεταφοράς […] βάσει ατομικής αξιολόγησης». Κατά το άρθρο 2, στοιχείο ιδ′ του κανονισμού αυτού, ως κίνδυνος διαφυγής νοείται, «η ύπαρξη λόγων σε μεμονωμένη περίπτωση, που βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία καθορίζονται από τον νόμο, επί τη βάσει των οποίων εικάζεται ότι ο αιτών […] μπορεί να διαφύγει».

34. Η δεύτερη και η τρίτη προϋπόθεση αναφέρονται, αντιστοίχως, στην αναλογικότητα και στην αναγκαιότητα της κρατήσεως, δηλαδή στην ανυπαρξία λιγότερο αυστηρών εναλλακτικών μέτρων.

35. Το προδικαστικό ερώτημα αφορά αποκλειστικά το περιεχόμενο της πρώτης από αυτές τις προϋποθέσεις, και ειδικότερα της απαιτήσεως τα αντικειμενικά κριτήρια του κινδύνου διαφυγής να «καθορίζονται από τον νόμο» σύμφωνα με το άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, του κανονισμού. Δεν αφορά την εγκυρότητα των κριτηρίων αυτών από άποψη ουσίας, και ιδίως τον αντικειμενικό χαρακτήρα τους και τη συμβατότητά τους με τις απαιτήσεις της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας της κρατήσεως.

36. Για τους προαναφερθέντες λόγους, φρονώ ότι τα αντικειμενικά κριτήρια που καθιστούν δυνατή την εκτίμηση της υπάρξεως κινδύνου διαφυγής πρέπει να καθορίζονται από τη νομοθεσία, δηλαδή από γραπτούς νομικούς κανόνες τους οποίους θεσπίζει ο νομοθέτης.

Β – *Επί του χαρακτήρα της προστασίας του δικαιώματος των αιτούντων στην ελευθερία που απορρέει από το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, της ΕΣΔΑ ως ελάχιστης προστασίας*

37. Το άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ δεν προσδιορίζει το ίδιο τα αντικειμενικά κριτήρια του κινδύνου διαφυγής, αλλά παραπέμπει, προς τον σκοπό αυτόν, στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών.

38. Συναφώς, ορισμένες γλωσσικές αποδόσεις του κανονισμού αυτού, όπως η βουλγαρική, η ισπανική και η γερμανική, χρησιμοποιούν, στο άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, του εν λόγω κανονισμού, έκφραση που αντιστοιχεί στον γαλλικό όρο «loi» [νόμος] και, κατ' αρχήν, αναφέρεται μόνο στους κανόνες νομοθετικής φύσεως. Άλλες αποδόσεις, μεταξύ των οποίων η αγγλική, η πολωνική και η σλοβακική, χρησιμοποιούν γενικότερη διατύπωση που αντιστοιχεί στον γαλλικό όρο «droit» [δίκαιο], ο οποίος συμπεριλαμβάνει, κατά την κοινή του έννοια, όχι μόνον τους κανόνες νομοθετικής φύσεως, αλλά και άλλους νομικούς κανόνες.

39. Εκτός από αυτή τη διαφοροποίηση μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων του αυτού κανονισμού, το αιτούν δικαστήριο υπογράμμισε, παραπέμποντας στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ότι ακόμα και ο όρος «νόμος» επιδέχεται περισσότερες της μιας ερμηνείες. Οι γραπτές παρατηρήσεις και η προφορική συζήτηση στην υπό κρίση υπόθεση αφορούσαν σε μεγάλο βαθμό το ζήτημα κατά πόσον ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ και ερμηνεύονται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου –τα οποία αποτελούν, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης[18]– επιτάσσει τα αντικειμενικά κριτήρια του κινδύνου διαφυγής να καθορίζονται νομοθετικά.

18 — Βλ., ιδίως, γνωμοδότηση 2/13, της 18ης Δεκεμβρίου 2014 (EU:C:2014:2454, σκέψη 179). Υπενθυμίζω επίσης ότι, δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, τα δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνει ο Χάρτης έχουν, εφόσον αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην ΕΣΔΑ, την ίδια έννοια και εμβέλεια με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Επομένως, στο μέτρο που τα δικαιώματα τα οποία προβλέπει το άρθρο 6 του Χάρτη αντιστοιχούν στα δικαιώματα που διασφαλίζονται με το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ [βλ. Επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ 2007, C 303, σ. 19)], η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σχετικά με την εν λόγω διάταξη πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για την ερμηνεία του εν λόγω άρθρου 6 [απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, σκέψη 44)]. Το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη δεν εμποδίζει, εντούτοις, το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων.

40. Η Τσεχική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζουν ότι, κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο όρος «νόμος» κατά την έννοια της ΕΣΔΑ [19], δεν περιορίζεται στη νομοθεσία, αλλά περιλαμβάνει και άλλες πηγές δικαίου, εφόσον αυτές διαθέτουν τις «ουσιαστικές» ιδιότητες της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της προσβασιμότητας [20]. Τις ιδιότητες αυτές θα διέθεταν, εν προκειμένω, μια πάγια νομολογία ή μια πάγια διοικητική πρακτική [21]. Η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή δεν συμμερίζονται την άποψη αυτή.

41. Εξάλλου, η Τσεχική Κυβέρνηση υποστήριξε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η προϋπόθεση νομιμότητας που απορρέει από το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ αφορά εν πάση περιπτώσει αποκλειστικά τη νομική βάση της παρεμβάσεως στο δικαίωμα των αιτούντων στην ελευθερία –η οποία περιλαμβάνεται στο άρθρο 28, παράγραφος 2, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ. Η προϋπόθεση αυτή δεν αφορά, αντιθέτως, τα τιθέμενα στην παρέμβαση αυτή *όρια*, τα οποία αφορούν την οριοθέτηση της αξιολογήσεως του κινδύνου διαφυγής βάσει αντικειμενικών κριτηρίων.

42. Χωρίς να είναι απαραίτητο να ερευνηθεί η ακρίβεια του τελευταίου αυτού ισχυρισμού, φρονώ, από την πλευρά μου, ότι η έννοια του «νόμου» κατά το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, υπό το πρίσμα του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται και του σκοπού του [22], έχει αυτοτελές περιεχόμενο και διακρίνεται από την έννοια του «νόμου» κατά την ΕΣΔΑ.

43. Υπογραμμίζω, συναφώς, ότι οι διατάξεις της ΕΣΔΑ αποτελούν το ελάχιστο απλώς επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, επιφυλασσομένης της δυνατότητας ευρύτερης προστασίας τους δυνάμει του δικαίου της Ένωσης [23].

44. Σε πρώτη φάση, θα προσπαθήσω να καταδείξω ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, εκδίδοντας τις διατάξεις του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ και της οδηγίας για την υποδοχή που περιορίζουν τη δυνατότητα των κρατών μελών να θέτουν τους αιτούντες υπό κράτηση, επέλεξε να παράσχει στο δικαίωμα των αιτούντων στην ελευθερία ευρύτερη προστασία από εκείνη που απορρέει από το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ, όπως ερμηνεύεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

45. Σε δεύτερη φάση, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους η απαίτηση καθορισμού των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής «από τον νόμο», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ιδ', του εν λόγω κανονισμού εντάσσεται σε αυτόν τον σκοπό ενισχυμένης προστασίας και συνεπάγεται, υπό το πρίσμα αυτό, ότι τα εν λόγω κριτήρια πρέπει να καθορίζονται νομοθετικά.

19 — Η έκφραση αυτή έχει ληφθεί από την παράγραφο 2 των άρθρων 8 έως 11 της ΕΣΔΑ, η οποία απαιτεί κάθε παρέμβαση στα δικαιώματα τα οποία κατοχυρώνονται με τις εν λόγω διατάξεις να προβλέπεται «υπό του νόμου». Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η προϋπόθεση αυτή έχει το ίδιο περιεχόμενο με την προϋπόθεση σύμφωνα με την οποία κάθε προσβολή του δικαιώματος στην ελευθερία, το οποίο προστατεύεται με το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ, πρέπει να ακολουθεί «τη νόμιμη διαδικασία» και να είναι «νόμιμη» [ΕΔΔΑ, 25 Ιουνίου 1996, Amuur κατά Γαλλίας (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 50) και 9 Ιουλίου 2009, Mooren κατά Γερμανίας (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, § 76)].

20 — Βλ., μεταξύ άλλων, ΕΔΔΑ, 6 Μαρτίου 2001, Dougoz κατά Ελλάδας (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, § 55)· 21 Οκτωβρίου 2013, Del Río Prada κατά Ισπανίας (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125) και της 1ης Σεπτεμβρίου 2015, Khlaifia κ.λπ. κατά Ιταλίας (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312 § 64).

21 — Επισημαίνω ότι, με την απόφαση της 11ης Απριλίου 2013, Firoz Muneer κατά Βελγίου (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, § 59 και 60), το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έκρινε ότι πάγια νομολογία συνιστά επαρκή νομική βάση για την παράταση της κρατήσεως προσώπου δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ. Αντιθέτως, δεν γνωρίζω κανένα νομολογιακό προηγούμενο, σύμφωνα με το οποίο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου να έχει κρίνει ότι διοικητική πρακτική συνιστά επαρκή νομική βάση για παρέμβαση σε θεμελιώδες δικαίωμα.

22 — Υπενθυμίζω συναφώς ότι, αν υπάρχουν διαφορές μεταξύ των γλωσσικών αποδόσεων διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται σε συνάρτηση με την όλη οικονομία και τον σκοπό της ρυθμίσεως. Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Ιουνίου 2011, Ελεύθερη Τηλεόραση και Γιαννίκος (C-52/10, EU:C:2011:374, σκέψη 24 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

23 — Βλ. άρθρο 53 της ΕΣΔΑ και άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη.

Επί της βουλήσεως του νομοθέτη της Ένωσης να ενισχύσει την προστασία του δικαιώματος των αιτούντων στην ελευθερία

46. Μια από τις σημαντικότερες προόδους που επιτεύχθηκαν με τον κανονισμό Δουβλίνο ΙΙΙ και με την οδηγία για την υποδοχή έγκειται στην ενίσχυση των εγγυήσεων που πλαισιώνουν τη δυνατότητα των κρατών μελών να θέτουν τους αιτούντες υπό κράτηση. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας αυτής, η βούληση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν η κράτηση των εν λόγω προσώπων –που συνιστά ιδιαίτερα σοβαρή παρέμβαση στο θεμελιώδες δικαίωμά τους στην ελευθερία το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 6 του Χάρτη [24]– να περιορίζεται σε «εξαιρετικές περιστάσεις» [25].

47. Με τις πράξεις αυτές περιορίστηκε σημαντικά το περιθώριο χειρισμών το οποίο διέθεταν τα κράτη μέλη για να περιορίζουν την ελευθερία των αιτούντων που τελούν υπό διαδικασία μεταφοράς.

48. Πριν από την έναρξη ισχύος των πράξεων αυτών, το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης οριοθετούσε την κράτηση των αιτούντων κατά στοιχειώδη και μόνο τρόπο. Ο κανονισμός που προηγήθηκε του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, δηλαδή ο κανονισμός (ΕΚ) 343/2003 («κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ») [26], δεν περιείχε καμία σχετική διάταξη. Εφαρμόζονταν, συνεπώς, οι γενικές εγγυήσεις που προέβλεπε το άρθρο 7, παράγραφος 3, της πράξεως που προηγήθηκε της οδηγίας για την υποδοχή, δηλαδή της οδηγίας 2003/9/ΕΚ [27]. Η διάταξη αυτή προέβλεπε ότι «[τ]α κράτη μέλη μπορούν, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, παραδείγματος χάριν εάν το επιτάσσει η νομοθεσία ή η δημόσια τάξη, να περιορίζουν τον αιτούντα άσυλο σε συγκεκριμένο τόπο, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο» (η υπογράμμιση δική μου). Οι λόγοι για τους οποίους ο αιτών μπορούσε να στερηθεί την ελευθερία του δεν ήταν συνεπώς εναρμονισμένοι. Το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας που προηγήθηκε της οδηγίας 2013/32/ΕΕ (στο εξής: οδηγία για τη διαδικασία) [28], δηλαδή της οδηγίας 2005/85/ΕΚ [29] διευκρίνιζε, εξάλλου, ότι ένα πρόσωπο δεν μπορούσε να τεθεί υπό κράτηση για τον λόγο και μόνο ότι ζητούσε άσυλο.

49. Η δυνατότητα των κρατών μελών να θέτουν υπό κράτηση τους αιτούντες εν αναμονή της μεταφοράς τους περιοριζόταν επίσης από τις υποχρεώσεις που υπείχαν δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, της ΕΣΔΑ [30]. Η διάταξη αυτή επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να περιορίζουν, στο πλαίσιο της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους στον τομέα της διαχειρίσεως των μεταναστευτικών ροών, το δικαίωμα ενός προσώπου στην ελευθερία είτε προκειμένου να εμποδιστεί αυτό να εισέλθει παράνομα στη χώρα (πρώτο σκέλος) είτε όταν εκκρεμεί εναντίον του διαδικασία απελάσεως ή εκδόσεως (δεύτερο σκέλος).

24 — Βλ. απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, σκέψη 56), και, κατ' αναλογίαν, απόφαση της 28ης Απριλίου 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, σκέψη 42).

25 — Ο εξαιρετικός αυτός χαρακτήρας προκύπτει και από τις κατευθυντήριες αρχές της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες σχετικά με τα κριτήρια και τους κανόνες που εφαρμόζονται στην κράτηση των αιτούντων άσυλο και στα εναλλακτικά της κρατήσεως μέτρα, όπως αυτές υιοθετήθηκαν το 2012, στις οποίες παρέπεμψε η Επιτροπή με την πρότασή της οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη [COM(2008) 815 τελικό, σ. 6, σημείο 4.1].

26 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας (ΕΕ 2003, L 50, σ. 1).

27 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (ΕΕ 2003, L 31, σ. 18).

28 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ 2013, L 180, σ. 60).

29 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (ΕΕ 2005, L 326, σ. 13).

30 — Υπενθυμίζω ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης (βλ. σημείο 39 των παρουσών προτάσεων).

50. Με ορισμένες αποφάσεις του[31], το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξομοίωσε την κράτηση αιτούντος στο πλαίσιο διαδικασίας μεταφοράς του στο κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεώς του με την κράτηση προσώπου εναντίον του οποίου εκκρεμεί διαδικασία απελάσεως ή εκδόσεως, κατά την έννοια του δεύτερου σκέλους του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ[32].

51. Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η κράτηση προσώπου στο πλαίσιο μιας τέτοιας διαδικασίας δεν υπόκειται στην προϋπόθεση το μέτρο αυτό να είναι «αναγκαίο, παραδείγματος χάριν για την αποτροπή κινδύνου διαφυγής»[33]. Επομένως, η συμφωνία μέτρου κράτησης προς το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ, δεν εξαρτάται ούτε από την ύπαρξη κινδύνου διαφυγής, ούτε από την ανυπαρξία λιγότερο περιοριστικών μέτρων που να επιτρέπουν να εξασφαλιστεί η απομάκρυνση του ενδιαφερομένου. Προς τον σκοπό αυτόν, απαιτείται αποκλειστικώς και μόνο να έχουν γίνει πράγματι ενέργειες προκειμένου να επιτευχθεί αυτή η απομάκρυνση με την απαιτούμενη επιμέλεια[34].

52. Με την έκδοση του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ και της οδηγίας για την υποδοχή, ο νομοθέτης της Ένωσης τάχθηκε υπέρ ευρύτερης προστασίας του δικαιώματος στην ελευθερία των αιτούντων που τελούν υπό διαδικασία μεταφοράς σε σχέση με εκείνη που απορρέει από το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ, όπως ερμηνεύεται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου[35].

53. Αυτό ισχύει καθόσον, πρώτον, το άρθρο 28, παράγραφος 2, αυτού του κανονισμού επιτρέπει την κράτηση των εν λόγω αιτούντων μόνον εφόσον υφίσταται σημαντικός κίνδυνος διαφυγής. Επομένως, απαγορεύεται, όπως προκύπτει επίσης από το άρθρο 28, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, η κράτηση αιτούντος για τον λόγο και μόνο ότι εκκρεμεί διαδικασία μεταφοράς[36].

54. Εξάλλου, η οδηγία για την υποδοχή περιλαμβάνει πλέον, στο άρθρο 8, παράγραφος 3, εξαντλητικό κατάλογο των λόγων για τους οποίους αιτών μπορεί να τεθεί υπό κράτηση. Μεταξύ των λόγων αυτών περιλαμβάνεται, στο σημείο στ' της εν λόγω διατάξεως, η κράτηση ενόψει μεταφοράς σύμφωνα με το άρθρο 28 του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ.

31 — ΕΔΔΑ 11 Απριλίου 2013, Firoz Muneer κατά Βελγίου (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, § 53) και 12 Ιουλίου 2016, A. M. κ.λπ. κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, §§ 64 και 65).

32 — Όσον αφορά επιχειρήματα υπέρ της αντίθετης απόψεως, σύμφωνα με την οποία η κράτηση αιτούντος στο πλαίσιο διαδικασίας μεταφοράς δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής κανενός από τα σκέλη του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο στ', της ΕΣΔΑ, βλ. European Council on Refugees and Exiles, «The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation», *AIDA Legal Briefing* No. 1, Ιούνιος 2015, σ. 7 και Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2016, σ. 296 και 297.

33 — Βλ., μεταξύ άλλων, ΕΔΔΑ 15 Νοεμβρίου 1996, Chahal κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, §§ 112 και 113)· 10 Ιουλίου 2014, Rakhimov κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, §§ 119 και 120) και 27 Νοεμβρίου 2014, Khomullo κατά Ουκρανίας (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, § 52).

34 — Πρόσφατα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου διαφοροποίησε αυτή τη νομολογία κρίνοντας ότι, «κατ' εξαίρεση, όταν υπάρχει παιδί, […] η στέρηση της ελευθερίας πρέπει να είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή για να εξασφαλιστεί η απέλαση της οικογένειας» [ΕΔΔΑ, 12 Ιουλίου 2016, A. B. κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, § 120)].

35 — Επισημαίνω, εντούτοις, ότι, όταν το εσωτερικό δίκαιο συμβαλλομένου μέρους ή το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλουν στο μέρος αυτό την τήρηση εγγυήσεων που υπερβαίνουν τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της ΕΣΔΑ, όπως επιτρέπει το άρθρο 53 της ΕΣΔΑ, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «ενσωματώνει» την τήρηση των εγγυήσεων αυτών στην προϋπόθεση νομιμότητας της παρεμβάσεως και προσπαθεί να εξακριβώσει το ίδιο την τήρησή τους [βλ., μεταξύ άλλων, ΕΔΔΑ, 2 Οκτωβρίου 2008, Rusu κατά Αυστρίας (CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, §§ 54 έως 58)· 22 Σεπτεμβρίου 2015, Nabil κατά Ουγγαρίας (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, §§ 31 και 39 έως 42) και 5 Ιουλίου 2016, O. M. κατά Ουγγαρίας (CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, §§ 47 έως 52)].

36 — Το άρθρο 28, παράγραφος 1, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ απομακρύνεται έτσι από το άρθρο 27, παράγραφος 1, της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα [COM(2008) 820 τελικό]. Η προτεινόμενη διάταξη απλώς επαναλάμβανε την αρχή που διακήρυσσε το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/85, σύμφωνα με την οποία ουδείς μπορεί να τεθεί υπό κράτηση «για το λόγο και μόνο ότι επιζητεί διεθνή προστασία». Η διάταξη που υιοθετήθηκε φαίνεται αυστηρότερη στο μέτρο που ούτε το καθεστώς του αιτούντος (βλ. αιτιολογική σκέψη 20 του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ) ούτε και το γεγονός ότι εκκρεμεί διαδικασία μεταφοράς δικαιολογούν ένα τέτοιο μέτρο.

55. Δεύτερον, το άρθρο 28, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού, όπως και το άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας για την υποδοχή, προβλέπουν ότι η κράτηση αποτελεί το ύστατο μέτρο, η επιβολή του οποίου μπορεί να εξεταστεί μόνον εφόσον δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστούν άλλα, λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα.

56. Συνεπώς, το σύνολο των προαναφερθεισών διατάξεων αντανακλά τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης να περιορίσει την κράτηση των αιτούντων σε εξαιρετικές περιστάσεις, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας για την υποδοχή και όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο με την απόφαση Ν.[37].

57. Τα προεκτεθέντα δικαιολογούν, κατά την άποψή μου, συσταλτική ερμηνεία των διατάξεων που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να θέτουν αιτούντα υπό κράτηση. Στο πλαίσιο αυτής της οπτικής, σε περίπτωση αμφιβολίας όσον αφορά την ερμηνεία του όρου «νόμος» στο άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, θα πρέπει να προκρίνεται η ερμηνεία που προστατεύει περισσότερο το δικαίωμα των αιτούντων στην ελευθερία.

58. Όπως θα εκθέσω στη συνέχεια, η απαρίθμηση των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής σε νομοθετικό κείμενο ενισχύει, κατά την άποψή μου, την προστασία των αιτούντων έναντι των αυθαίρετων προσβολών του δικαιώματός τους στην ελευθερία. Φρονώ επίσης ότι η απαρίθμηση αυτή είναι αναγκαία για την επίτευξη του διττού σκοπού που επιδιώκεται, κατά την άποψή μου, με την απαίτηση να καθορίζονται τα εν λόγω κριτήρια «από τον νόμο».

Δ – *Επί της αναγκαιότητας νομοθετικού καθορισμού των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής με γνώμονα τους σκοπούς που επιδιώκει το άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ*

1. Επί του διττού σκοπού της απαιτήσεως καθορισμού των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής «από τον νόμο»

59. Σύμφωνα με τον ορισμό που περιέχεται στο άρθρο 2, στοιχείο ιδ′, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, ο κίνδυνος διαφυγής εμπεριέχει, αφενός, μια υποκειμενική και εμπεριστατωμένη πτυχή («σε μεμονωμένη περίπτωση»[38]) και, αφετέρου, μια αντικειμενική και γενική πτυχή («που βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία καθορίζονται από τον νόμο»).

60. Ως εκ τούτου, από τον ορισμό αυτόν προκύπτουν δύο σωρευτικές προϋποθέσει, καθόσον οι αρμόδιες αρχές –δηλαδή οι διοικητικές ή δικαστικές αρχές[39]– υποχρεούνται να εξετάζουν κατά περίπτωση το σύνολο των ατομικών και συγκεκριμένων περιστάσεων που χαρακτηρίζουν την κατάσταση κάθε αιτούντος[40], φροντίζοντας παράλληλα οι ενέργειές τους να θεμελιώνονται σε αντικειμενικά κριτήρια που έχουν καθοριστεί κατά γενικό και αφηρημένο τρόπο.

61. Στο πλαίσιο αυτό, η απαίτηση να καθορίζονται τα κριτήρια του κινδύνου διαφυγής «από τον νόμο» εκφράζει, κατά την άποψή μου, την επιδίωξη διττού σκοπού.

37 — Απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, σκέψεις 52, 56 και 63), σχετικά με μέτρο κρατήσεως αιτούντος για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 3, στοιχείο ε′, της οδηγίας για την υποδοχή.

38 — Την ίδια απαίτηση αντανακλά και η έκφραση «βάσει ατομικής αξιολόγησης» που περιέχεται στο άρθρο 28, παράγραφος 2, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ

39 — Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας για την υποδοχή, το μέτρο κρατήσεως διατάσσεται εγγράφως από τις διοικητικές ή δικαστικές αρχές.

40 — Επομένως, η πλήρωση ενός ή περισσοτέρων κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής τα οποία καθορίζει η εθνική νομοθεσία δεν επαρκεί, χωρίς ατομική εξέταση κατά περίπτωση της καταστάσεως του ενδιαφερομένου, προκειμένου να συναχθεί το συμπέρασμα ότι υφίσταται κίνδυνος διαφυγής [βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 5ης Ιουνίου 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, σκέψεις 70 έως 74)].

62. Αφενός, σκοπεί να εξασφαλίσει ότι τα κριτήρια αυτά παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις από άποψη ασφάλειας δικαίου. Συναφώς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα μέτρα που λαμβάνει κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν κανονισμού, ακόμη και όταν αφορούν την άσκηση διακριτικής ευχέρειας την οποία προβλέπει ο κανονισμός, πρέπει να είναι σύμφωνα προς την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης[41]. Κατά την άποψή μου, η αρχή αυτή είναι εφαρμοστέα εν προκειμένω, καθόσον τα κράτη μέλη, όταν καθορίζουν τα εν λόγω κριτήρια, θέτουν σε εφαρμογή το άρθρο 28, παράγραφος 2, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του ίδιου κανονισμού, προκειμένου να ασκήσουν τη δυνατότητα που διαθέτουν δυνάμει της πρώτης από τις εν λόγω διατάξεις να θέτουν τους αιτούντες υπό κράτηση.

63. Η απαίτηση αυτή σκοπεί, αφετέρου, να εξασφαλίσει ότι η εξουσία ατομικής αξιολογήσεως την οποία διαθέτουν οι αρχές που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής εντάσσεται στο πλαίσιο ορισμένων προκαθορισμένων ορίων.

64. Οι σκοποί αυτοί προκύπτουν και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας 2008/115/ΕΚ[42] (στο εξής: οδηγία για την επιστροφή) η οποία περιλαμβάνει, στο άρθρο 3, σημείο 7, ορισμό του κινδύνου διαφυγής σχεδόν ταυτόσημο με τον ορισμό του άρθρου 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ (με τη διαφορά ότι οι δύο διατάξεις αφορούν, αντιστοίχως, το πρόσωπο που τελεί υπό «διαδικασία επιστροφής» και το πρόσωπο που τελεί υπό «διαδικασία μεταφοράς»).

65. Μολονότι η οδηγία για την επιστροφή δεν εφαρμόζεται στους αιτούντες διεθνή προστασία[43] και, συνεπώς, η κράτηση ενόψει απομάκρυνσης που διέπεται από την οδηγία αυτή και η κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία εμπίπτουν σε διαφορετικά νομικά καθεστώτα[44], οι προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας αυτής μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να παράσχουν στοιχεία χρήσιμα για την ερμηνεία του άρθρου 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού. Πράγματι, η διάταξη αυτή εμπνέεται προφανώς από το άρθρο 3, σημείο 7, της εν λόγω οδηγίας, του οποίου το περιεχόμενο επαναλαμβάνει σχεδόν αυτολεξεί. Από δε τις προπαρασκευστικές εργασίες του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ δεν προκύπτει διεξαγωγή συζητήσεως σχετικά με τον ορισμό του κινδύνου διαφυγής που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού αυτού[45].

66. Επίσης, το όριο της εντάσεως που πρέπει να υπερβαίνει ένας τέτοιος κίνδυνος προκειμένου να δικαιολογεί μέτρο κρατήσεως ποικίλλει ανάλογα με την εφαρμοστέα νομική πράξη. Το άρθρο 15, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας για την επιστροφή θέτει ως προϋπόθεση για την κράτηση ενόψει απομακρύνσεως την ύπαρξη «κινδύνου διαφυγής». Το άρθρο 28, παράγραφος 2, του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ απαιτεί «σημαντικό κίνδυνο διαφυγής» για τη στέρηση της ελευθερίας αιτούντος εν αναμονή μεταφοράς.

67. Εξάλλου, σε αντίθεση με τη διαδικασία επιστροφής, η διαδικασία μεταφοράς αφορά, ιδίως, αιτούντες που βρίσκονται νομίμως στο έδαφος του κράτους μέλους που υποβάλλει το αίτημα. Πράγματι, όπως υπενθυμίζεται στην αιτιολογική σκέψη 9 της οδηγίας για την επιστροφή, δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας για τη διαδικασία, ο αιτών έχει το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο έχει υποβάλει την αίτησή του έως την έκδοση της αποφάσεως

41 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 20ής Ιουνίου 2002, Mulligan κ.λπ. (C-313/99, EU:C:2002:386, σκέψη 46)· της 5ης Μαΐου 2011, Kurt und Thomas Etling κ.λπ. (C-230/09 και C-231/09, EU:C:2011:271, σκέψη 74), και της 5ης Νοεμβρίου 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, σκέψη 26).

42 — 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).

43 — Αυτό ισχύει, ειδικότερα, κατά τη περίοδο μεταξύ της υποβολής της αιτήσεως διεθνούς προστασίας και της εκδόσεως της αποφάσεως πρώτου βαθμού που αποφαίνεται επί της αιτήσεως αυτής ή, ενδεχομένως, της εκβάσεως της προσφυγής που ασκήθηκε κατά της εν λόγω αποφάσεως [απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, σκέψη 49)] (βλ. σημείο 67 των παρουσών προτάσεων).

44 — Απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, σκέψη 45).

45 — Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή διατύπωσε, εντούτοις, ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με τον ορισμό αυτόν (Opinion of the European Economic and Social Committee, SOC/333, 16 Ιουλίου 2009, σ. 7).

πρώτου βαθμού που αποφαίνεται επί της αιτήσεως αυτής ή, ενδεχομένως, την έκβαση της προσφυγής που ασκείται κατά της εν λόγω αποφάσεως[46]. Αυτό ισχύει ακόμη και αν το εν λόγω κράτος μέλος εκτιμά ότι δεν είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεως αυτής και απαιτεί την αναδοχή του αιτούντος από άλλο κράτος μέλος κατ' εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού Δουβλίνο III[47].

68. Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι εγγυήσεις που προβλέπει η οδηγία για την επιστροφή, προκειμένου να οριοθετηθεί η κράτηση των υπό απομάκρυνση προσώπων, ισχύουν πολλώ μάλλον, κατά την άποψή μου, για την κράτηση των αιτούντων που τελούν υπό διαδικασία μεταφοράς.

69. Ωστόσο επισημαίνω ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως αυτής της οδηγίας, η αρχική πρόταση της Επιτροπής δεν περιείχε ορισμό του κινδύνου διαφυγής[48]. Ο ορισμός προστέθηκε με την έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (στο εξής: Επιτροπή LIBE) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο, εντούτοις, απαιτούσε απλώς ο κίνδυνος αυτός να αξιολογείται με βάση «εξατομικευμένα και αντικειμενικά κριτήρια»[49]. Με τη θέση του Κοινοβουλίου κατά την πρώτη ανάγνωση, η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο, η διατύπωση αυτή αντικαταστάθηκε από τη διατύπωση «[βάσει] αντικειμενικών κριτηρίων οριζομένων από το δίκαιο [στο γαλλικό κείμενο: loi]»[50].

70. Η επιλογή των όρων αυτών, ενώ η πρόταση της Επιτροπής δεν περιείχε καμία εκτίμηση του κινδύνου διαφυγής και ενώ η έκθεση της Επιτροπής LIBE αναφερόταν απλώς σε «εξατομικευμένα και αντικειμενικά κριτήρια», χωρίς να διευκρινίζει από πού πηγάζουν, δεν είναι δυνατόν να στερείται σημασίας[51]. Σηματοδοτεί, κατά την άποψή μου, τη βούληση να εξασφαλιστεί η προβλεψιμότητα των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται κατά την ατομική αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής και να αντισταθμιστεί η εξουσία των αρχών που είναι επιφορτισμένες με την αξιολόγηση αυτή, με την οριοθέτησή της μέσω αντικειμενικών κριτηρίων, γενικής και αφηρημένης φύσεως.

2. Επί της αναγκαιότητας νομοθετικού καθορισμού των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής για την επίτευξη των σκοπών αυτών

71. Η επίτευξη αμφότερων των προαναφερθέντων σκοπών απαιτεί, κατά την άποψή μου, τον νομοθετικό καθορισμό αντικειμενικών κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής.

46 — Απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, σκέψεις 48 και 49). Επομένως, ο αιτών δεν βρίσκεται σε κατάσταση «παράνομης διαμονής» κατά την έννοια της οδηγίας για την επιστροφή και δεν μπορεί, συνεπώς, να απελαθεί από το έδαφος της Ένωσης ενόσω η αίτησή του δεν έχει απορριφθεί. Η συνέπεια αυτή απορρέει και από την αρχή της μη επαναπροωθήσεως που καθιερώνεται με το άρθρο 33 της Συμβάσεως της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων, στην οποία παραπέμπει το άρθρο 18 του Χάρτη.

47 — Πράγματι, ο αιτών επιτρέπεται να παραμείνει όχι μόνο στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο εξετάζεται η αίτησή του, αλλά και στο έδαφος του κράτους μέλους στο οποίο υποβλήθηκε η εν λόγω αίτηση [απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 2012, Cimade και GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, σκέψη 48)].

48 — Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών [COM(2005) 391 τελικό, στο εξής: πρόταση οδηγίας για την επιστροφή].

49 — Έκθεση σχετικά με την πρόταση οδηγίας για την επιστροφή, 20 Σεπτεμβρίου 2007, A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), PE 374.321, σ. 7. Υποβλήθηκαν διάφορες τροπολογίες οι οποίες αναφέρονταν σε «σοβαρούς λόγους, που ορίζονται κατά τρόπο εξατομικευμένο και αντικειμενικό, οι οποίοι εκτιμώνται από τα δικαστήρια» [γνωμοδότηση της επιτροπής ανάπτυξης προς την επιτροπή LIBE σχετικά με την πρόταση οδηγίας για την επιστροφή, 22 Ιουνίου 2007, 2005/0167 (COD), PE 386.728, σ. 11], σε «κριτήρια που καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο» [σχέδιο έκθεσης της επιτροπής LIBE σχετικά με την πρόταση οδηγίας για την επιστροφή, 13 Ιουνίου 2006, 2005/0167 (COD), PE 374.321v02-00, σ. 9], ή και σε «αντικειμενικά κριτήρια καθοριζόμενα από τον νόμο» [τροπολογία για το σχέδιο εκθέσεως της επιτροπής LIBE, 27 Σεπτεμβρίου 2006, 2005/0167 (COD), PE 378.672v01-00, σ. 23].

50 — Θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που καθορίστηκε σε πρώτη ανάγνωση, 18 Ιουνίου 2008, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, PE 400.777, σ. 13.

51 — Επισημαίνω συναφώς ότι, με τη ρήτρα 2 της συμφωνίας πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη στις 18 Μαρτίου 1999 και προσαρτάται ως παράρτημα της οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999 σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP (ΕΕ 1999, L 175, σ. 43), στην οποία αναφέρθηκε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ο νομοθέτης της Ένωσης παραπέμπει αδιακρίτως, για τον ορισμό μιας συγκεκριμένης έννοιας, στη νομοθεσία ή σε άλλες πηγές του εσωτερικού δικαίου. Στην περίπτωση αυτή, αναφέρθηκε ρητώς, όχι στο «δίκαιο» [στο γαλλικό κείμενο: loi], αλλά στη «νομοθεσία, τις συλλογικές συμβάσεις ή την πρακτική σε κάθε κράτος μέλος».

α) Επί του σκοπού διασφαλίσεως της ασφάλειας δικαίου

72. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει, κατ' ουσίαν, τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη κατ' εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης να επιτρέπουν στα υποκείμενα δικαίου να γνωρίζουν την έκταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους και να προβλέπουν τις συνέπειες της συμπεριφοράς τους[52]. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο[53], η τήρηση της αρχής αυτής δεν εξαρτάται μόνο από το περιεχόμενο των μέτρων που λαμβάνει κράτος μέλος, αλλά και, κατά περίπτωση, από τη φύση της νομικής πράξεως που επιλέγεται για τον σκοπό αυτόν.

73. Επειδή δεν θεωρώ σκόπιμο, αλλά ούτε και δυνατό, να εκτιμηθούν in abstracto τα αντίστοιχα πλεονεκτήματα της νομοθεσίας, της νομολογίας και της διοικητικής πρακτικής από άποψη ασφάλειας δικαίου, θα επικεντρώσω την ανάλυσή μου στις ειδικές περιστάσεις που χαρακτηρίζουν την υπόθεση της διαφοράς της κύριας δίκης.

74. Όπως εξετέθη στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων, η πάγια νομολογία την οποία μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο έγκειται σε μια σειρά αποφάσεων τις οποίες έχει εκδώσει το ίδιο και κάθε μια από τις οποίες καθιερώνει ένα ή περισσότερα κριτήρια που καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση της υπάρξεως κινδύνου διαφυγής. Επομένως, η απαρίθμηση των κριτηρίων αυτών παρουσιάζει αποσπασματικό χαρακτήρα.

75. Μα τέτοια διαπίστωση υποδηλώνει επίσης ότι τα εν λόγω κριτήρια αναγνωρίστηκαν κατά περίπτωση από το αιτούν δικαστήριο βάσει των εξατομικευμένων περιστάσεων που χαρακτήριζαν κάθε υπόθεση την οποία έκρινε. Συναφώς, η Τσεχική Κυβέρνηση παραδέχθηκε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τη δυνατότητα εξελίξεως της διοικητικής πρακτικής και της νομολογίας, όταν από την εμπειρία προκύπτουν άλλα κρίσιμα κριτήρια για την αξιολόγηση του κινδύνου διαφυγής. Επομένως, η νομολογία επικυρώνει κριτήρια που έχει προηγουμένως συναγάγει η διοικητική πρακτική.

76. Υπ' αυτές τις συνθήκες, αμφιβάλλω αν οι επίμαχες διοικητική πρακτική και νομολογία, ακόμη και αν είναι πάγιες, παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις από άποψη προβλεψιμότητας. Αυτό ισχύει πολλώ μάλλον λόγω του εξαιρετικά σοβαρού χαρακτήρα της παρεμβάσεως στα θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων την οποία συνεπάγεται μέτρο κρατήσεως – παρέμβαση την οποία, εξάλλου, ο νομοθέτης της Ένωσης είχε την πρόθεση να περιορίσει σε εξαιρετικές περιπτώσεις[54].

77. Πράγματι, αν ήταν δυνατό τα κριτήρια του κινδύνου διαφυγής να προκύπτουν από διοικητική πρακτική ή νομολογία που επικυρώνει, ενδεχομένως, αυτή την πρακτική, θα υπήρχε κίνδυνος να κυμαίνονται ανάλογα με την εξέλιξη της εν λόγω πρακτικής. Θα μπορούσαν ακόμα, σε μια τέτοια περίπτωση, να μη διαθέτουν την απαιτούμενη σταθερότητα ώστε να χαρακτηριστούν «καθορ[ισμένα]», όπως απαιτεί το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ.

52 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 20ής Ιουνίου 2002, Mulligan κ.λπ. (C-313/99, EU:C:2002:386, σκέψη 47) και της 25ης Μαρτίου 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi κ.λπ. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 έως C-491/00 και C-497/00 έως C-499/00, EU:C:2004:179, σκέψη 85).

53 — Απόφαση της 20ής Ιουνίου 2002, Mulligan κ.λπ. (C-313/99, EU:C:2002:386, σκέψη 48).

54 — Βλ. σημείο 46 των παρουσών προτάσεων.

78. Επιπλέον, η Τσεχική Κυβέρνηση εξέφρασε αμφιβολίες, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, όσον αφορά τον δημόσιο χαρακτήρα της διοικητικής πρακτικής από την οποία προκύπτουν τα εν λόγω κριτήρια. Ελλείψει μέτρων δημοσιότητας, η δυνατότητα να έχουν τα υποκείμενα δικαίου πρόσβαση στην πρακτική αυτή δεν μπορεί να εξασφαλιστεί. Το Δικαστήριο, εξάλλου, έχει κρίνει συναφώς ότι απλές διοικητικές πρακτικές, ως εκ της φύσεώς τους τροποποιήσιμες κατά τη βούληση της διοικήσεως και στερούμενες προσήκουσας δημοσιότητας, δεν διαθέτουν τη σαφήνεια και την ακρίβεια που είναι απαραίτητες για τη συμμόρφωση προς την απαίτηση της ασφάλειας δικαίου [55].

79. Ασφαλώς, όπως επεσήμανε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ούτε ο καθορισμός των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής σε γραπτό νόμο παρέχει απόλυτη εγγύηση όσον αφορά την ασφάλεια δικαίου, λαμβανομένης υπόψη της απαιτήσεως ατομικής και συγκεκριμένης αξιολογήσεως αυτού του κινδύνου. Εντούτοις, η οριοθέτηση της αξιολογήσεως αυτής μέσω κριτηρίων προβλεπόμενων από τη νομοθεσία παρέχει, κατά την άποψή μου, περισσότερες εγγυήσεις από άποψη σταθερότητας και, κατά συνέπεια, ασφάλειας δικαίου. Εξάλλου, φρονώ ότι ο νομοθέτης της Ένωσης απαίτησε να οριοθετείται η εξουσία αυτή από κριτήρια νομοθετικώς καθοριζόμενα ακριβώς προκειμένου να περιοριστούν οι κίνδυνοι αυθαίρετης ασκήσεως της εξουσίας ατομικής αξιολογήσεως που διαθέτουν οι διοικητικές και οι δικαστικές αρχές [56].

80. Εξάλλου, θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι τα δικαιώματα των αιτούντων ενδεχομένως προστατεύονται καλύτερα μέσω πάγιας νομολογίας ή διοικητικής πρακτικής που καθορίζουν συγκεκριμένα και αυστηρά κριτήρια από ό,τι μέσω νομοθεσίας που καθορίζει κριτήρια αόριστα και ελαστικά. Προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε σύγχυση ως προς το σημείο αυτό, υπενθυμίζω ότι το υποβληθέν ερώτημα αφορά αποκλειστικώς τις απαιτήσεις σχετικά με την κανονιστική πηγή των κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής. Δεν αφορά συνεπώς τη διακριτή προβληματική που άπτεται του περιεχομένου των εν λόγω κριτηρίων [57].

β) Επί του σκοπού της οριοθετήσεως της εξουσίας ατομικής αξιολογήσεως που διαθέτουν οι διοικητικές και δικαστικές αρχές

81. Η έκδοση νομοθεσίας, εκτός των πλεονεκτημάτων που προσφέρει από άποψη ασφάλειας δικαίου, παρέχει συμπληρωματικές εγγυήσεις όσον αφορά τον εξωτερικό έλεγχο της εξουσίας αξιολογήσεως που διαθέτουν οι διοικητικές και δικαστικές αρχές οι οποίες είναι επιφορτισμένες να αξιολογούν τον κίνδυνο διαφυγής και, εφόσον συντρέχει λόγος, να διατάσσουν την κράτηση αιτούντος.

82. Λαμβανομένου υπόψη του εξαιρετικά σοβαρού χαρακτήρα της παρεμβάσεως στο θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία που συντελείται με ένα τέτοιο μέτρο, καθώς και της βουλήσεως του νομοθέτη της Ένωσης να περιορίσει την παρέμβαση αυτή σε εξαιρετικές περιστάσεις [58], η εξουσία αξιολογήσεως που διαθέτουν οι εν λόγω αρχές πρέπει να οριοθετείται, κατά τρόπον ώστε να προστατεύονται όσο το δυνατόν περισσότερο οι αιτούντες έναντι αυθαίρετων στερήσεων της ελευθερίας. Υπό το πρίσμα αυτό, θεωρώ σημαντικό ο in abstracto καθορισμός του περιεχομένου των εν λόγω κριτηρίων και η εφαρμογή τους in concreto να είναι έργο θεσμικά διακεκριμένων αρχών.

55 — Απόφαση της 20ής Ιουνίου 2002, Mulligan κ.λπ. (C-313/99, EU:C:2002:386, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Σε διαφορετικό πλαίσιο, το Δικαστήριο έκρινε ότι περιορισμός του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής, το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 47 του Χάρτη, αντίκειται στην εν λόγω διάταξη, καθόσον προβλέπεται σε οδηγό διοικητικής επιτροπής [απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, σκέψη 74)].

56 — Βλ. σημεία 81 έως 84 των παρουσών προτάσεων.

57 — Βλ. σημείο 35 των παρουσών προτάσεων.

58 — Βλ. σημείο 46 των παρουσών προτάσεων.

83. Αυτή είναι, κατά την άποψή μου, η πραγματική εμβέλεια της διττής απαιτήσεως ατομικής εξετάσεως και οριοθετήσεως με προκαθορισμένα αντικειμενικά κριτήρια η οποία προκύπτει από το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ. Αφενός, η εν λόγω διάταξη επιβάλλει στις διοικητικές και δικαστικές αρχές να λαμβάνουν υπόψη τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως. Αφετέρου, μεριμνά ώστε η εξουσία ατομικής αξιολογήσεως να οριοθετείται μέσω γενικών και αφηρημένων κριτηρίων που προκαθορίζονται από άλλη αρχή.

84. Φρονώ ότι οι προεκτεθείσες σκέψεις επιτρέπουν να αποκλειστεί η δυνατότητα να πληρούται η απαίτηση του καθορισμού αντικειμενικών κριτηρίων του κινδύνου διαφυγής «από τον νόμο» στην περίπτωση που τα κριτήρια αυτά δεν ορίζονται από τη νομοθεσία, αλλά από διοικητική πρακτική ή από νομολογία [59].

85. Εις επίρρωση των προεκτεθέντων, προσθέτω ότι η προσέγγιση που προτείνω αντιστοιχεί προς την προσέγγιση την οποία ακολουθεί η Επιτροπή στο «εγχειρίδιο περί επιστροφής» όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 3, παράγραφος 7, της οδηγίας για την επιστροφή [60].

86. Επίσης, τα περισσότερα κράτη μέλη φαίνεται να αναγνωρίζουν ότι το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ τους επιβάλλει να καθορίζουν τα κριτήρια του κινδύνου διαφυγής με τη νομοθεσία τους, εφόσον επιθυμούν να προσφύγουν στην κράτηση, όπως προκύπτει από τις απαντήσεις σε δύο ερωτηματολόγια που απεστάλησαν στα «εθνικά σημεία επαφής» των κρατών μελών στο πλαίσιο ερευνών που διεξήγαγε το ευρωπαϊκό δίκτυο μετανάστευσης [61]. Η πλειοψηφία όσων απάντησαν στα εν λόγω ερωτηματολόγια δήλωσε ότι, το 2014, η εθνική νομοθεσία καθόριζε τα αντικειμενικά κριτήρια του κινδύνου διαφυγής κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ ή επρόκειτο να τροποποιηθεί προς τον σκοπό αυτόν. Αυτό ισχύει και για την Τσεχική Δημοκρατία, της οποίας η νομοθεσία τροποποιήθηκε μετά την υποβολή της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως [62]. Μόνο το «εθνικό σημείο επαφής» του Ηνωμένου Βασιλείου αμφισβήτησε την απαίτηση νομοθετικού καθορισμού των εν λόγω κριτηρίων.

87. Τέλος, την ερμηνεία αυτή ακολουθούν πολλά εθνικά δικαστήρια. Ειδικότερα, το Bundesgerichtshof (Ανώτατο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο) έχει κρίνει ότι η διάταξη αυτή απαιτεί τον νομοθετικό καθορισμό (ενώ δεν αρκεί ο νομολογιακός καθορισμός) των λόγων που επιτρέπουν να συναχθεί το συμπέρασμα ότι υφίσταται κίνδυνος διαφυγής κατά προβλέψιμο και ελέγξιμο τρόπο [63]. Απόφαση στο ίδιο πνεύμα έχει εκδώσει και το Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο), απορρίπτοντας μάλιστα ρητώς την ανάγκη υποβολής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως με την αιτιολογία ότι δεν ήταν δυνατή καμία άλλη ερμηνεία [64]. Επίσης, το Cour administrative (Διοικητικό εφετείο, Λουξεμβούργο) έχει υπογραμμίσει ότι το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ

59 — Ενώ η εκτίμησή μου όσον αφορά τον πρώτο από τους σκοπούς που επιδιώκει η απαίτηση αυτή (σχετικά με την ασφάλεια δικαίου) συνδέεται στενά με το ειδικό πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, το συμπέρασμά μου όσον αφορά τον δεύτερο από αυτούς τους σκοπούς (σχετικά με την οριοθέτηση της εξουσίας ατομικής αξιολογήσεως που διαθέτουν οι διοικητικές και δικαστικές αρχές) ισχύει ανεξαρτήτως των χαρακτηριστικών της εν λόγω διοικητικής πρακτικής ή νομολογίας.

60 — Παράρτημα της συστάσεως της Επιτροπής, της 1ης Οκτωβρίου 2015, για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εκτέλεση καθηκόντων που σχετίζονται με την επιστροφή [C(2015) 6250 τελικό, σ. 11]. Για τη σχέση μεταξύ της οδηγίας για την επιστροφή και του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ όσον αφορά τα μέτρα κρατήσεως, βλ. σημεία 65 και 66 των παρουσών προτάσεων.

61 — Ad-Hoc Query on detention in Dublin III cases, διαθέσιμο στο διαδίκτυο στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf, και Ad-Hoc Query on objective criteria to identify risk of absconding in the context of reception directive art 8 (recast) and Dublin regulation nº 604/2014 art 28 (2), διαθέσιμο στο διαδίκτυο στη διεύθυνση http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_QUERIES/EMN_QUERIES_2014/2014_619_emn_ahq_on_objective_criteria_to_identify_risk_of_absconding_%28wider_diss%29.pdf. Το ευρωπαϊκό δίκτυο μετανάστευσης ιδρύθηκε με την απόφαση του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 2008, για τη δημιουργία ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης (2008/381/ΕΚ) (ΕΕ 2008, L 131, σ. 7).

62 — Βλ. σημείο 16 των παρουσών προτάσεων.

63 — Bundesgerichtshof, 26 Ιουνίου 2014, V ZB 31/14.

64 — Verwaltungsgerichtshof, 19 Φεβρουαρίου 2015, RO 2014/21/0075-5.

παραπέμπει σε διατάξεις νομοθετικής φύσεως [65]. Το Raad van State (Συμβούλιο της Επικρατείας, Κάτω Χώρες) έχει κρίνει, από την πλευρά του, ότι ο κίνδυνος διαφυγής κατά την έννοια του άρθρου 3, σημείο 7, της οδηγίας για την επιστροφή [66], πρέπει να θεμελιώνεται σε αντικειμενικά κριτήρια καθοριζόμενα από τη νομοθεσία, ενώ δεν αρκεί προς τον σκοπό αυτόν διοικητική πρακτική [67].

V – Πρόταση

88. Κατόπιν όλων των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Nejvyšší správní soud η ακόλουθη απάντηση:

Το άρθρο 2, στοιχείο ιδ', σε συνδυασμό με το άρθρο 28, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα, έχουν την έννοια ότι κράτος μέλος δεν επιτρέπεται να θέτει αιτούντα διεθνή προστασία υπό κράτηση προκειμένου να εξασφαλιστεί η διαδικασία μεταφοράς του σε άλλο κράτος μέλος, εφόσον το πρώτο κράτος μέλος δεν έχει προβεί σε νομοθετικό καθορισμό των αντικειμενικών κριτηρίων που καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση της υπάρξεως κινδύνου διαφυγής, ακόμη και αν τέτοιου είδους κριτήρια προκύπτουν από τη νομολογία ή από τη διοικητική πρακτική του εν λόγω κράτους μέλους.

65 — Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, 6 Οκτωβρίου 2016, αριθ. πινακίου 35301C. Βλ. επίσης αποφάσεις του Tribunal administratif (Διοικητικό πρωτοδικείο, Λουξεμβούργο), 2ο τμήμα, της 5ης Μαρτίου 2015, αριθ. πινακίου 35902 και 3ο τμήμα, της 24ης Δεκεμβρίου 2015, αριθ. πινακίου 37301.

66 — Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του άρθρου 3, σημείο 7, της εν λόγω οδηγίας και του άρθρου 2, στοιχείο ιδ', του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ, βλ. σημεία 65 και 66 των παρουσών προτάσεων.

67 — Raad van State, 21 Μαρτίου 2011, BP9284, 201100555/1/V3.