Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΆΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΕΙΣΑΓΓΕΛΈΑ
PRIIT PIKAMÄE
της 10ης Φεβρουαρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-546/19

BZ
κατά
Westerwaldkreis

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht
(Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Συνοριακοί έλεγχοι, άσυλο και μετανάστευση – Μεταναστευτική πολιτική – Επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών – Οδηγία 2008/115/ΕΚ – Πεδίο εφαρμογής – Απαγόρευση εισόδου κατά υπηκόου τρίτης χώρας κατόπιν ποινικής καταδίκης του – Λόγοι δημόσιας τάξεως και δημόσιας ασφάλειας – Ανάκληση της αποφάσεως επιστροφής – Νομιμότητα της απαγορεύσεως εισόδου»

1. Στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο επιλαμβάνεται εκ νέου αιτήσεως του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με την ερμηνεία 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 [2].

2. Εν προκειμένω, τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο δίνουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να παράσχει τις αναγκαίες διευκρινίσεις σχετικά με δύο ζητήματα που αφορούν την προβλεπόμενη στην οδηγία 2008/115 «απαγόρευση εισόδου», η οποία αποκλείει την είσοδο και διαμονή στο έδαφος όλων των κρατών μελών. Ειδικότερα, το Δικαστήριο καλείται να προσδιορίσει, πρώτον, το εύρος του περιθωρίου που παρέχεται στα κράτη μέλη για την έκδοση απαγορεύσεων εισόδου που διέπονται αποκλειστικά από την εθνική νομοθεσία και, δεύτερον, τον νομικό σύνδεσμο, που καθιερώνει η οδηγία αυτή, μεταξύ της απαγορεύσεως εισόδου και της αποφάσεως επιστροφής.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] ΕΕ 2008, L 348, σ. 98.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2008/115

3. Το άρθρο 1 της οδηγίας 2008/115, με τίτλο «Αντικείμενο», προβλέπει 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.»

4. Το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας αυτής, με τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει τα ακόλουθα:

«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:

[…]

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

5. Το άρθρο 3 της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Ορισμοί», ορίζει ότι:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[…]

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,

[…]

6) “απαγόρευση εισόδου”: διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη με την οποία απαγορεύεται η είσοδος και η παραμονή στο έδαφος των κρατών μελών για ορισμένο χρονικό διάστημα, συνοδευόμενη από απόφαση επιστροφής,

[…]».

6. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, με τίτλο «Απόφαση επιστροφής», έχει ως 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.»

7. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Αναβολή της απομάκρυνσης», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη αναβάλλουν την απομάκρυνση:

α) όταν αυτή παραβιάζει την αρχή της μη επαναπροώθησης […]».

8. Το άρθρο 11 της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Απαγόρευση εισόδου», προβλέπει τα εξής:

«1. Οι αποφάσεις επιστροφής συνοδεύονται από απαγόρευση εισόδου:

α) εφόσον δεν έχει χορηγηθεί χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης, ή

β) εφόσον δεν έχει εκπληρωθεί η υποχρέωση επιστροφής.

Σε άλλες περιπτώσεις, οι αποφάσεις επιστροφής μπορούν να συνοδεύονται από απαγόρευση εισόδου.

2. Η διάρκεια της απαγόρευσης εισόδου καθορίζεται λαμβανομένων δεόντως υπόψη όλων των σχετικών περιστάσεων κάθε μεμονωμένης περίπτωσης και, κανονικά, δεν υπερβαίνει τα πέντε χρόνια. Είναι δυνατόν, ωστόσο, να υπερβαίνει την πενταετία, αν ο υπήκοος της τρίτης χώρας αντιπροσωπεύει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια.

[…]»

2. Ο κανονισμός (ΕΚ) 1987/2006

9. Το άρθρο 24, παράγραφοι 1 έως 3, του κανονισμού (ΕΚ) 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II)[3], ορίζει τα εξής:

«1. Δεδομένα σχετικά με υπηκόους τρίτων χωρών για τους οποίους εισάγεται καταχώριση με σκοπό την απαγόρευση εισόδου ή διαμονής καταχωρίζονται σε αρχείο με βάση εθνική καταχώριση, η οποία απορρέει από απόφαση των αρμοδίων διοικητικών αρχών ή δικαστηρίων σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες της εθνικής νομοθεσίας και βάσει χωριστής αξιολόγησης. Οι προσφυγές κατά των αποφάσεων αυτών ασκούνται σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου.

[3] ΕΕ 2006, L 381, σ. 4.

2. Καταχώριση εισάγεται όταν η απόφαση της παραγράφου 1 είχε ως αιτιολογία απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή ασφάλειας ή κατά της εθνικής ασφάλειας που ενδέχεται να συνιστά η παρουσία υπηκόου τρίτης χώρας επί του εδάφους κράτους μέλους. Αυτή είναι ιδίως η περίπτωση:

α) υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος έχει καταδικαστεί σε κράτος μέλος για αξιόποινη πράξη επισύρουσα ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους,

β) υπηκόου τρίτης χώρας εις βάρος του οποίου υπάρχουν σοβαροί λόγοι να πιστεύεται ότι διέπραξε σοβαρές αξιόποινες πράξεις ή εις βάρος του οποίου υπάρχουν σαφείς ενδείξεις ότι προτίθεται να διαπράξει τέτοιες πράξεις στο έδαφος κράτους μέλους.

3. Καταχώριση μπορεί επίσης να εισάγεται όταν η απόφαση της παραγράφου 1 είχε ως αιτιολογία ότι εις βάρος του υπηκόου τρίτης χώρας έχει επιβληθεί το μέτρο της απέλασης, άρνησης εισόδου ή απομάκρυνσης, το οποίο δεν αναβλήθηκε ούτε ανεστάλη και περιέχει ή συνοδεύεται από απαγόρευση εισόδου ή, κατά περίπτωση, απαγόρευση διαμονής, στηριζόμενη στη μη τήρηση του εθνικού δικαίου περί εισόδου ή διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών.»

Β. Το γερμανικό δίκαιο

10. Ο Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (νόμος περί διαμονής, απασχολήσεως και εντάξεως των αλλοδαπών στην ομοσπονδιακή επικράτεια) (BGBl. 2008 I, σ. 162), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως της κύριας δίκης (στο εξής: AufenthG), περιλαμβάνει το άρθρο 11, με τίτλο «Απαγόρευση εισόδου και διαμονής», το οποίο ορίζει τα εξής:

«1. Αλλοδαπός στον οποίο έχει επιβληθεί μέτρο απελάσεως, επαναπροωθήσεως ή απομακρύνσεως δεν έχει πλέον δικαίωμα να εισέλθει εκ νέου στο ομοσπονδιακό έδαφος και να διαμείνει σε αυτό και δεν μπορεί να του χορηγηθεί άδεια διαμονής, ακόμη και στην περίπτωση που θα είχε το δικαίωμα αυτό δυνάμει του παρόντος νόμου.

2. Η διάρκεια της απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής καθορίζεται αυτεπαγγέλτως. Το χρονικό αυτό διάστημα αρχίζει από την ημερομηνία αναχωρήσεως του αλλοδαπού. Σε περίπτωση απελάσεως, η διάρκεια της απαγορεύσεως καθορίζεται ταυτόχρονα με την έκδοση της αποφάσεως περί απελάσεως. Στις λοιπές περιπτώσεις, καθορίζεται ταυτόχρονα με την έκδοση της διαταγής εγκαταλείψεως της επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως και το αργότερο κατά την απομάκρυνση ή την επαναπροώθηση […]

3. Η διάρκεια της απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής καθορίζεται κατά διακριτική ευχέρεια. Είναι δυνατόν να υπερβαίνει τα πέντε έτη μόνον εάν ο αλλοδαπός έχει απελαθεί κατόπιν ποινικής καταδίκης ή εάν συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια τάξη. Η διάρκεια της απαγορεύσεως δεν μπορεί να υπερβαίνει τα δέκα έτη.

[…]»

11. Το άρθρο 50 του AufenthG, με τίτλο «Υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Ο αλλοδαπός υπόκειται σε υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας εάν δεν διαθέτει ή δεν διαθέτει πλέον την απαιτούμενη άδεια διαμονής […].

2. Ο αλλοδαπός υποχρεούται να εγκαταλείψει το έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας χωρίς καθυστέρηση ή, εφόσον του έχει χορηγηθεί προθεσμία για να εγκαταλείψει την επικράτεια, πριν από τη λήξη της προθεσμίας αυτής.

[…]»

12. Το άρθρο 51, παράγραφος 1, σημείο 5, του AufenthG, με τίτλο «Λήξη νόμιμης διαμονής και διατήρηση περιορισμών σε ισχύ», προβλέπει τα εξής:

«1. Η άδεια διαμονής παύει να ισχύει στις ακόλουθες περιπτώσεις: […]

5) σε περίπτωση απελάσεως του αλλοδαπού, […]».

13. Κατά το άρθρο 53, παράγραφος 1, του AufenthG, με τίτλο «Απέλαση»:

«Αλλοδαπός του οποίου η διαμονή συνιστά απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια τάξη, για τη δημοκρατική και ελεύθερη συνταγματική τάξη ή για άλλο μείζον συμφέρον της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας απελαύνεται εφόσον, λαμβανομένων υπόψη όλων των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, από τη στάθμιση του συμφέροντος που εξυπηρετεί, αντιστοίχως, η αναχώρηση ή η παραμονή του στο έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας, προκύπτει ότι υπερισχύει το δημόσιο συμφέρον το οποίο εξυπηρετεί η αναχώρησή του.»

14. Το άρθρο 54, παράγραφος 1, σημείο 1, του AufenthG προβλέπει τα εξής:

«1. Το συμφέρον για απέλαση του αλλοδαπού κατά την έννοια του άρθρου 53, παράγραφος 1, είναι ιδιαίτερα σημαντικό:

1) εάν ο αλλοδαπός έχει καταδικαστεί, με απόφαση που έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου, σε στερητική της ελευθερίας ποινή […]».

15. Το άρθρο 58 του AufenthG, με τίτλο «Απομάκρυνση», ορίζει στις παραγράφους 1 και 2 τα ακόλουθα:

«1. Επιβάλλεται μέτρο απομακρύνσεως του αλλοδαπού εάν η υποχρέωσή του να εγκαταλείψει την επικράτεια είναι εκτελεστή, εάν δεν του έχει χορηγηθεί προθεσμία για να εγκαταλείψει την επικράτεια ή εάν αυτή έχει παρέλθει, και εάν δεν διασφαλίζεται η οικειοθελής εκτέλεση της υποχρεώσεώς του να εγκαταλείψει την επικράτεια ή εάν ο έλεγχος αυτής κρίνεται αναγκαίος για λόγους δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας τάξεως […]

2. […] Στις λοιπές περιπτώσεις, η υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας καθίσταται εκτελεστή μόνον όταν η άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής ή άλλη διοικητική πράξη δυνάμει της οποίας ο αλλοδαπός υποχρεούται να εγκαταλείψει την επικράτεια σύμφωνα με το άρθρο 50, παράγραφος 1, καθίσταται εκτελεστή.

[…]»

16. Το άρθρο 60a του AufenthG, με τίτλο «Προσωρινή αναστολή της απομακρύνσεως», ορίζει στις παραγράφους 2 έως 4 τα εξής:

«2. Η απομάκρυνση του αλλοδαπού αναστέλλεται καθ' όσον χρόνο είναι αδύνατη για πραγματικούς ή νομικούς λόγους και δεν του χορηγείται προσωρινή άδεια διαμονής […]

3. Η αναστολή της απομακρύνσεως του αλλοδαπού δεν θίγει την υποχρέωσή του να εγκαταλείψει την επικράτεια.

4. Χορηγείται βεβαίωση στον αλλοδαπό του οποίου έχει ανασταλεί η απομάκρυνση.

[…]»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

17. Ο BZ, αδιευκρίνιστης ιθαγένειας, γεννήθηκε στη Συρία και διαμένει στη Γερμανία από το 1990. Μολονότι υπέχει έκτοτε υποχρέωση εγκαταλείψεως της επικράτειας, εξακολούθησε, εντούτοις, να διαμένει στο εν λόγω κράτος μέλος βάσει καθεστώτος ανοχής, το οποίο παρατεινόταν τακτικά, δυνάμει του άρθρου 60a του AufenthG.

18. Στις 17 Μαρτίου 2013, ο BZ καταδικάστηκε σε στερητική της ελευθερίας ποινή τριών ετών και τεσσάρων μηνών για εγκλήματα στηρίξεως της τρομοκρατίας. Τον Μάρτιο του 2014, του χορηγήθηκε αναστολή εκτελέσεως της υπολειπόμενης διάρκειας της ποινής του.

19. Λόγω της ποινικής αυτής καταδίκης, η Westerwaldkreis (περιφέρεια του Westerwald, Γερμανία) έλαβε, με απόφαση της 24ης Φεβρουαρίου 2014, μέτρο απελάσεως του BZ δυνάμει του άρθρου 53, σημείο 1, του AufenthG (στο εξής: απόφαση απελάσεως). Η απόφαση αυτή περιλάμβανε επίσης απαγόρευση εισόδου και διαμονής στο ομοσπονδιακό έδαφος για περίοδο έξι ετών, μειωμένη στη συνέχεια σε τέσσερα έτη, από την ημερομηνία αναχωρήσεως και απώτατο χρονικό όριο την 21η Ιουλίου 2023. Συγχρόνως, η περιφέρεια του Westerwald εξέδωσε εις βάρος του BZ διαταγή να εγκαταλείψει την επικράτεια υπό την απειλή απομακρύνσεως.

20. Ο BZ άσκησε ανακοπή κατά των αποφάσεων αυτών. Κατά την ενώπιον της επιτροπής ανακοπών ακρόαση, η περιφέρεια του Westerwald ανακάλεσε τη διαταγή εγκαταλείψεως της επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως. Η ανακοπή απορρίφθηκε κατά τα λοιπά.

21. Κατόπιν τούτου, ο BZ άσκησε, ενώπιον του Verwaltungsgericht Koblenz (διοικητικού πρωτοδικείου του Koblenz, Γερμανία), προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως απελάσεως και της απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής στο ομοσπονδιακό έδαφος, η οποία απορρίφθηκε με απόφαση του εν λόγω δικαστηρίου. Ο BZ άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (διοικητικού εφετείου Ρηνανίας-Παλατινάτου, Γερμανία).

22. Εν συνεχεία, η Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (ομοσπονδιακή υπηρεσία μεταναστεύσεως και προσφύγων, Γερμανία), με απόφαση της 21ης Ιουλίου 2017, απέρριψε την αίτηση ασύλου του BZ ως προδήλως αβάσιμη κατά το εθνικό δίκαιο. Συγχρόνως, η εν λόγω αρχή διαπίστωσε ότι ο BZ δεν μπορούσε να επαναπατρισθεί στη Συρία, δεδομένου ότι πληρούνταν οι προϋποθέσεις απαγορεύσεως της απομακρύνσεως που προβλέπονται στο άρθρο 60 του

AufenthG, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, όσον αφορά τη χώρα αυτή.

23. Με απόφαση της 5ης Απριλίου 2018, το Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (διοικητικό εφετείο Ρηνανίας-Παλατινάτου) απέρριψε την έφεση του BZ. Κατόπιν τούτου, ο τελευταίος άσκησε αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

24. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι έχει ήδη απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως κατά το μέρος που αυτή βάλλει κατά της αποφάσεως περί απελάσεως του BZ, η οποία επομένως έχει καταστεί απρόσβλητη, και ότι συνεχίζει τη διαδικασία αναιρέσεως μόνο στο μέτρο που αφορά την απόφαση για μείωση της διάρκειας της απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής, που συνοδεύει την απόφαση περί απελάσεως, σε τέσσερα έτη από την ενδεχόμενη αναχώρηση με απώτατο χρονικό όριο την 21η Ιουλίου 2023.

25. Από τις διευκρινίσεις του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με το γερμανικό δίκαιο προκύπτει ότι η απόφαση περί απελάσεως, η οποία εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 53 του AufenthG, δεν οδηγεί κατ' ανάγκην στην απομάκρυνση του αλλοδαπού τον οποίο αφορά. Κατά το αιτούν δικαστήριο, εις βάρος των προσώπων των οποίων η διαμονή συνιστά απειλή για τη δημόσια ασφάλεια μπορεί πράγματι να ληφθεί μέτρο απελάσεως, ακόμη και αν η απομάκρυνσή τους από το γερμανικό έδαφος δεν είναι δυνατή λόγω της κατάστασης που επικρατεί στη χώρα προορισμού τους. Στην περίπτωση αυτή, η λήψη μέτρου απελάσεως έχει ως συνέπεια, αφενός, τη λήξη ισχύος της άδειας διαμονής του συγκεκριμένου αλλοδαπού, σύμφωνα με το άρθρο 51, παράγραφος 1, σημείο 5, του AufenthG και, αφετέρου, την απαγόρευση, βάσει του άρθρου 11, παράγραφος 1, του AufenthG, εισόδου και διαμονής καθώς και την απαγόρευση χορηγήσεως νέας άδειας διαμονής στον αλλοδαπό αυτό πριν από τη λήξη της διάρκειας ισχύος της αποφάσεως περί απελάσεως.

26. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης απαγόρευση εισόδου και διαμονής η οποία μπορεί να επιβληθεί, κατά το εθνικό δίκαιο, ακόμη και χωρίς να έχει εκδοθεί διαταγή εγκαταλείψεως της επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, κατά το γερμανικό δίκαιο, η απόφαση περί απελάσεως δεν συνιστά, αυτή καθεαυτήν, «απόφαση επιστροφής», κατά την έννοια του άρθρου 3, σημείο 4, της οδηγίας 2008/115, ενώ πρέπει αντιθέτως να αναγνωριστεί ο χαρακτηρισμός αυτός στη διαταγή εγκαταλείψεως της επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως.

27. Ειδικότερα, διατηρεί αμφιβολίες ως προς το αν η απαγόρευση εισόδου και διαμονής που επιβάλλεται εις βάρος υπηκόου τρίτης χώρας για λόγους «που δεν σχετίζονται με τη μετανάστευση», ιδίως σε συνδυασμό με απόφαση περί απελάσεως, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η απαγόρευση εισόδου και διαμονής δεν μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνη προς τις απαιτήσεις της οδηγίας αυτής, όταν η διαταγή εγκαταλείψεως της επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως, η οποία εκδόθηκε συγχρόνως με την απαγόρευση αυτή, έχει ανακληθεί από την αρχή που την εξέδωσε.

28. Αν γίνει δεκτό ότι η ανάκληση της αποφάσεως επιστροφής συνεπάγεται κατ' ανάγκην τον παράνομο χαρακτήρα της απαγορεύσεως εισόδου που συνοδεύει την απόφαση αυτή, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που η απόφαση περί απελάσεως που προηγήθηκε της αποφάσεως επιστροφής έχει καταστεί απρόσβλητη.

29. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) α) Εμπίπτει μια απαγόρευση εισόδου που έχει εκδοθεί κατά υπηκόου τρίτης χώρας για λόγους "που δεν σχετίζονται με τη μετανάστευση" εν πάση περιπτώσει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας [2008/115], όταν το κράτος μέλος δεν έχει κάνει χρήση της δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της εν λόγω οδηγίας;

β) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, στοιχείο α′, εξαιρείται μια τέτοια απαγόρευση εισόδου από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 ακόμη και όταν ο υπήκοος τρίτης χώρας, ανεξάρτητα από την εις βάρος του εκδοθείσα απόφαση περί απελάσεως με την οποία συνδέεται η απαγόρευση εισόδου, διαμένει ήδη παράνομα στη χώρα και ως εκ τούτου εμπίπτει κατ' αρχήν στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω οδηγίας;

γ) Συγκαταλέγεται στις απαγορεύσεις εισόδου που έχουν εκδοθεί για σκοπούς "που δεν σχετίζονται με τη μετανάστευση" μια απαγόρευση εισόδου η οποία διατάσσεται στο πλαίσιο αποφάσεως περί απελάσεως εκδοθείσας για λόγους δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας τάξεως (εν προκειμένω: αποκλειστικά για λόγους γενικής προλήψεως στο πλαίσιο καταπολέμησης της τρομοκρατίας);

2) Εφόσον στο πρώτο ερώτημα δοθεί η απάντηση ότι η επίμαχη απαγόρευση εισόδου εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115:

α) Έχει η ανάκληση της αποφάσεως επιστροφής (εν προκειμένω: διαταγής εγκαταλείψεως της επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως) ως συνέπεια ότι καθίσταται παράνομη η ταυτόχρονα με αυτήν διαταχθείσα απαγόρευση εισόδου (κατά την έννοια του άρθρου 3, σημείο 6, της οδηγίας 2008/115);

β) Καθίσταται η απαγόρευση εισόδου παράνομη ακόμη και όταν η εκδοθείσα πριν από την απόφαση επιστροφής απόφαση περί απελάσεως έχει καταστεί απρόσβλητη;»

III. Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

30. Επί των ερωτημάτων αυτών υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις η Γερμανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

31. Στις 23 Απριλίου 2020, το Δικαστήριο απηύθυνε στο αιτούν δικαστήριο αίτημα παροχής πληροφοριών σχετικά με το νομικό πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης. Η απάντηση του τελευταίου, με ημερομηνία 6 Μαΐου 2020, περιήλθε στο Δικαστήριο στις 27 Μαΐου 2020.

32. Στο πλαίσιο μέτρου οργανώσεως της διαδικασίας της 8ης Οκτωβρίου 2020, το Δικαστήριο έθεσε στο σύνολο των μετεχόντων στη διαδικασία ερώτηση προς γραπτή απάντηση. Οι γραπτές παρατηρήσεις επί της ερωτήσεως αυτής κατατέθηκαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

IV. Ανάλυση

33. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο. Δεδομένου ότι φρονώ πως ο ισχυρισμός αυτός αφορά εμμέσως και το δεύτερο ερώτημα, θα αρχίσω την ανάλυσή μου με την εκτίμηση του παραδεκτού (ενότητα Α), προτού εστιάσω στην ουσία εκάστου εκ των ανωτέρω προδικαστικών ερωτημάτων (ενότητα Β).

Α. Επί του παραδεκτού

34. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει με τις γραπτές παρατηρήσεις της ότι, αντιθέτως προς ό,τι προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έκανε χρήση της προβλεπόμενης στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2008/115 δυνατότητας να μην εφαρμόσει την οδηγία αυτή στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής ως ποινική κύρωση ή ως συνέπεια ποινικής κύρωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

35. Προς στήριξη του ως άνω ισχυρισμού, η εν λόγω κυβέρνηση εφιστά την προσοχή του Δικαστηρίου στο γεγονός ότι η αιτιολογική έκθεση του γερμανικού νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας 2008/115 περιέχει το ακόλουθο χωρίο σχετικά με το άρθρο 11 του AufenthG, το οποίο μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 11 της οδηγίας 2008/115: «Οι παρεκκλίσεις από την κανονική διάρκεια των πέντε ετών που προβλέπονται στη νέα τέταρτη περίοδο στηρίζονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′ (πρόκειται, συναφώς, για περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας όσον αφορά τους καταδικασθέντες στο πλαίσιο ποινικής δίκης) και στο άρθρο 11, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος (σοβαρή απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια τάξη), της οδηγίας 2008/115».

36. Συναφώς, επισημαίνω ότι, ανταποκρινόμενο στο αίτημα παροχής πληροφοριών που του απηύθυνε το Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο ενέμεινε στην ερμηνεία του γερμανικού δικαίου όπως την εξέθεσε στην απόφαση περί παραπομπής, κατά την οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν αποφάσισε, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2008/115, να αποκλείσει *πλήρως* από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής ως ποινική κύρωση ή ως συνέπεια ποινικής κύρωσης.

37. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι το χωρίο της αιτιολογικής εκθέσεως το οποίο παραθέτει η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρεται στο άρθρο 11, παράγραφος 3, του AufenthG, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, σύμφωνα με το οποίο η διάρκεια της απαγορεύσεως εισόδου μπορεί να υπερβαίνει τα πέντε έτη «μόνον εάν ο αλλοδαπός έχει απελαθεί *κατόπιν ποινικής καταδίκης* ή εάν συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια τάξη»[4]. Επομένως, εκτιμά ότι από το εν λόγω χωρίο προκύπτει ότι, στην περίπτωση υπηκόων τρίτων χωρών υποκείμενων σε μέτρο απελάσεως κατόπιν ποινικής καταδίκης, ο Γερμανός νομοθέτης, επικαλούμενος το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2008/115, θέλησε να παρεκκλίνει *συγκεκριμένα* από τον ειδικό κανόνα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, ο οποίος περιορίζει τη διάρκεια ισχύος της απαγορεύσεως εισόδου στα πέντε έτη και επιτρέπει παρεκκλίσεις μόνο σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια.

[4] Η υπογράμμιση δική μου.

38. Κατά πάγια δε νομολογία, στο πλαίσιο της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων κατά την προδικαστική διαδικασία, το Δικαστήριο οφείλει να λαμβάνει υπόψη το πραγματικό και νομοθετικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα προδικαστικά ερωτήματα, *όπως το εξειδικεύει το αιτούν δικαστήριο*. Τούτο συνεπάγεται ότι, ανεξάρτητα από την κριτική που ασκεί η Γερμανική Κυβέρνηση στην ερμηνεία του εθνικού δικαίου στην οποία προέβη το αιτούν δικαστήριο, η εξέταση της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να πραγματοποιηθεί υπό το πρίσμα της ερμηνείας [5] κατά την οποία, ο Γερμανός νομοθέτης, με την αναφορά στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2008/115, δεν θέλησε να αποκλείσει από το σύνολο του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας αυτής τους υπηκόους τρίτων χωρών που απελαύνονται κατόπιν ποινικής καταδίκης [6].

39. Το γεγονός ότι το Δικαστήριο προέκρινε αντίθετη ερμηνεία της γερμανικής νομοθεσίας στην απόφαση Filev και Osmani [7], όπως υπογράμμισε η Γερμανική Κυβέρνηση, δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να οδηγήσει σε διαφορετικό συμπέρασμα. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δεσμευόταν, δυνάμει της νομολογίας που εξετέθη στο προηγούμενο σημείο των παρουσών προτάσεων, από την ερμηνεία του εθνικού δικαίου στην οποία προέβη το Amtsgericht Laufen (περιφερειακό δικαστήριο του Laufen, Γερμανία), το οποίο υπέβαλε την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

40. Επομένως, δεδομένου ότι η λυσιτέλεια των ερωτημάτων που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, φρονώ ότι τα ερωτήματα αυτά πρέπει να κριθούν παραδεκτά.

Β. Επί της ουσίας

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

41. Επιβάλλεται η σκιαγράφηση των βασικών χαρακτηριστικών του κρίσιμου νομικού πλαισίου για την ερμηνεία που ζητείται από το Δικαστήριο.

42. Σκοπός της οδηγίας 2008/115 είναι η καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομακρύνσεως και επαναπατρισμού, με βάση κοινούς κανόνες, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να επαναπατρίζονται με ανθρώπινους όρους, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους [8].

43. Προς τούτο, η οδηγία αυτή καθορίζει με ακρίβεια τη διαδικασία, συνοδευόμενη από νομικές εγγυήσεις, που πρέπει να εφαρμόζει κάθε κράτος μέλος όσον αφορά την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και καθορίζει τη σειρά διεξαγωγής των διαφόρων σταδίων που περιλαμβάνει η διαδικασία αυτή.

5 Βλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, σκέψη 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

6 Όσον αφορά το ζήτημα αν το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2008/115, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από αυτό σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, το αιτούν δικαστήριο ορθώς υποστηρίζει, κατά την άποψή μου, ότι το ερώτημα αυτό δεν είναι καθοριστικό για την έκβαση της διαφοράς της κύριας δίκης, δεδομένου ότι, από νομικής απόψεως, μια αρνητική απάντηση θα συνεπαγόταν απλώς και μόνον τη μη εφαρμογή της διάρκειας μιας απαγορεύσεως εισόδου άνω των πέντε ετών.

7 Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2013 (C-297/12, EU:C:2013:569).

8 Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 2 και 11 της οδηγίας 2008/115.

44. Ειδικότερα, η εν λόγω οδηγία προβλέπει ότι η παράνομη διαμονή υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος κράτους μέλους συνεπάγεται την υποχρέωση του τελευταίου να εκδώσει «απόφαση επιστροφής» του εν λόγω υπηκόου[9]. Η απόφαση αυτή επιβάλλει στον υπήκοο τρίτης χώρας τον οποίο αφορά «υποχρέωση επιστροφής», ήτοι υποχρέωση να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του, σε χώρα διέλευσης ή σε άλλη χώρα[10], και ορίζει ενδεχομένως κατάλληλο χρονικό διάστημα εντός του οποίου ο εν λόγω υπήκοος πρέπει να εγκαταλείψει οικειοθελώς την επικράτεια[11]. Εάν δεν έχει χορηγηθεί χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχωρήσεως ή εάν ο συγκεκριμένος υπήκοος δεν έχει συμμορφωθεί με την υποχρέωση επιστροφής, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εκτελέσουν την απόφαση επιστροφής[12].

45. Η απόφαση επιστροφής μπορεί –ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, πρέπει– να συνοδεύεται από «απαγόρευση εισόδου». Μολονότι λαμβάνεται από ένα μόνον κράτος μέλος, σκοπός της τελευταίας είναι να απαγορεύσει στο πρόσωπο στο οποίο απευθύνεται, σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 3, σημείο 6, της οδηγίας 2008/115, την είσοδο και τη διαμονή *στο έδαφος όλων των κρατών μελών*. Κατ' αυτόν τον τρόπο, προσδίδει «ευρωπαϊκή διάσταση» στα αποτελέσματα των εθνικών μέτρων επιστροφής[13].

46. Προκειμένου η διάσταση αυτή να μην παραμείνει καθαρά θεωρητική, η εν λόγω οδηγία προβλέπει επίσης ότι, όταν κράτος μέλος εξετάζει την έκδοση άδειας διαμονής ή άλλης άδειας που παρέχει δικαίωμα διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας στον οποίον έχει επιβληθεί απαγόρευση εισόδου από άλλο κράτος μέλος, οφείλει να διαβουλευθεί πρώτα με το κράτος μέλος που εξέδωσε την απαγόρευση εισόδου και να λάβει υπόψη τα συμφέροντα του τελευταίου[14]. Η κίνηση αυτής της διαδικασίας διαβουλεύσεως προϋποθέτει προηγούμενη γνώση των απαγορεύσεων εισόδου που έχουν επιβληθεί από τα άλλα κράτη μέλη, η οποία καθίσταται δυνατή καθόσον οι πληροφορίες σχετικά με τις απαγορεύσεις εισόδου μπορούν να εισαχθούν με εθνική καταχώριση στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγραφος 3, του κανονισμού 1987/2006[15].

47. Η απαγόρευση εισόδου αποτελεί ακριβώς το αντικείμενο των ερωτημάτων που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο και τα οποία θα εξετάσω στη συνέχεια.

9 Άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

10 Άρθρο 3, σημεία 3 και 4, της οδηγίας 2008/115.

11 Άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115. Τα κράτη μέλη μπορούν να μη χορηγούν τέτοια προθεσμία στις περιπτώσεις που καθορίζονται στην παράγραφο 4 της ίδιας διατάξεως (βλ. υποσημείωση 18 των παρουσών προτάσεων).

12 Άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

13 Βλ. αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας 2008/115.

14 Βλ. άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115, το οποίο παραπέμπει συναφώς στο άρθρο 25 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19).

15 Επισημαίνεται ότι ο κανονισμός αυτός καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1861 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας Σένγκεν και την τροποποίηση και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 (ΕΕ 2018, L 312, σ. 14), ο οποίος θα εφαρμόζεται από την 28η Δεκεμβρίου 2021. Το άρθρο 24, παράγραφος 1, του κανονισμού 2018/1861, το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 24 του κανονισμού 1987/2006, προβλέπει την *υποχρέωση* των κρατών μελών να εισάγουν καταχώριση στο SIS σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες έχει επιβληθεί απαγόρευση εισόδου εις βάρος παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας σύμφωνα με διαδικασίες που συνάδουν προς την οδηγία 2008/115.

2. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

48. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν η απαγόρευση εισόδου και διαμονής, η οποία επιβλήθηκε εις βάρος υπηκόου τρίτης χώρας ταυτόχρονα με απόφαση περί απελάσεως εκδοθείσα βάσει προγενέστερης ποινικής καταδίκης, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115.

49. Εκ προοιμίου, σημειώνεται ότι, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, οι αμφιβολίες που διατηρεί το αιτούν δικαστήριο οφείλονται στο γράμμα του σημείου 11 του «εγχειριδίου περί επιστροφής» της Επιτροπής[16], κατά το οποίο η οδηγία 2008/115 εφαρμόζεται μόνο στις απαγορεύσεις εισόδου που σχετίζονται με παράβαση των κανόνων περί μεταναστεύσεως στα κράτη μέλη («απαγορεύσεις που σχετίζονται με την επιστροφή»), δηλαδή των κανόνων που διέπουν την είσοδο και τη διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών, ενώ η οδηγία αυτή δεν επηρεάζει τις απαγορεύσεις εισόδου «που εκδίδονται για άλλους λόγους που δεν σχετίζονται με τη μετανάστευση». Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει, πέραν των απαγορεύσεων εισόδου που συνιστούν περιοριστικό μέτρο το οποίο λαμβάνεται βάσει του τίτλου V, κεφάλαιο 2, ΣΕΕ, και τις απαγορεύσεις εισόδου που επιβάλλονται σε υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν διαπράξει σοβαρές αξιόποινες πράξεις ή για τους οποίους υπάρχει σαφής ένδειξη ότι προτίθενται να διαπράξουν τέτοιες πράξεις. Επομένως, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης απαγόρευση θα μπορούσε, κατά το αιτούν δικαστήριο, να εμπίπτει στην κατηγορία αυτή και, ως εκ τούτου, να μην εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115.

50. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της ορθότητας ερμηνείας κατά την οποία η οδηγία 2008/115 εφαρμόζεται αποκλειστικά στις απαγορεύσεις που επιβάλλονται λόγω παραβάσεως των κανόνων περί μεταναστεύσεως, ενώ αντίθετα οι απαγορεύσεις που δεν εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή, ιδίως εκείνες που αποσκοπούν στην προστασία της δημόσιας τάξεως και της δημόσιας ασφάλειας στα κράτη μέλη, εξακολουθούν να υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

51. Κατ' αρχάς, πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 3, σημείο 6, της οδηγίας 2008/115 ορίζει την «απαγόρευση εισόδου» ως «διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη με την οποία απαγορεύεται η είσοδος και η παραμονή στο έδαφος των κρατών μελών για ορισμένο χρονικό διάστημα, συνοδευόμενη από απόφαση επιστροφής», οπότε δεν επιτρέπεται ερμηνεία σύμφωνα με την οποία ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να αφορά το άρθρο αυτό αποκλειστικά τα μέτρα που επιβάλλονται λόγω παραβάσεως των κανόνων περί μεταναστεύσεως. Κατά την άποψή μου, ούτε το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής επιτρέπει τέτοια ερμηνεία στο μέτρο που η διάταξη αυτή απλώς ορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι αποφάσεις επιστροφής συνοδεύονται (ή μπορούν να συνοδεύονται) από απαγόρευση εισόδου, χωρίς να κάνει καμία αναφορά στους λόγους που οδήγησαν στην επιβολή τέτοιας απαγορεύσεως.

52. Όσον αφορά την εξέταση της οικονομίας της οδηγίας 2008/115, συμφωνώ με την ερμηνεία του αιτούντος δικαστηρίου κατά την οποία από την οδηγία αυτή δεν προκύπτει κανένα στοιχείο που να συνηγορεί υπέρ ενός περιορισμού του πεδίου εφαρμογής της, όπως αυτός που προβλέπεται στο σημείο 11 του «εγχειριδίου περί επιστροφής».

53. Συναφώς, πρέπει να αναφερθούν οι διατάξεις με τις οποίες η εν λόγω οδηγία οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής της.

[16] Σύσταση (ΕΕ) 2017/2338 της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2017, για την καθιέρωση κοινού «εγχειριδίου περί επιστροφής» προς χρήση από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά την εκτέλεση σχετικών με την επιστροφή καθηκόντων (ΕΕ 2017, L 339, σ. 83).

54. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115 ορίζει ότι αυτή εφαρμόζεται στους *παρανόμως διαμένοντες* στο έδαφος κρατών μελών υπηκόους τρίτης χώρας, διευκρινιζόμενου ότι «παράνομη διαμονή» συνιστά, σύμφωνα με το άρθρο 3, σημείο 2, της οδηγίας αυτής, η «παρουσία στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόου τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή δεν πληροί πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 του [κανονισμού (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)[17]] ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος». Λαμβανομένης δε υπόψη της γενικόλογης διατυπώσεώς τους, οι διατάξεις αυτές δεν αφήνουν καμία αμφιβολία ως προς το ότι ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να ορίσει με πολύ ευρύ τρόπο το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, καθόσον προέβλεψε ότι ο μνημονευόμενος στην οδηγία παράνομος χαρακτήρας της διαμονής δεν είναι μόνον αυτός που οφείλεται στην παράβαση των κανόνων περί μεταναστεύσεως («τις προϋποθέσεις εισόδου που προβλέπονται στο άρθρο 5 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου […] στο εν λόγω κράτος μέλος»), αλλά και εκείνος που οφείλεται στην παράβαση *άλλων* κανόνων («ή τις λοιπές προϋποθέσεις […] παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος»).

55. Όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2008/115 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την οδηγία αυτή στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι, μεταξύ άλλων, υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής ως ποινική κύρωση ή ως συνέπεια ποινικής κύρωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Επομένως, το άρθρο αυτό στηρίζεται κατ' ανάγκην στην παραδοχή ότι η παράνομη διαμονή που μπορεί να συνεπάγεται την εφαρμογή της οδηγίας 2008/115 μπορεί επίσης να οφείλεται σε σοβαρή παραβίαση του εθνικού ποινικού δικαίου. Πράγματι, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ύπαρξη τέτοιας διατάξεως θα ήταν εντελώς περιττή στην περίπτωση κατά την οποία η κρίσιμη για την εφαρμογή της οδηγίας αυτής παράνομη διαμονή θα μπορούσε να είναι μόνον εκείνη που συνδέεται με την παράβαση των κανόνων περί μεταναστεύσεως. Επομένως, απόφαση επιστροφής, καθώς και η απαγόρευση εισόδου που τη συνοδεύει, μπορούν επίσης να εκδοθούν και για σκοπούς που σχετίζονται με την προστασία της δημόσιας τάξεως ή της δημόσιας ασφάλειας.

56. Το ως άνω συμπέρασμα φρονώ ότι ισχύει κατά μείζονα λόγο λαμβανομένων υπόψη και των λοιπών διατάξεων της οδηγίας 2008/115, όπως το άρθρο 6, παράγραφος 2[18], το άρθρο 7, παράγραφος 4[19], το άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3 και το άρθρο 12, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο[20]. Πράγματι, οι διατάξεις αυτές αποδεικνύουν ότι τα μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας και της εθνικής ασφάλειας δεν

17 ΕΕ 2006, L 105, σ. 1.

18 Το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 ορίζει ότι: «[ο]ι 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» (η υπογράμμιση δική μου).

19 Το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115 προβλέπει τα εξής: «[ε]άν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή εάν αίτηση για νόμιμη παραμονή έχει απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμη ή δολία, ή εάν το συγκεκριμένο πρόσωπο αποτελεί *κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια*, τα κράτη μέλη μπορούν να μη χορηγούν χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης ή μπορούν να χορηγούν χρονικό διάστημα κάτω των επτά ημερών» (η υπογράμμιση δική μου).

20 Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115 έχει ως εξής: «[ο]ι αποφάσεις επιστροφής και –, εάν έχουν εκδοθεί,– οι αποφάσεις απαγόρευσης εισόδου και οι αποφάσεις απομάκρυνσης εκδίδονται εγγράφως και περιλαμβάνουν τους νομικούς και πραγματικούς λόγους καθώς και πληροφορίες για τα διαθέσιμα ένδικα μέσα.
Οι πληροφορίες σχετικά με τους λόγους μπορούν πράγματι να είναι περιορισμένες, εφόσον το εθνικό δίκαιο επιτρέπει τον περιορισμό του δικαιώματος ενημέρωσης, ιδίως *για τη διαφύλαξη της εθνικής ασφάλειας, της άμυνας και της δημόσιας ασφάλειας* και για την πρόληψη, τη διερεύνηση, τον εντοπισμό και τη δίωξη αξιόποινων πράξεων» (η υπογράμμιση δική μου).

εξαιρούνται από το εναρμονισμένο καθεστώς που έχει θεσπίσει η οδηγία αυτή, δεδομένου ότι οι σκοποί που επιδιώκουν τα μέτρα αυτά παρέχουν στα κράτη μέλη μόνον τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από τους κανόνες που περιλαμβάνονται στα συγκεκριμένα άρθρα [21].

57. Ειδικότερα, όσον αφορά την απαγόρευση εισόδου, το άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 ορίζει ότι, μολονότι η διάρκειά της δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να υπερβαίνει τα πέντε έτη, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν απαγόρευση εισόδου η διάρκεια της οποίας υπερβαίνει το όριο αυτό στην περίπτωση που ο υπήκοος τρίτης χώρας αντιπροσωπεύει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια. Επιπλέον, το άρθρο 11, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής ορίζει, κατ' ουσίαν, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν απαγόρευση εισόδου στα θύματα εμπορίας ανθρώπων στα οποία έχει χορηγηθεί δικαίωμα διαμονής σε αυτή τη βάση, εκτός εάν τα πρόσωπα αυτά αποτελούν απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και την εθνική ασφάλεια.

58. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες επιβεβαιώνουν, κατά την άποψή μου, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης ουδόλως θέλησε να προβλέψει περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 στηριζόμενο στους λόγους για τους οποίους θεωρείται παράνομη η διαμονή. Η Επιτροπή, φρονώ, δεν θα μπορούσε να έχει εκφράσει με μεγαλύτερη σαφήνεια την άποψη αυτή από ό,τι στην πρόταση οδηγίας [22] και στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2005) 1175 [23]. Συγκεκριμένα, στο πρώτο έγγραφο ανέφερε ότι η πρόταση «προβλέπει ένα σύνολο οριζόντιων κανόνων που εφαρμόζονται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών με καθεστώς παράνομης παραμονής, *ανεξαρτήτως του λόγου για τον οποίο θεωρείται παράνομη η παραμονή τους* (για παράδειγμα, λήξη της θεώρησης ή της άδειας παραμονής, ανάκληση ή η άρση άδειας διαμονής, αρνητική οριστική απόφαση για αίτηση χορήγησης ασύλου, άρση του καθεστώτος του πρόσφυγα, παράνομη είσοδος)» [24], ενώ, με το δεύτερο έγγραφο, διευκρίνισε ότι η προτεινόμενη οδηγία θα πρέπει να εφαρμόζεται όχι μόνον όταν οι υπήκοοι τρίτων χωρών διαμένουν παράνομα επειδή δεν πληρούν τους όρους εισόδου που προβλέπονται στο άρθρο 5 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν (νυν άρθρο 6 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν), αλλά και όταν η διαμονή τους είναι παράνομη για άλλους λόγους, αναφέροντας ως παράδειγμα την περίπτωση υπηκόου τρίτης χώρας του οποίου η άδειας διαμονής αφαιρείται και ο οποίος υπόκειται πάραυτα σε διαδικασία επιστροφής *λόγω διαπράξεως σοβαρού εγκλήματος*.

59. Βεβαίως, στην εν λόγω πρόταση η Επιτροπή παραδέχθηκε ότι είχε εξετασθεί το ζήτημα αν η έννοια της «απέλασης/απομάκρυνσης για λόγους εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης» έπρεπε επίσης να έχει αποτελέσει αντικείμενο εναρμόνισης στο πλαίσιο της προτεινόμενης οδηγίας. Δέχθηκε επίσης ότι δόθηκε αρνητική απάντηση λόγω, μεταξύ άλλων, του γεγονότος ότι η εναρμόνιση αυτή θα έπρεπε να επιδιωχθεί όχι στο πλαίσιο οδηγίας σχετικά με την παύση της παράνομης παραμονής και την επιστροφή, αλλά στο πλαίσιο οδηγίας που διέπει τους όρους εισόδου και παραμονής και λήξης της νόμιμης διαμονής ή παραμονής. Ωστόσο, η Επιτροπή διευκρίνισε στη συνέχεια ότι τούτο δεν σημαίνει ότι η κατάσταση υπηκόου τρίτης χώρας του οποίου έχει παύσει η νόμιμη παραμονή για λόγους δημόσιας τάξεως ή εθνικής ασφάλειας δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της προτεινόμενης οδηγίας. Αντιθέτως, το πρόσωπο αυτό

[21] Πρβλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, σημείο 40).

[22] Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών [SEC(2005) 1057, COM(2005) 391 τελικό – 2005/0167 (COD), τμήμα 4, κεφάλαιο Ι].

[23] Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals [COM(2005) 391 final].

[24] Η υπογράμμιση δική μου.

καθίσταται επομένως παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας, πράγμα που συνεπάγεται, χωρίς να είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί εκ των υστέρων, την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας [25].

60. Η υπό τελολογικό πρίσμα εκτίμηση του άρθρου 3, σημείο 6, και του άρθρου 11 της οδηγίας 2008/115 οδηγεί επίσης, κατά την άποψή μου, στο συμπέρασμα ότι η οδηγία αυτή σχεδιάσθηκε, κατ' αρχήν, με τόσο ευρύ πεδίο εφαρμογής ώστε να μη μπορεί να περιοριστεί μόνο στις απαγορεύσεις εισόδου που επιβάλλονται λόγω παραβάσεως των κανόνων περί μεταναστεύσεως. Πράγματι, η «ευρωπαϊκή διάσταση» την οποία η προβλεπόμενη από τις διατάξεις αυτές απαγόρευση εισόδου αποσκοπεί να προσδώσει στα αποτελέσματα των εθνικών μέτρων επιστροφής εξηγείται, όπως ορθώς υπενθυμίζει το αιτούν δικαστήριο, από τον σκοπό των εν λόγω διατάξεων, ο οποίος συνίσταται στην αποτροπή της παράνομης μεταναστεύσεως καθώς και στην αποτροπή του ενδεχομένου να καταστρατηγήσουν οι παρανόμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών, εκμεταλλευόμενοι τις υφιστάμενες μεταξύ των κρατών μελών νομοθετικές αποκλίσεις, τα εθνικά μέτρα που θέτουν τέλος στη διαμονή τους. Οι δε σκοποί αυτοί δεν συνάδουν, κατά την άποψή μου, με τον περιορισμό του κύκλου των προσώπων εις βάρος των οποίων μπορεί να επιβληθεί απαγόρευση εισόδου, όπως αυτός προβλέπεται στο «εγχειρίδιο περί επιστροφής».

61. Εντούτοις, στο σημείο αυτό, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι σοβαρότερες αμφιβολίες που διατηρεί το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να αφορούν το ζήτημα αν μια ερμηνεία όπως αυτή που προτείνω με τις παρούσες προτάσεις είναι ορθή υπό το πρίσμα των διατάξεων του κανονισμού 1987/2006.

62. Συγκεκριμένα, υπενθυμίζεται ότι το σημείο 11 του «εγχειριδίου περί επιστροφής» αναφέρει ρητώς, μεταξύ των απαγορεύσεων εισόδου «που εκδίδονται για άλλους λόγους που δεν σχετίζονται με τη μετανάστευση», οι οποίες επομένως δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, τις απαγορεύσεις εισόδου οι οποίες επιβάλλονται στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν διαπράξει σοβαρές αξιόποινες πράξεις ή για τους οποίους υπάρχει σαφής ένδειξη ότι προτίθενται να διαπράξουν τέτοιες πράξεις. Το εν λόγω σημείο 11 παραπέμπει συναφώς στις απαγορεύσεις εισόδου και διαμονής που έχουν ως αιτιολογία απειλή κατά της δημόσιας τάξεως, της δημόσιας ασφάλειας ή της εθνικής ασφάλειας, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 24, παράγραφος 2, του κανονισμού 1987/2006, σε συνδυασμό με το άρθρο 24, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού. Προσθέτω, από την πλευρά μου, ότι το άρθρο 24, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού διέπει τις απαγορεύσεις εισόδου και διαμονής που επιβάλλονται στους υπηκόους τρίτων χωρών στους οποίους έχει επιβληθεί «το μέτρο της απέλασης, άρνησης εισόδου ή απομάκρυνσης» και οι οποίες στηρίζονται στη «μη τήρηση του εθνικού δικαίου περί εισόδου ή διαμονής [των υπηκόων αυτών]».

63. Επομένως, από το άρθρο 24 του κανονισμού 1987/2006, ο οποίος εκδόθηκε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2008/115, προκύπτει ότι οι απαγορεύσεις εισόδου και διαμονής που έχουν ως αιτιολογία απειλή κατά της δημόσιας τάξεως, της δημόσιας ασφάλειας ή της εθνικής ασφάλειας, και οι απαγορεύσεις που επιβάλλονται στους υπηκόους τρίτων χωρών εις βάρος των οποίων εκδίδεται απόφαση απελάσεως, αρνήσεως εισόδου ή απομακρύνσεως ορίζονται ως εμπίπτουσες σε *διαφορετικές* κατηγορίες, καθόσον κάθε μία εκ των κατηγοριών αυτών διέπεται από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς (η υποχρέωση εισαγωγής καταχωρίσεως στο SIS υφίσταται μόνον ως προς την πρώτη). Ο κανονισμός 2018/1861, ο οποίος αντικαθιστά τον κανονισμό 1987/2006 από τις 28 Δεκεμβρίου 2021, επαναλαμβάνει, στο άρθρο 24, παράγραφος 1, τη διάρθρωση σε δύο

[25] Βλ. τμήμα 3, σημείο 12, της προτάσεως.

κατηγορίες και το περιεχόμενο του άρθρου 24 του κανονισμού 1987/2006 [26], διαπιστώνοντας παράλληλα ότι η δεύτερη κατηγορία απαγορεύσεων εισόδου έχει πλέον εναρμονιστεί με την οδηγία 2008/115 («απαγορεύσ[εις] εισόδου σύμφωνα με διαδικασίες που συνάδουν με την οδηγία [2008/115] όσον αφορά υπήκοο τρίτης χώρας») [27].

64. Το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να διερωτάται αν τούτο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι *κάθε* απαγόρευση εισόδου η οποία έχει ως αιτιολογία απειλή κατά της δημόσιας τάξεως, της δημόσιας ασφάλειας ή της εθνικής ασφάλειας δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 και, επομένως, υπόκειται μόνο στο νομικό καθεστώς που εφαρμόζεται στην περίπτωσή της δυνάμει του εθνικού δικαίου, όπως υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις της.

65. Είναι βεβαίως αληθές ότι, εφόσον η οδηγία 2008/115 συνιστά ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, πρέπει να ερμηνεύεται λαμβανομένης υπόψη της αναγκαίας συνοχής του κεκτημένου αυτού [28], το οποίο περιλαμβάνει, χωρίς αμφιβολία, τις διατάξεις του κανονισμού 1987/2006. Ωστόσο, φρονώ ότι η ερμηνεία του άρθρου 24, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, η οποία παρατίθεται στο προηγούμενο σημείο των παρουσών προτάσεων, στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της διατάξεως αυτής.

66. Συγκεκριμένα, εκτιμώ ότι οι απαγορεύσεις εισόδου και διαμονής που έχουν ως αιτιολογία απειλή κατά της δημόσιας τάξεως, της δημόσιας ασφάλειας ή της εθνικής ασφάλειας, όπως προβλέπονται στο άρθρο 24, παράγραφος 2, του κανονισμού 1987/2006, αφορούν αποκλειστικά τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν *εκτός* του εδάφους του οικείου κράτους μέλους κατά τον χρόνο που επιβάλλονται. Τούτο εξηγεί τον λόγο για τον οποίο αντιμετωπίζονται ως χωριστή κατηγορία από εκείνες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115: πώς θα ήταν δυνατόν να προβλεφθεί η κίνηση διαδικασίας επιστροφής για τους εν λόγω υπηκόους αν αυτοί δεν διαμένουν παράνομα στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους;

67. Αντιθέτως, το άρθρο 24, παράγραφος 2, του κανονισμού 1987/2006 δεν αφορά, όπως ισχυρίζεται η Ολλανδική Κυβέρνηση, απαγορεύσεις εισόδου και διαμονής, όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης, δηλαδή απαγορεύσεις που επιβάλλονται για λόγους δημόσιας τάξεως ή δημόσιας ασφαλείας σε υπηκόους που βρίσκονται *ήδη* στο έδαφος κράτους μέλους. Πράγματι, η έκδοση τέτοιων απαγορεύσεων εισόδου και διαμονής προϋποθέτει ότι οι υπήκοοι αυτοί τελούν σε κατάσταση παράνομης διαμονής και ότι, κατά συνέπεια, πρέπει να εκδοθεί εις βάρος τους απόφαση επιστροφής. Επομένως, πρόκειται για απαγορεύσεις «που σχετίζονται με την επιστροφή», οι οποίες διέπονται, αυτές καθεαυτές, από την οδηγία 2008/115.

[26] Η μόνη ουσιώδης τροποποίηση είναι η επέκταση της υποχρεώσεως εισαγωγής καταχωρίσεως στο SIS των απαγορεύσεων εισόδου που επιβάλλονται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει η οδηγία 2008/115. Βλ., μεταξύ άλλων, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) στον τομέα των συνοριακών ελέγχων, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 515/2014 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 [COM(2016) 882 τελικό – 2016/0408 (COD), σ. 4]. Βλ., επίσης, υποσημείωση 15 των παρουσών προτάσεων.

[27] Το άρθρο 24, παράγραφος 1, του κανονισμού 2018/1861 ορίζει τα εξής: «[τ]α κράτη μέλη εισάγουν καταχώριση για άρνηση εισόδου και διαμονής, όταν πληρούται μία από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το κράτος μέλος κατέληξε στο συμπέρασμα, με βάση ατομική αξιολόγηση η οποία περιλαμβάνει επίσης αξιολόγηση της προσωπικής κατάστασης του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας και των συνεπειών της άρνησης εισόδου και διαμονής του, ότι η παρουσία του εν λόγω υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφός του συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια, και το κράτος μέλος έχει κατά συνέπεια εκδώσει δικαστική ή διοικητική απόφαση σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία για την άρνηση εισόδου και διαμονής και έχει εισαγάγει εθνική καταχώριση για άρνηση εισόδου και διαμονής, ή β) το κράτος μέλος έχει εκδώσει απαγόρευση εισόδου σύμφωνα με διαδικασίες που συνάδουν με την οδηγία [2008/115] όσον αφορά υπήκοο τρίτης χώρας».

[28] Απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2010, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-482/08, EU:C:2010:631, σκέψη 48).

68. Εν συνόψει, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια να επιβάλλουν απαγορεύσεις εισόδου σε πρόσωπα που συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια, ιδίως αν έχουν καταδικαστεί σε κράτος μέλος για αξιόποινη πράξη επισύρουσα στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον ενός έτους, υπό την προϋπόθεση ότι τα πρόσωπα αυτά διαμένουν εκτός του εδάφους του οικείου κράτους μέλους κατά τον χρόνο επιβολής των απαγορεύσεων αυτών. Αντιθέτως, τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται με τους εναρμονισμένους κανόνες που προβλέπει η οδηγία 2008/115, αρχής γενομένης από την υποχρέωση εκδόσεως αποφάσεως επιστροφής, οσάκις επιβάλλουν απαγορεύσεις εισόδου σε πρόσωπα που συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια, εάν τα εν λόγω πρόσωπα βρίσκονται ήδη στο έδαφός τους[29]. Η οδηγία αυτή εφαρμόζεται εκτός εάν, σε περίπτωση που οι απειλές ή οι κίνδυνοι για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια οφείλονται στο γεγονός ότι τα συγκεκριμένα πρόσωπα υπόκεινται σε διαδικασίες εκδόσεως ή τους επιβλήθηκε σοβαρή ποινική κύρωση, το οικείο κράτος μέλος έχει κάνει χρήση της δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2008/115[30].

69. Επομένως, το στοιχείο που διακρίνει τις απαγορεύσεις εισόδου που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 από εκείνες που βασίζονται αποκλειστικά στο εθνικό δίκαιο είναι η αναγκαιότητα της επιστροφής των συγκεκριμένων υπηκόων τρίτων χωρών και όχι οι λόγοι επιβολής των απαγορεύσεων αυτών. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το σημείο 11 του «εγχειριδίου περί επιστροφής» προκαλεί σύγχυση στο μέτρο που αναφέρεται σε απαγορεύσεις εισόδου που εκδίδονται «για λόγους που δεν σχετίζονται με τη μετανάστευση», αντί να χρησιμοποιήσει την ορθή φράση απαγορεύσεις εισόδου «που δεν σχετίζονται με την επιστροφή».

70. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα ότι απαγόρευση εισόδου και διαμονής που έχει εκδοθεί κατά υπηκόου τρίτης χώρας ταυτόχρονα με απόφαση περί απελάσεως εκδοθείσα βάσει προηγούμενης ποινικής καταδίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115.

3. Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

71. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν η οδηγία 2008/115 αντιτίθεται στη διατήρηση σε ισχύ απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής, η οποία επιβλήθηκε εις βάρος υπηκόου τρίτης χώρας ταυτόχρονα με μια εκδοθείσα βάσει προηγούμενης ποινικής καταδίκης απόφαση περί απελάσεως που έχει καταστεί απρόσβλητη, όταν έχει ανακληθεί η απόφαση επιστροφής.

[29] Η διάκριση μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών απαγορεύσεως εισόδου μπορεί να καταδειχθεί με αναφορά στη γαλλική έννομη τάξη, ιδίως στον code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (κώδικα περί της εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών και περί του δικαιώματος ασύλου). Η πρώτη κατηγορία, η οποία καλείται «διοικητική απαγόρευση [εισόδου] στην επικράτεια», προβλέπεται στο άρθρο L214-2 του κώδικα αυτού, κατά το οποίο «[σε κάθε υπήκοο τρίτης χώρας] μπορεί, εάν δεν έχει τη συνήθη διαμονή του στη Γαλλία και *δεν βρίσκεται* στο εθνικό έδαφος, να επιβληθεί διοικητική απαγόρευση [εισόδου] στην επικράτεια, εφόσον η διαμονή του στη Γαλλία θα συνιστούσε σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια ή τις διεθνείς σχέσεις της Γαλλίας» (η υπογράμμιση δική μου). Η δεύτερη κατηγορία, η οποία καλείται «απαγόρευση επιστροφής στη γαλλική επικράτεια», προβλέπεται στο άρθρο L511-1 του εν λόγω κώδικα, κατά το οποίο «[η] διοικητική αρχή μπορεί να υποχρεώσει αλλοδαπό, ο οποίος δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να εγκαταλείψει τη γαλλική επικράτεια […] εάν εμπίπτει σε μία από τις ακόλουθες περιπτώσεις: […] 7° Εάν η συμπεριφορά του αλλοδαπού που δεν διαμένει νομίμως στη Γαλλία επί διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη».

[30] Παραδείγματος χάριν, η Γαλλική Δημοκρατία έκανε χρήση της δυνατότητας αυτής όσον αφορά την «απαγόρευση [επιστροφής στη] γαλλική επικράτεια», η οποία προβλέπεται στο άρθρο L541-1 του code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (κώδικα περί της εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών και περί του δικαιώματος ασύλου), ήτοι ποινή που μπορεί να επιβληθεί από δικαστική αρχή σε αλλοδαπό ο οποίος κρίνεται ένοχος για κακούργημα ή πλημμέλημα και διέπεται από τις διατάξεις των άρθρων 131-30, 131-30-1 και 131-30-2 του γαλλικού ποινικού κώδικα.

72. Το ερώτημα αυτό ανάγεται στις ιδιαιτερότητες της γερμανικής νομοθεσίας, όπως προκύπτουν από την παρουσίαση του εθνικού νομικού πλαισίου στην απόφαση περί παραπομπής, οι οποίες μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: i) το μέτρο της απελάσεως δεν συνιστά «απόφαση επιστροφής», κατά την έννοια της οδηγίας 2008/115, δεδομένου ότι ο χαρακτηρισμός αυτός αναγνωρίζεται στη διαταγή εγκαταλείψεως της γερμανικής επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως· ii) κάθε μέτρο απελάσεως έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά τη διαμονή του αλλοδαπού υπηκόου παράνομη και ως εκ τούτου να του επιβάλλει την αφηρημένη υποχρέωση να εγκαταλείψει τη γερμανική επικράτεια, και iii) η απαγόρευση εισόδου και διαμονής συνδέεται, ipso jure, όχι μόνο με κάθε διαταγή εγκαταλείψεως της επικράτειας υπό την απειλή απομακρύνσεως αλλά και με κάθε μέτρο απελάσεως. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η απαγόρευση εισόδου πρέπει να έχει την ίδια νομική μεταχείριση με την απόφαση επιστροφής και, επομένως, αν παύει να υφίσταται μετά την ανάκληση της τελευταίας.

73. Αφού επισήμανε ότι το γράμμα του άρθρου 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, κατά το οποίο οι αποφάσεις επιστροφής πρέπει (πρώτο εδάφιο) ή μπορούν (δεύτερο εδάφιο) να «συνοδεύονται» από απαγόρευση εισόδου, δεν δίνει απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι το γεγονός ότι το άρθρο 3, σημείο 6, της οδηγίας αυτής ορίζει την απαγόρευση εισόδου ως διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη «συνοδευόμενη από απόφαση επιστροφής» δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην, κατά το αιτούν δικαστήριο, ότι η ανάκληση της αποφάσεως επιστροφής στερεί κάθε ερείσματος την απαγόρευση εισόδου που τη συνοδεύει. Συναφώς, διερωτάται αν ο χρονικός σύνδεσμος μεταξύ των δύο αυτών πράξεων συνιστά επίσης ένα ουσιώδες συνδετικό στοιχείο υπό το πρίσμα της εν λόγω οδηγίας, πράγμα το οποίο θα επέτρεπε αντιθέτως μια ερμηνεία κατά την οποία η απαγόρευση εισόδου καθίσταται παράνομη μετά την ανάκληση της αποφάσεως επιστροφής.

74. Θεωρώ αναγκαίο να προβώ στην ακόλουθη διευκρίνηση ούτως ώστε να ερμηνευθούν κατά τρόπο συνεκτικό το άρθρο 3, σημείο 6, και το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115. Φρονώ ότι το τμήμα της φράσεως «συνοδευόμενη από απόφαση επιστροφής» δεν αποσκοπεί στην έκφραση χρονικού συνδέσμου, και μάλιστα χρονικής συμπτώσεως μεταξύ των δύο επίμαχων πράξεων, όπως φαίνεται να θεωρεί δεδομένο το αιτούν δικαστήριο. Συναφώς, επισημαίνεται συγκεκριμένα ότι, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, μία από τις δύο περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εκδώσουν απαγόρευση εισόδου συντρέχει όταν η υποχρέωση επιστροφής δεν έχει εκπληρωθεί εντός της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης που χορηγήθηκε με την απόφαση επιστροφής (στοιχείο β′). Δεδομένου, όμως, ότι η απαγόρευση εισόδου επιβάλλεται, σε μια τέτοια περίπτωση, σε *μεταγενέστερο* στάδιο σε σχέση με την απόφαση επιστροφής, η ανάγκη χρονικής συμπτώσεως μεταξύ των δύο αυτών πράξεων δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να συμπεριληφθεί στον ορισμό της απαγορεύσεως εισόδου.

75. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να δημιουργήσει την εντύπωση ότι η διατύπωση του ορισμού αυτού είναι ατυχής και ότι, με τη χρήση της μετοχής «συνοδευόμενη», ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να επιβάλει την ανάγκη υπάρξεως ενός διαφορετικού είδους συνδέσμου μεταξύ των απαγορεύσεων εισόδου που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 και των αποφάσεων επιστροφής, ιδίως δε ενός ουσιώδους συνδέσμου ο οποίος συνεπάγεται, αυτός καθεαυτόν, ότι η απαγόρευση εισόδου δεν μπορεί να διατηρηθεί σε ισχύ κατόπιν της ανακλήσεως της αποφάσεως επιστροφής.

76. Η άποψη αυτή τεκμηριώνεται, κατά τη γνώμη μου, με την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Ouhrami [31]. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της απαντήσεώς του σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 και, ιδίως, σχετικά με το χρονικό σημείο από το οποίο πρέπει να υπολογίζεται η διάρκεια της απαγορεύσεως εισόδου, το Δικαστήριο επισήμανε ότι το άρθρο 3, σημείο 6, και το άρθρο 11, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, σημείο 4, της οδηγίας 2008/115, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η απαγόρευση εισόδου «θεωρείται ότι *συμπληρώνει* μια απόφαση επιστροφής, απαγορεύοντας στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο, για ένα καθορισμένο διάστημα μετά την […] αποχώρησή του από το έδαφος των κρατών μελών, να εισέλθει εκ νέου στο έδαφος αυτό και εν συνεχεία να διαμείνει εκεί» [32], και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «[η] ενεργοποίηση μιας τέτοιας απαγορεύσεως *προϋποθέτει*, συνεπώς, ότι ο ενδιαφερόμενος έχει προηγουμένως εγκαταλείψει την εν λόγω επικράτεια» [33]. Ωστόσο, φρονώ ότι, σε επίπεδο γραμματικής ερμηνείας, η διατύπωση που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο συνεπάγεται τον χαρακτηρισμό της εν λόγω αποφάσεως επιστροφής ως *προαπαιτούμενου* του κύρους της απαγορεύσεως εισόδου. Εν πάση περιπτώσει, κατά την άποψή μου, το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από την ανάλυση που το Δικαστήριο αφιερώνει στη συνέχεια στη συστηματική ερμηνεία της επίμαχης διατάξεως, κατά την οποία η οδηγία 2008/115 προβαίνει σε *σαφή διάκριση* μεταξύ του σταδίου της διαδικασίας που φθάνει μέχρι την οικειοθελή ή αναγκαστική εκτέλεση της υποχρεώσεως επιστροφής, κατά τη διάρκεια του οποίου η παράνομη διαμονή του ενδιαφερομένου διέπεται από την απόφαση επιστροφής, και του επόμενου σταδίου, κατά το οποίο η απαγόρευση εισόδου παράγει τα έννομα αποτελέσματά της, τα οποία υλοποιούνται υπό τη μορφή απαγορεύσεως εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών και διαμονής σε αυτό σε συνέχεια εκ νέου παράνομης εισόδου [34].

77. Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι οι γραπτές παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως κλίνουν υπέρ μιας κάπως διαφορετικής ερμηνείας της αποφάσεως αυτής. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, μολονότι είναι αληθές ότι η απαγόρευση εισόδου παράγει τα έννομα αποτελέσματά της από την εκτέλεση της υποχρεώσεως εγκαταλείψεως του εδάφους που απορρέει από την παράνομη διαμονή του υπηκόου τρίτης χώρας, είναι επίσης αληθές ότι η υποχρέωση αυτή δεν επιβάλλεται κατ' ανάγκην από την απόφαση επιστροφής, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115. Η απόφαση επιστροφής όχι μόνο δεν αποτελεί κατά σύστημα συστατικό στοιχείο του παράνομου χαρακτήρα της διαμονής, αλλά περιορίζεται πράγματι, κατά την εν λόγω κυβέρνηση, στη διαπίστωση της παρανομίας αυτής.

78. Μολονότι ο παράνομος χαρακτήρας της διαμονής δεν πρέπει οπωσδήποτε να διαπιστώνεται επίσημα με απόφαση επιστροφής, η επιβολή μέτρου απαγορεύσεως εισόδου εξακολουθεί να είναι δυνατή, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, ακόμη και σε περίπτωση ανακλήσεως της αποφάσεως αυτής, δεδομένου ότι η απαγόρευση εισόδου μπορεί να παραγάγει τα έννομα αποτελέσματά της σε περίπτωση που ο υπήκοος τρίτης χώρας συμμορφώνεται με την υποχρέωση που υπέχει δυνάμει του άρθρου 50 του AufenthG εγκαταλείποντας οικειοθελώς το γερμανικό έδαφος.

79. Δεν μπορώ να δεχθώ το ως άνω επιχείρημα. Συγκεκριμένα, η ερμηνεία αυτή δεν είναι σύμφωνη ούτε προς τη λογική ούτε προς το πνεύμα της οδηγίας 2008/115.

[31] Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590).

[32] Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, σκέψη 45). Η υπογράμμιση δική μου.

[33] Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, σκέψη 45). Η υπογράμμιση δική μου.

[34] Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, σκέψεις 46 έως 49). Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στη συλλογιστική αυτή στην απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, JZ (Ποινή φυλακίσεως σε περίπτωση απαγορεύσεως εισόδου) (C-806/18, EU:C:2020:724, σκέψεις 32 έως 34).

80. Όσον αφορά τη λογική που τη διέπει, η εν λόγω οδηγία παρέχει βεβαίως στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προβλέψουν ότι ένα μέτρο απελάσεως καθιστά παράνομη τη διαμονή υπηκόου τρίτης χώρας και, επομένως, ότι ο υπήκοος αυτός υπέχει γενική και αφηρημένη νομική υποχρέωση να εγκαταλείψει το έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, όπως αυτή που απορρέει από το άρθρο 50 του AufenthG. Εντούτοις, άπαξ και αποδειχθεί ο παράνομος χαρακτήρας της διαμονής, η εν λόγω οδηγία δεν επιτρέπει στο οικείο κράτος μέλος να ανέχεται την παρουσία του υπηκόου αυτού εν αναμονή της αποφάσεως του τελευταίου να εγκαταλείψει οικειοθελώς το έδαφος του κράτους μέλους. Αντιθέτως, το κράτος αυτό υποχρεούται να απευθύνει στον εν λόγω υπήκοο απόφαση επιστροφής, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας [35], εκτός αν αποφασίσει να νομιμοποιήσει τη διαμονή του ενδιαφερομένου χορηγώντας του άδεια διαμονής ή άλλη άδεια παρέχουσα δικαίωμα διαμονής, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 4, της ίδιας οδηγίας [36]. Η υποχρέωση των κρατών μελών να κινήσουν διαδικασία επιστροφής, εφόσον δεν χορηγούν δικαίωμα διαμονής, δεν επιδέχεται καμία εξαίρεση. Επομένως, η υποχρέωση αυτή εναπόκειται στα κράτη μέλη, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, η απόφαση επιστροφής αποτελεί συστατικό στοιχείο του παράνομου χαρακτήρα της διαμονής ή έχει αμιγώς δηλωτικό χαρακτήρα.

81. Όσον αφορά το πνεύμα της οδηγίας 2008/115, η υποχρέωση που αυτή προβλέπει στο άρθρο 6, παράγραφος 1, αποσκοπεί, όπως εξηγεί η Επιτροπή στο «εγχειρίδιο περί επιστροφής», στη μείωση των «γκρίζων ζωνών» (της παράνομης μεταναστεύσεως), στην αποτροπή της εκμετάλλευσης των παρανόμως διαμενόντων προσώπων και στη βελτίωση της ασφάλειας δικαίου για όλους τους ενδιαφερομένους [37]. Ωστόσο, μια ερμηνεία όπως η προτεινόμενη από τη Γερμανική Κυβέρνηση –σύμφωνα με την οποία η έναρξη ισχύος κάθε απαγορεύσεως εισόδου δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκην ότι το πρόσωπο το οποίο αφορά έχει εγκαταλείψει την εθνική επικράτεια μετά την έκδοση αποφάσεως επιστροφής εις βάρος του, στο μέτρο που θα αρκούσε να το έχει πράξει για να συμμορφωθεί με μια γενική και αφηρημένη υποχρέωση που προβλέπει η εθνική νομοθεσία– αγνοεί κατάφωρα, κατά την άποψή μου, τους ανωτέρω σκοπούς. Συγκεκριμένα, οι «γκρίζες ζώνες» στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή δεν μπορούν να περιοριστούν αποτελεσματικά μέσω μιας τέτοιας υποχρεώσεως, δεδομένου ότι, σε αντίθεση με την υποχρέωση επιστροφής που περιέχεται στην ομώνυμη απόφαση, δεν περιλαμβάνει κατ' ανάγκην ούτε την προθεσμία εντός της οποίας το εν λόγω πρόσωπο υποχρεούται να εγκαταλείψει οικειοθελώς το έδαφος του οικείου κράτους μέλους ούτε την αναγκαστική εκτέλεση της αναχωρήσεώς του σε περίπτωση που δεν το έχει πράξει.

[35] Πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Celaj (C-290/14, EU:C:2015:285, σημείο 50), κατά τις οποίες «[ο]ι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη από τα άρθρα 6 επ. της οδηγίας 2008/115 είναι συνεχείς, σταθερές και εφαρμόζονται αδιαλείπτως, υπό την έννοια ότι ανακύπτουν *αυτοδικαίως* κάθε φορά που πληρούνται οι όροι των εν λόγω άρθρων» (η υπογράμμιση δική μου).

[36] Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην κοινοβουλευτική ερώτηση P-1687/10 (ΕΕ 2011, C 138 E, σ. 1), στη οποία διευκρινίζονται, υπό το πρίσμα της υποχρεώσεως που επιβάλλεται κατ' αυτόν τον τρόπο στα κράτη μέλη, όπως το Βασίλειο της Ισπανίας, τα εξής: «It implies that Spanish authorities are not free any more – once they become aware of the presence of an illegally staying third-country national on their territory – to tolerate this situation without either initiating return procedures or launching procedures for granting a right to stay» («Συνεπάγεται ότι οι ισπανικές αρχές –άπαξ και αντιληφθούν την παρουσία ενός παράνομα διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφός τους– δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να ανεχθούν αυτήν την κατάσταση χωρίς είτε να κινήσουν διαδικασίες επιστροφής είτε να κινήσουν διαδικασίες για τη χορήγηση δικαιώματος διαμονής») (ανεπίσημη μετάφραση).

[37] Βλ. «εγχειρίδιο περί επιστροφής», σημείο 5, σ. 100. Βλ., επίσης, απάντηση της Επιτροπής στην κοινοβουλευτική ερώτηση P-1687/10 (ΕΕ 2011, C 138 E, σ. 1), κατά την οποία «[t]he obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce "grey areas", to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved» («[η] υποχρέωση των κρατών μελών είτε να κινήσουν διαδικασίες επιστροφής είτε να χορηγήσουν δικαίωμα διαμονής προτάθηκε από την Επιτροπή και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ώστε να μειωθούν οι "γκρίζες ζώνες", να αποτραπεί η εκμετάλλευση των παρανόμως διαμενόντων προσώπων και να βελτιωθεί η ασφάλεια δικαίου για όλους τους ενδιαφερομένους») (ανεπίσημη μετάφραση).

82. Εφόσον μια απαγόρευση εισόδου που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 μπορεί να παράγει τα έννομα αποτελέσματά της μόνο μετά την, εκούσια ή αναγκαστική, εκτέλεση της αποφάσεως επιστροφής, είναι αυτονόητο ότι δεν μπορεί να διατηρηθεί σε ισχύ μετά την ανάκληση της αποφάσεως αυτής.

83. Εξάλλου, η άποψη που υποστηρίχθηκε στις παρούσες προτάσεις, κατά την οποία η εν λόγω απαγόρευση εισόδου αποτελεί απαραίτητο εργαλείο παρακολουθηματικού χαρακτήρα σε σχέση με την απόφαση επιστροφής[38], φρονώ ότι αντικατοπτρίζεται κατά πρόδηλο τρόπο στους σκοπούς στους οποίους στηρίζεται η επιβολή της απαγορεύσεως εισόδου στο πλαίσιο της επίμαχης οδηγίας. Στις παρούσες προτάσεις υπομνήσθηκε επανειλημμένως ότι, αποκλείοντας κάθε είσοδο και διαμονή στο έδαφος όλων των κρατών μελών, η απαγόρευση εισόδου αποσκοπεί στο να προσδώσει «ευρωπαϊκή διάσταση στα αποτελέσματα των εθνικών μέτρων επιστροφής»[39]. Πρέπει να προστεθεί ότι, όπως εκτίθεται, κατ' ουσίαν, στο σημείο 11 του «εγχειριδίου περί επιστροφής», η απαγόρευση εισόδου αποσκοπεί στην ενίσχυση της αξιοπιστίας της διαδικασίας επιστροφής, στέλνοντας σε όσους απελάθηκαν λόγω παραβάσεως των κανόνων περί μεταναστεύσεως στα κράτη μέλη το μήνυμα ότι δεν θα τους επιτραπεί να εισέλθουν εκ νέου σε οποιοδήποτε κράτος μέλος για ορισμένο χρονικό διάστημα. Οι σκοποί αυτοί δεν αφήνουν, κατά την άποψή μου, καμία αμφιβολία ως προς το ότι κάθε απαγόρευση εισόδου που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επιβληθεί ελλείψει αποφάσεως επιστροφής ή να διατηρηθεί σε ισχύ σε περίπτωση ανακλήσεως της αποφάσεως αυτής.

84. Επιπλέον, δεν αντιλαμβάνομαι πώς το γεγονός, το οποίο αναφέρει το αιτούν δικαστήριο, ότι η απόφαση περί απελάσεως που εκδόθηκε πριν από την έκδοση της αποφάσεως επιστροφής έχει καταστεί απρόσβλητη μπορεί να μεταβάλει το συμπέρασμα αυτό. Αντιθέτως, το γεγονός ότι, λαμβανομένης υπόψη της περιστάσεως αυτής, ελλείπει μόνο μια διοικητική απόφαση για την αναγκαστική εκτέλεση της υποχρεώσεως αναχωρήσεως του προσφεύγοντος της κύριας δίκης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 50 του AufenthG, τονίζει ακριβώς το γεγονός ότι η απόφαση επιστροφής δεν υφίσταται πλέον νομικώς, οπότε η απαγόρευση εισόδου που απορρέει από αυτήν στερείται κάθε νομικής βάσεως.

85. Ωστόσο, στο σημείο αυτό, θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα αν η ανάκληση της αποφάσεως επιστροφής συνεπάγεται εντούτοις ότι η απαγόρευση εισόδου που την συνόδευε αρχικώς καθίσταται «απαγόρευση που δεν σχετίζεται με την επιστροφή» και, επομένως, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, ζήτημα για το οποίο ζητήθηκε γραπτή απάντηση από τους μετέχοντες στην παρούσα διαδικασία.

86. Επί του ζητήματος αυτού, ομολογώ ότι συμμερίζομαι την αρνητική άποψη που εξέφρασε η Επιτροπή. Όπως υπενθυμίζει η τελευταία, η απαγόρευση εισόδου και διαμονής, η οποία συνόδευε αρχικώς την απόφαση επιστροφής της υποθέσεως της κύριας δίκης, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 στο μέτρο που επιβλήθηκε σε παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας, ακριβώς λόγω της παράνομης διαμονής του. Δεδομένου ότι η απλή ανάκληση μιας τέτοιας αποφάσεως δεν ασκεί καμία επιρροή στα στοιχεία αυτά, φρονώ ότι είναι σαφές ότι η ανάκληση αυτή δεν μπορεί να επιφέρει, ελλείψει νέου μέτρου των εθνικών αρχών, την τροποποίηση του νομικού χαρακτηρισμού της εν λόγω απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής. Συγκεκριμένα, σε αντίθεση με τις απαγορεύσεις εισόδου που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 11

[38] Βλ., επίσης, Martucci, F., «La directive "retour": la politique européenne d'immigration face à ses paradoxes», *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*, 2009, σ. 50, που ορίζει την απαγόρευση εισόδου του άρθρου 11 της οδηγίας 2008/115 ως το «παρακολούθημα της επιστροφής».

[39] Οδηγία 2008/115, αιτιολογική σκέψη 14.

της οδηγίας 2008/115, οι απαγορεύσεις εισόδου σε εθνικό επίπεδο έχουν όρους εφαρμογής στους οποίους δεν περιλαμβάνεται ο παράνομος χαρακτήρας της διαμονής[40]. Συναφώς, οι γερμανικές αρχές εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να εκδώσουν διοικητική πράξη που να περιέχει απαγόρευση εισόδου σε εθνικό επίπεδο, εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής τέτοιας απαγορεύσεως, οι οποίες δεν συνδέονται με την επιστροφή.

87. Επιβάλλεται να γίνει μια τελική παρατήρηση. Αντιλαμβάνομαι ότι το σκεπτικό που οδήγησε τις γερμανικές αρχές στην ανάκληση της αποφάσεως επιστροφής, αφήνοντας εν ισχύ την απαγόρευση εισόδου και παραμονής, ήταν να εμποδίσουν τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης να εδραιώσει δικαίωμα διαμονής του στη Γερμανία[41]. Ωστόσο, παρατηρώ, όπως επισήμαναν και η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, ότι η οδηγία 2008/115 παρέχει στα κράτη μέλη νομική οδό η οποία τους δίνει τη δυνατότητα να αντιμετωπίζουν τέτοιες καταστάσεις, ήτοι εκείνη του άρθρου 9, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας, το οποίο προβλέπει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αναβάλουν την απομάκρυνση όταν αυτή παραβιάζει την αρχή της μη επαναπροωθήσεως παρέχοντας παράλληλα στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα γραπτή βεβαίωση σχετικά με την κατάστασή τους σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 12 της εν λόγω οδηγίας[42]. Η ανωτέρω νομική οδός παρέχει στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να διασφαλίσουν ότι η απόφαση επιστροφής απλώς αναστέλλεται και, ως εκ τούτου, να αποφευχθεί οποιαδήποτε αμφιβολία ως προς τη νομιμότητα της διατηρήσεως σε ισχύ της απαγορεύσεως εισόδου που τη συνοδεύει. Στο μέτρο που η απομάκρυνση του προσφεύγοντος της κύριας δίκης φαίνεται να ανεστάλη δυνάμει του καθεστώτος ανοχής που προβλέπεται στο άρθρο 60a του AufenthG, διερωτώμαι αν οι γερμανικές αρχές έκαναν χρήση της δυνατότητας αυτής.

88. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ότι η οδηγία 2008/115 αντιτίθεται στη διατήρηση σε ισχύ απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής, η οποία έχει εκδοθεί εις βάρος υπηκόου τρίτης χώρας ταυτόχρονα με απόφαση περί απελάσεως εκδοθείσα βάσει προηγούμενης ποινικής καταδίκης, σε περίπτωση ανακλήσεως της αποφάσεως επιστροφής. Τούτο ισχύει και στην περίπτωση επίσης που η εν λόγω απόφαση περί απελάσεως έχει καταστεί απρόσβλητη.

V. Πρόταση

89. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) ως εξής:

1) Απαγόρευση εισόδου και διαμονής που έχει εκδοθεί εις βάρος υπηκόου τρίτης χώρας ταυτόχρονα με απόφαση περί απελάσεως εκδοθείσα βάσει προηγούμενης ποινικής καταδίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής 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.

[40] Βλ. σημείο 68 των παρουσών προτάσεων.

[41] Βλ. σημείο 25 των παρουσών προτάσεων.

[42] Κατά την αιτιολογική σκέψη 12 της οδηγίας 2008/115: «[…] Προκειμένου [οι υπήκοοι τρίτων χωρών που παραμένουν παράνομα αλλά δεν μπορούν ακόμη να απομακρυνθούν] να είναι σε θέση να αποδεικνύουν την ειδική τους κατάσταση σε περίπτωση διοικητικών ή άλλων ελέγχων, θα πρέπει να τους παρέχεται γραπτή βεβαίωση σχετικά με την κατάστασή τους […]».

2) Η οδηγία 2008/115 αντιτίθεται στη διατήρηση σε ισχύ απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής, η οποία έχει εκδοθεί εις βάρος υπηκόου τρίτης χώρας ταυτόχρονα με απόφαση περί απελάσεως εκδοθείσα βάσει προηγούμενης ποινικής καταδίκης, σε περίπτωση ανακλήσεως της αποφάσεως επιστροφής. Τούτο ισχύει και στην περίπτωση επίσης που η εν λόγω απόφαση περί απελάσεως έχει καταστεί απρόσβλητη.