Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 24ης Νοεμβρίου 2022[1]

Υπόθεση C-528/21

M. D.
κατά
Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága

[αίτηση του Fővárosi Törvényszék
(δικαστηρίου περιφέρειας Βουδαπέστης, Ουγγαρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Σύνορα, άσυλο και μετανάστευση – Υπήκοος τρίτης χώρας παρανόμως διαμένων στο έδαφος κράτους μέλους – Οδηγία 2008/115/ΕΚ – Απαγόρευση εισόδου και παραμονής – Υπήκοος τρίτου κράτους γονέας ανηλίκου Ευρωπαίου πολίτη – Απειλή για τη δημόσια τάξη και την εθνική ασφάλεια – Άρθρο 25 της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν – Υποχρέωση διαβούλευσης – Κανονισμός (ΕΚ) 1987/2006 – Καταχώριση ατόμου ως ανεπιθύμητου στον χώρο Σένγκεν»

1. Με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως τίθεται, μεταξύ άλλων, το ερώτημα εάν συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης (συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης· στο εξής: Χάρτης) απαγόρευση εισόδου και διαμονής[2] υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος κράτους μέλους, η οποία επιβάλλεται από τις αρχές του τελευταίου, χωρίς, εξ όσων φαίνεται, να έχει ληφθεί υπόψη η προσωπική κατάστασή του, ιδίως η ιδιότητά του ως γονέα ανηλίκου τέκνου, πολίτη της Ένωσης, το οποίο διαμένει στο εν λόγω κράτος.

2. Στο πλαίσιο του ερωτήματος αυτού ανακύπτουν δύο προβλήματα, τα οποία αφορούν:

– τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2008/115/ΕΚ[3] όταν ο υπήκοος της τρίτης χώρας βρίσκεται εκτός της επικράτειας του κράτους μέλους κατά τον χρόνο κατά τον οποίον οι αρχές του τελευταίου επιβάλλουν την απαγόρευση εισόδου·

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Στο εξής αναφέρομαι σε αυτήν απλώς ως «απαγόρευση εισόδου».

[3] 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).

– την αναλογικότητα που, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) 1987/2006[4], αποτελεί προϋπόθεση για την εισαγωγή στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (στο εξής: SIS II) «καταχωρίσεων» με σκοπό την απαγόρευση εισόδου και διαμονής.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν[5]

3. Το άρθρο 25, παράγραφος 2, έχει ως εξής:

«Όταν προκύπτει ότι αλλοδαπός, κάτοχος ενός ισχύοντος τίτλου διαμονής που έχει χορηγηθεί από ένα εκ των συμβαλλομένων μερών, έχει καταχωρηθεί ως ανεπιθύμητος, το συμβαλλόμενο μέρος που τον έχει καταχωρήσει συνεννοείται με το μέρος που χορήγησε τον τίτλο διαμονής, προκειμένου να αποφασισθεί αν υφίστανται επαρκείς λόγοι για να ανακληθεί ο τίτλος διαμονής.

Εάν ο τίτλος διαμονής δεν ανακληθεί, το καταχωρούν συμβαλλόμενο μέρος προβαίνει στην ανάκληση της καταχωρήσεως, αλλά μπορεί να εγγράψει τον αλλοδαπό στον εθνικό του κατάλογο ανεπιθυμήτων.»

2. Ο κανονισμός 1987/2006

4. Το άρθρο 21 («Αναλογικότητα») διαλαμβάνει τα εξής:

«Πριν εισαγάγουν μια καταχώριση, τα κράτη μέλη αποφασίζουν αν η καταλληλότητα, η συνάφεια και η σπουδαιότητα της συγκεκριμένης περίπτωσης δικαιολογεί την καταχώριση στο SIS II.

[…]»

[4] Κανονισμός 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) (ΕΕ 2006, L 381, σ. 4, και διορθωτικό ΕΕ 2015, L 23, σ. 19), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1861 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2018 (ΕΕ 2018, L 312, σ. 14) από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του: άρθρα 63 και 66, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο. Ο κανονισμός προβλέπεται να καταργηθεί από την ημερομηνία πλήρους εφαρμογής (άρθρο 65 και άρθρο 66, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο), όπερ δεν έχει ακόμη συμβεί.

[5] Σύμβαση 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, η οποία υπεγράφη στο Σένγκεν στις 19 Ιουνίου 1990 (στο εξής: ΣΕΣΣ), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 265/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 2010, για την τροποποίηση της Σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 όσον αφορά την κυκλοφορία των προσώπων με θεώρηση μακράς διαρκείας (ΕΕ 2010, L 85, σ. 1). Το άρθρο 64 του κανονισμού (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 διαγράφει το άρθρο 25 της ΣΕΣΣ, το οποίο αντικαθίσταται πλέον από τα άρθρα 27 έως 30 του ίδιου κανονισμού· βλ. επίσης αιτιολογική σκέψη 29. Η ημερομηνία έναρξης ισχύος του προαναφερθέντος άρθρου 64 είναι η ημερομηνία της πλήρους εφαρμογής του κανονισμού σύμφωνα με το άρθρο 66, παράγραφοι 2 και 5. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι δεν πληρούνταν ακόμη οι προϋποθέσεις για μια τέτοια εφαρμογή.

5. Το άρθρο 24 («Προϋποθέσεις για την εισαγωγή καταχωρίσεων με σκοπό την απαγόρευση εισόδου ή διαμονής») 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.

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 […].

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.»

3. Η οδηγία 2008/115

6. Η αιτιολογική σκέψη 6 έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν ώστε η παύση της παράνομης παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών να διενεργείται με δίκαιη και διαφανή διαδικασία. Σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, οι αποφάσεις δυνάμει της παρούσας οδηγίας θα πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση και να βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια που να συνεπάγονται ότι η εκτίμηση θα πρέπει να υπερβαίνει το απλό γεγονός της παράνομης διαμονής […]».

7. Η αιτιολογική σκέψη 14 διαλαμβάνει τα εξής:

«Θα πρέπει να δοθεί ευρωπαϊκή διάσταση στα αποτελέσματα των εθνικών μέτρων επιστροφής με τη θέσπιση απαγόρευσης της εισόδου που δεν θα επιτρέπει την είσοδο και τη διαμονή στο έδαφος όλων των κρατών μελών […]».

8. Σύμφωνα με το άρθρο 3 («Ορισμοί»), σημείο 2, ως «παράνομη παραμονή» νοείται 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 Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν [6] ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος».

9. Το άρθρο 3, σημείο 6, ορίζει ως «απαγόρευση εισόδου» τη «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 5 καθορίζει τις προϋποθέσεις εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών όταν η σκοπούμενη παραμονή στην επικράτεια των κρατών μελών δεν υπερβαίνει σε διάρκεια τις 90 ημέρες εντός οιασδήποτε περιόδου 180 ημερών. Επί του παρόντος πρόκειται για το άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ 2016, L 77, σ. 1).

10. Το άρθρο 5 («Μη επαναπροώθηση, βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού, οικογενειακή ζωή και κατάσταση της υγείας») διαλαμβάνει τα εξής:

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

α) τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού,

β) την οικογενειακή ζωή,

[…]».

11. Το άρθρο 11 («Απαγόρευση εισόδου»), παράγραφος 1, 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.»

Β. Το εθνικό δίκαιο

12. Κρίσιμα εν προκειμένω είναι:

– τα άρθρα 33 και 42 του A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. Évi I. törvény (νόμου Ι του 2007, περί της εισόδου και διαμονής προσώπων με δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, στο εξής: νόμος Ι του 2007) (*Magyar Közlöny* 2007/1),

– τα άρθρα 43, 44 και 45 του A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. Évi II. törvény (νόμου ΙΙ του 2007, περί της εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, στο εξής: νόμος ΙΙ του 2007) (*Magyar Közlöny* 2007/2).

13. Το άρθρο 17 του 2018. Évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (νόμου CXXXIII του 2018 της 21ης Δεκεμβρίου 2018, για την τροποποίηση ορισμένων νόμων σχετικά με τη μετανάστευση και άλλων συναφών νόμων) (*Magyar Közlöny* 2018/133), σε ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2019, εισήγαγε στον νόμο Ι του 2007 το άρθρο 94, σύμφωνα με το οποίο:

«[…]

4) Η άδεια διαμονής ή η άδεια μόνιμης διαμονής υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος κατέχει έγκυρη άδεια διαμονής ή άδεια μόνιμης διαμονής ως μέλος οικογένειας Ούγγρου πολίτη ανακαλείται:

[…]

β) εάν η διαμονή του υπηκόου τρίτης χώρας θέτει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια της Ουγγαρίας.

[…]»

II. Τα πραγματικά περιστατικά [7], οι ένδικες διαφορές και τα προδικαστικά ερωτήματα

14. Ο M. D. είναι σερβικής καταγωγής υπήκοος Κοσσυφοπεδίου ο οποίος, το 2002, μετέβη στην Ουγγαρία. Έκτοτε διαβιούσε στη χώρα αυτή με τη σύντροφό του και το ανήλικο τέκνο του, αμφότεροι ουγγρικής υπηκοότητας, καθώς και με τη μητέρα του. Όλοι τους εξαρτώνται οικονομικά από αυτόν.

15. Ο M. D. ομιλεί επαρκώς την ουγγρική γλώσσα. Κατέχει στην Ουγγαρία μια επιχείρηση, ένα ακίνητο και διάφορα οχήματα. Διαθέτει επίσης εγκατάσταση στη Σλοβακία, λόγος για τον οποίον του έχει χορηγηθεί άδεια επαγγελματικής διαμονής στη χώρα αυτή [8].

16. Από τις 31 Μαΐου 2003, ο M. D. διέθετε άδεια διαμονής στην Ουγγαρία, η ισχύς της οποίας είχε επανειλημμένως παραταθεί. Αργότερα, λόγω της ιδιότητάς του ως γονέα ανηλίκου τέκνου ουγγρικής ιθαγένειας, του χορηγήθηκε προσωρινή άδεια διαμονής με ισχύ έως τις 20 Μαΐου 2021.

17. Στις 12 Ιουνίου 2018 ζήτησε να του χορηγηθεί δελτίο μόνιμης διαμονής στην Ουγγαρία.

18. Η αίτησή του απερρίφθη σε πρώτο βαθμό από την Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (περιφερειακή διεύθυνση Βουδαπέστης και της Κομητείας της Πέστης της εθνικής γενικής αστυνομικής διεύθυνσης αλλοδαπών, Ουγγαρία) [9].

19. Η απόφαση αυτή στηρίχθηκε σε γνωμοδότηση της Alkotmányvédelmi Hivatal (υπηρεσίας προστασίας του Συντάγματος, Ουγγαρία), σύμφωνα με την οποία ο M. D. συνιστούσε πραγματική, άμεση και σοβαρή απειλή για την εθνική ασφάλεια και, ως εκ τούτου, όφειλε να εγκαταλείψει τη χώρα [10].

20. Στις 27 Αυγούστου 2018 η υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας διαπίστωσε ότι η άδεια διαμονής του M. D. είχε λήξει, γεγονός που επιβεβαιώθηκε από την ίδια αρχή, σε δεύτερο βαθμό, στις 26 Νοεμβρίου 2018.

21. Στις 28 Μαΐου 2019 το Fővárosi Törvényszék (γενικό δικαστήριο πρωτευούσης, Ουγγαρία) ακύρωσε την απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2018 [11] και διέταξε τις υπηρεσίες αλλοδαπών να διεξαγάγουν νέα διαδικασία κατά την οποία θα εξέταζαν το σύνολο των περιστάσεων, λαμβάνοντας πρωτίστως υπόψη ότι ο M. D. και η σύντροφός του διαβιούσαν στην Ουγγαρία από κοινού με το ανήλικο τέκνο τους, υπήκοο Ουγγαρίας.

[7] Η έκθεση των πραγματικών περιστατικών αντιστοιχεί στην περιγραφή του αιτούντος δικαστηρίου. Δεν περιλαμβάνει άλλα πραγματικά περιστατικά, όπως αυτά στα οποία αναφέρθηκε η Ουγγρική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τα οποία όμως δεν μνημονεύονται στη διάταξη περί παραπομπής.

[8] Η διάρκεια της άδειας ήταν διετής αρχής γενομένης από τις 26 Φεβρουαρίου 2019. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η άδεια αυτή δεν ανανεώθηκε συνεπεία της εισαγωγής καταχώρισης σχετικά με τον M. D. στο SIS II, η οποία βασίζεται στην επίμαχη εν προκειμένω απαγόρευση εισόδου.

[9] Στο εξής: υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας.

[10] Κατά αυτού είχε επιβληθεί προηγουμένως ποινή φυλάκισης (με αναστολή) ενός έτους για το αδίκημα της διευκόλυνσης της παράνομης εισόδου αλλοδαπών μέσω της παροχής βοηθείας για παράνομη διέλευση των συνόρων.

[11] Τα ακυρωτικά αποτελέσματα εκτείνονταν και στην απόφαση της 27ης Αυγούστου 2018. Το αιτούν δικαστήριο υπογράμμισε ότι η υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας δεν είχε αποδείξει ότι πληρούνταν οι προϋποθέσεις του άρθρου 33 του νόμου I του 2007, ήτοι, ότι επρόκειτο για πραγματική, άμεση, σοβαρή και ενεστώσα απειλή, καθ' ο μέρος στήριξε την απόφασή της στη γνωμοδότηση της υπηρεσίας προστασίας του Συντάγματος, η οποία δεν είχε παρέμβει στην υπόθεση ως ειδική αρχή.

22. Στις 29 Αυγούστου 2019, μετά το πέρας της νέας διαδικασίας, η υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας απέρριψε την αίτηση του M. D. για τη χορήγηση δελτίου διαμονής. Επισήμανε ότι, λαμβανομένων υπόψη των ισχυουσών από 1ης Ιανουαρίου 2019 νομοθετικών τροποποιήσεων, η διαδικασία είχε διεξαχθεί βάσει του άρθρου 94, παράγραφος 4, στοιχείο b, του νόμου I του 2007 [12]. Επιπλέον, επισήμανε ότι δεν μπορούσε να αποστεί από τις γνωμοδοτήσεις της υπηρεσίας προστασίας του Συντάγματος, η οποία ενεργεί ως ειδική αρχή, καθώς και ότι δεν διέθετε περιθώριο εκτίμησης.

23. Ο M. D. προσέφυγε κατά της απόφασης της υπηρεσίας αλλοδαπών της αστυνομίας ενώπιον του Fővárosi Törvényszék (δικαστηρίου περιφέρειας Βουδαπέστης). Το δικαστήριο αυτό απέρριψε την προσφυγή με το σκεπτικό ότι οι υπηρεσίες αλλοδαπών είναι υποχρεωμένες να ζητούν τη γνώμη της ειδικής αρχής, η οποία είναι δεσμευτική.

24. Το Kúria (Ανώτατο Δικαστήριο, Ουγγαρία) επικύρωσε την απόφαση του Fővárosi Törvényszék (δικαστηρίου περιφέρειας Βουδαπέστης). Λαμβανομένων υπόψη των διαβαθμισμένων εγγράφων στα οποία στηρίχθηκε η γνωμοδότηση της ειδικής αρχής, το Kúria (Ανώτατο Δικαστήριο) δέχθηκε ότι η διαμονή του M. D. στην Ουγγαρία συνιστούσε πραγματική και άμεση απειλή για την εθνική ασφάλεια. Για τον λόγο αυτόν, η αξιολόγηση της προσωπικής κατάστασής του δεν θα μπορούσε να μεταβάλει την εκτίμηση αυτή.

25. Ο M. D. εγκατέλειψε το ουγγρικό έδαφος στις 24 Σεπτεμβρίου 2020 [13].

26. Στις 14 Οκτωβρίου 2020, η υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας τού επέβαλε τριετή απαγόρευση εισόδου στην Ουγγαρία και διέταξε την εισαγωγή καταχώρισης στο SIS II σχετικά με την απαγόρευση αυτή.

27. Η απαγόρευση βασίσθηκε στο ακόλουθο σκεπτικό:

– η παραμονή του M. D. στην Ουγγαρία συνιστούσε απειλή για την εθνική ασφάλεια της χώρας [14],

– με πρόταση της 30ής Σεπτεμβρίου 2020, η υπηρεσία προστασίας του Συντάγματος είχε συστήσει την απομάκρυνση του M. D. και την επιβολή δεκαετούς απαγόρευσης εισόδου και διαμονής.

28. Ο M. D. προσέφυγε κατά της απαγόρευσης εισόδου ενώπιον του Fővárosi Törvényszék (δικαστηρίου περιφέρειας Βουδαπέστης). Ισχυρίσθηκε ότι η υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας παρέβη το καθήκον της διενέργειας εις βάθος ελέγχου, της αξιολογήσεως και της αιτιολογήσεως των πραγματικών περιστατικών και των κανόνων που παρατίθενται στην απόφασή της, καθώς και ότι η τελευταία στηρίζεται αποκλειστικά σε πρόταση άλλης διοικητικής αρχής. Επικαλέσθηκε συναφώς, πέραν της εθνικής νομοθεσίας, το άρθρο 11 της οδηγίας 2008/115.

[12] Βλ. μερική παράθεσή τους στο σημείο 13 των παρουσών προτάσεων.

[13] Μεταγενέστερα, επιχείρησε να επιστρέψει στην Ουγγαρία. Μετά από έλεγχο για τη νόσο COVID που διενεργήθηκε στα σύνορα, διαπιστώθηκε ότι ο M. D. δεν μπορούσε να εισέλθει στη χώρα λόγω της απαγόρευσης εισόδου που του είχε επιβληθεί. Σύμφωνα με την Ουγγρική Κυβέρνηση, δεν είναι γνωστή η τρέχουσα διεύθυνσή του.

[14] Προσέθεσε ότι η διαταγή απομάκρυνσής του (sic) θεωρήθηκε αναλογικός περιορισμός, παρά την ύπαρξη, κατά τον χρόνο εκείνο, έγκυρης σλοβακικής άδειας διαμονής.

29. Η υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής. Υποστήριξε ότι η απόφασή της στηριζόταν στην αναγκαστικού δικαίου διάταξη του άρθρου 43 του νόμου ΙΙ του 2007, η οποία προβλέπει την επιβολή αυτοτελούς απαγόρευσης εισόδου σε υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει στο εξωτερικό και του οποίου η είσοδος και η διαμονή υπονομεύουν την εθνική ασφάλεια, καθώς και τον δεσμευτικό χαρακτήρα των προτάσεων των οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με την εθνική ασφάλεια. Επιπλέον, δεδομένου ότι η άδεια διαμονής του M. D. (η οποία του είχε χορηγηθεί λόγω της οικογενειακής σχέσης του) είχε ήδη ανακληθεί, ουδεμία υποχρέωση υπείχε εκ του νόμου να λάβει υπόψη την οικογενειακή κατάσταση του τελευταίου.

30. Στο πλαίσιο αυτό, το Fővárosi Törvényszék (γενικό δικαστήριο πρωτευούσης) υποβάλλει στο Δικαστήριο τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα, εκ των οποίων παραθέτω τα δύο πρώτα:

«1) Έχουν τα άρθρα 5 και 11 της οδηγίας [2008/115] και το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 7, 20, 24 και 47 του Χάρτη, την έννοια ότι αντιτίθενται σε πρακτική κράτους μέλους η οποία επεκτείνει την εφαρμογή νομοθετικής μεταρρυθμίσεως και σε διαδικασίες οι οποίες αρχίζουν εκ νέου κατόπιν δικαστικής εντολής εκδοθείσας στο πλαίσιο προγενεστέρως κινηθεισών διαδικασιών, συνεπεία δε της εν λόγω νομοθετικής μεταρρυθμίσεως ο υπήκοος τρίτης χώρας, μέλος της οικογενείας πολίτη της Ένωσης, υπόκειται σε πολύ δυσμενέστερο δικονομικό καθεστώς, με αποτέλεσμα να χάνει την ιδιότητα του προσώπου που δεν μπορεί να απομακρυνθεί ούτε καν για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή εθνικής ασφαλείας, την οποία είχε αποκτήσει λόγω της μέχρι τούδε διάρκειας διαμονής του, να απορρίπτεται κατόπιν αυτού η αίτησή του για έκδοση δελτίου μόνιμης διαμονής με βάση την ίδια ακριβώς πραγματική κατάσταση και για λόγους εθνικής ασφαλείας, να του αφαιρείται το δελτίο διαμονής που είχε εκδοθεί υπέρ του και στη συνέχεια να του επιβάλλεται απαγόρευση εισόδου και διαμονής, χωρίς να ληφθεί υπόψη η προσωπική και οικογενειακή του κατάσταση σε καμία από τις διαδικασίες –ιδίως, στο πλαίσιο αυτό, το γεγονός ότι συντηρεί επίσης έναν ανήλικο Ούγγρο υπήκοο–, αποφάσεις που έχουν ως αποτέλεσμα είτε τη διάσπαση της οικογενειακής ενότητας είτε την υποχρέωση των πολιτών της Ένωσης που είναι μέλη της οικογενείας του υπηκόου τρίτης χώρας, συμπεριλαμβανομένου του ανήλικου τέκνου του, να εγκαταλείψουν το έδαφος του κράτους μέλους;

2) Έχουν τα άρθρα 5 και 11 της οδηγίας 2008/115 και το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 7 και 24 του Χάρτη, την έννοια ότι αντιτίθενται σε πρακτική κράτους μέλους κατά την οποία δεν εξετάζονται οι προσωπικές και οικογενειακές περιστάσεις του υπηκόου τρίτης χώρας πριν του επιβληθεί απαγόρευση εισόδου και διαμονής, με την αιτιολογία ότι η διαμονή του εν λόγω προσώπου, μέλους οικογενείας πολίτη της Ένωσης, συνιστά πραγματική, άμεση και σοβαρή απειλή για την εθνική ασφάλεια;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

31. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στο Δικαστήριο στις 26 Αυγούστου 2021. Αποφασίσθηκε η κατά προτεραιότητα εκδίκαση της υπόθεσης.

32. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Τσεχική και η Ουγγρική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

33. Στις 25 Μαρτίου 2022 το Δικαστήριο ζήτησε ορισμένες διευκρινίσεις από το αιτούν δικαστήριο, το οποίο διαβίβασε το αίτημα στους διαδίκους της κύριας δίκης. Τόσο ο M. D. όσο και η υπηρεσία αλλοδαπών της αστυνομίας απάντησαν στις ερωτήσεις που τους απεστάλησαν.

34. Στις 21 Σεπτεμβρίου 2022 διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση στην οποία παρέστησαν η Ουγγρική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

IV. Ανάλυση

35. Καθ' υπόδειξιν του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις θα επικεντρωθούν στα δύο πρώτα προδικαστικά ερωτήματα.

36. Λόγω της συνάφειάς τους, θα εξετάσω τα ερωτήματα αυτά από κοινού. Κατ' ουσίαν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί εάν το άρθρο 20 ΣΛΕΕ και τα άρθρα 5 και 11 της οδηγίας 2008/115, σε συνδυασμό με τα άρθρα 7, 20, 24 και 47 του Χάρτη, έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος να ανακαλέσει το δικαίωμα διαμονής υπηκόου τρίτης χώρας, μέλους οικογένειας πολίτη της Ένωσης που δεν έχει ασκήσει το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας, και να του επιβάλει απαγόρευση εισόδου στην επικράτεια με την αιτιολογία ότι η συμπεριφορά του συνιστά πραγματική, άμεση και σοβαρή απειλή για την εθνική ασφάλεια, χωρίς να εξετάσει την προσωπική και οικογενειακή κατάστασή του, ακόμη και αν είναι γονέας ανηλίκου τέκνου, υπηκόου του εν λόγω κράτους μέλους.

37. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι μια δυσμενής για τους υπηκόους τρίτων χωρών νομοθετική τροποποίηση εφαρμόσθηκε κατά το πέρας διαδικασίας που είχε κινηθεί υπό το καθεστώς της προηγούμενης νομοθεσίας. Φρονώ ότι, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, ο χρονικός αυτός παράγοντας δεν ασκεί επιρροή στην απάντηση. Επιπλέον, σύμφωνα με την προαναφερθείσα έκθεση των πραγματικών περιστατικών, η αίτηση χορήγησης δελτίου διαμονής απορρίφθηκε συνεπεία της νομοθετικής τροποποίησης, απόφαση η οποία κατέστη αμετάκλητη δυνάμει των ανωτέρω δικαστικών αποφάσεων.

A. Επί του παραδεκτού

38. Το τελευταίο ακριβώς στοιχείο αποτελεί τον λόγο για τον οποίον η Ουγγρική Κυβέρνηση αμφισβητεί τη σχέση μεταξύ των προδικαστικών ερωτημάτων και του αντικειμένου της διαφοράς της κύριας δίκης. Ισχυρίζεται ότι τα ερωτήματα αυτά αναφέρονται σε κανόνες που είχαν εφαρμοσθεί κατά τη διάρκεια προηγούμενης διαδικασίας, οριστικά περατωθείσας, διαφορετικής από την εκκρεμή επί του παρόντος. Ως εκ τούτου, φρονεί ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι υποθετική [15].

39. Προσθέτει ότι η προσφυγή της κύριας δίκης στρέφεται κατά *αυτοτελούς* απόφασης εισόδου και διαμονής στην Ουγγαρία, ως προς την οποία ούτε η οδηγία 2008/115 ούτε ο Χάρτης έχει εφαρμογή, και, ως εκ τούτου, η ερμηνεία των κανόνων αυτών δεν είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς.

[15] Σημείο 10 των γραπτών παρατηρήσεών της.

40. Η ένσταση της Ουγγρικής Κυβέρνησης έχει κάποιο έρεισμα, καθόσον, όπως έχω επισημάνει, οι εθνικές αποφάσεις με τις οποίες είχε κριθεί, χωρίς τα αντίστοιχα δικαστήρια, κατά την επικύρωσή τους, να υποβάλουν αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ότι ο M. D. δεν είχε δικαίωμα να αποκτήσει ή να διατηρήσει άδεια διαμονής στην Ουγγαρία, της οποίας απήλαυε προηγουμένως, ήταν αμετάκλητες [16].

41. Τούτο, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι το προδικαστικό ερώτημα είναι αλυσιτελές για την επίλυση της διαφοράς: καθόσον η τελευταία περιορίζεται στο κύρος της απαγόρευσης εισόδου στην Ουγγαρία [17], οι αμφιβολίες είναι εύλογες ακόμη και αν, όπως σκοπεύω να προτείνω, η οδηγία 2008/115 και (στον βαθμό που εξαρτάται από αυτήν) ο Χάρτης δεν είχαν εφαρμογή στη διαφορά αυτή.

Β. Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2008/115

42. Από τη διατύπωση των προδικαστικών ερωτημάτων προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο δεν αμφισβητεί τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2008/115. Αντιθέτως, η Επιτροπή και η Ουγγρική Κυβέρνηση φρονούν, για τους ίδιους εν μέρει λόγους, ότι η οδηγία αυτή δεν διέπει κατάσταση όπως αυτή της κύριας δίκης:

– Κατά την Επιτροπή, η οδηγία 2008/115 εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων κρατών που διαμένουν παράνομα σε κράτος μέλος. Κάτι τέτοιο δεν ισχύει στην περίπτωση προσώπου το οποίο, κατά τον χρόνο επιβολής της απαγόρευσης εισόδου, δεν βρίσκεται στο κράτος μέλος αυτό [18].

– Η επιχειρηματολογία της Ουγγρικής Κυβέρνησης κινείται στην ίδια κατεύθυνση [19]. Προσθέτει ότι οι λόγοι της επιβληθείσας απαγόρευσης δεν συνδέονται με τη μετανάστευση, παραπέμπει δε στο εγχειρίδιο περί επιστροφής [20], επικαλούμενη, προς στήριξη της θέσης της, το σημείο του 11 [21]. Η απαγόρευση εισόδου είναι αυτοτελής [22] και, ως τέτοια, διέπεται από το εθνικό δίκαιο.

43. Κατά τη γνώμη μου, υπήκοος τρίτης χώρας του οποίου η παρουσία σε κράτος μέλος είναι νόμιμη, αλλά καθίσταται παράνομη λόγω της ανακλήσεως της άδειας διαμονής που του είχε χορηγηθεί υπόκειται στις απαιτήσεις της οδηγίας 2008/115.

44. Ωστόσο, η οδηγία 2008/115 δεν περιέχει καμία ρητή ένδειξη σε σχέση με τις συνέπειες που έχει η εγκατάλειψη του εδάφους από τον παρανόμως διαμένοντα αλλοδαπό ως προς την εφαρμογή του κανόνα.

[16] Δεν θα εξετάσω, συνεπώς, την απώλεια του δικαιώματος διαμονής του M. D., χωρίς τούτο να σημαίνει ότι ορισμένα από όσα εκθέσω εν συνεχεία δεν μπορούν να είναι χρήσιμα για το Δικαστήριο, εάν αποφασίσει να εξετάσει το ζήτημα αυτό.

[17] Η προσβαλλόμενη απόφαση συνίσταται στην απαγόρευση εισόδου και την *εισαγωγή καταχώρισης* στο SIS II, πλην όμως δεν φαίνεται να εγείρονται αμφιβολίες σε σχέση με την τελευταία, ως προς την οποία το αιτούν δικαστήριο δεν διατυπώνει άμεσα καμία αμφιβολία (αναφέρεται έμμεσα στο SIS II στο πλαίσιο του τετάρτου ερωτήματος). Εν πάση περιπτώσει, θα εξετάσω τα προβλήματα σχετικά με το SIS II στο τέλος των παρουσών προτάσεων.

[18] Σημείο 20 των γραπτών παρατηρήσεών της.

[19] Σημείο 43 των γραπτών παρατηρήσεών της.

[20] Παράρτημα της σύστασης (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).

[21] Σημείο 41 των γραπτών παρατηρήσεών της. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το Δικαστήριο δίνει προτεραιότητα στο αντίστοιχο άρθρο της οδηγίας, το οποίο «δεν είναι δυνατόν να τροποποιηθεί με μια σύσταση της Επιτροπής, η οποία δεν έχει δεσμευτική ισχύ»: απόφαση της 3ης Ιουνίου 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, στο εξής: απόφαση Westerwaldkreis, EU:C:2021:432,σκέψη 47).

[22] Σύμφωνα με τα σημεία 42 και 43 των παρατηρήσεων της Ουγγρικής Κυβέρνησης, ο επιθετικός προσδιορισμός «αυτοτελής» προκύπτει από το γεγονός ότι δεν έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης.

45. Η γνώμη μου είναι ότι η οδηγία 2008/115 δεν καλύπτει την περίπτωση αυτή, καθόσον η ίδια εφαρμόζεται μόνο σε υπηκόους τρίτων χωρών που *διαμένουν* παράνομα στο έδαφος κράτους μέλους [23], σύμφωνα με τον ορισμό που περιλαμβάνει η ίδια η οδηγία.

46. Η απαίτηση παρουσίας του υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος κράτους μέλους προκύπτει εμμέσως από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, στο πεδίο εφαρμογής της οποίας εμπίπτουν οι «παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόους τρίτης χώρας».

47. Επομένως, η «παράνομη παραμονή» [24] υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος αυτό αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της οδηγίας 2008/115. Για τον χαρακτηρισμό της ως «παράνομης», ο λόγος της παρουσίας ή η διάρκειά της είναι άνευ σημασίας [25].

48. Η οδηγία 2008/115 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα κατά υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν, επαναλαμβάνω, παράνομα *στο έδαφός τους* [26]. Εάν εντοπίσουν παράνομη παρουσία στο έδαφός τους, οφείλουν να την τερματίσουν το συντομότερο δυνατόν [27]. Κατά κανόνα εκδίδουν, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, απόφαση επιστροφής [28], «με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 5» [29].

49. Αμφιβολίες μπορούν να ανακύψουν από το γεγονός ότι, στην πραγματικότητα, υφίστανται δύο είδη απαγορεύσεων εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών: α) αυτές που συνοδεύουν τις αποφάσεις επιστροφής οι οποίες λαμβάνονται σύμφωνα με την οδηγία 2008/115 και β) αυτές που, για λόγους εθνικής ασφαλείας ή άλλους παρόμοιους λόγους, εκδίδονται εκτός του πλαισίου της οδηγίας αυτής.

50. Είναι σκόπιμο, για τους σκοπούς της διάκρισης μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών, να εκτεθεί το περίγραμμα των απαγορεύσεων εισόδου που διέπονται από την οδηγία 2008/115 καθώς και εκείνων που δεν διέπονται από αυτήν.

[23] Άρθρο 2, παράγραφος 1. Ουδόλως προκύπτει ότι η Ουγγαρία αποφάσισε να μην εφαρμόζει την οδηγία στους υπηκόους τρίτων χωρών στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου.

[24] Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 ορίζει ως παράνομη παραμονή την «*παρουσία στο έδαφος κράτους μέλους* υπηκόου τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή δεν πληροί πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος». Η υπογράμμιση δική μου.

[25] Αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, σκέψη 48), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία) (C-808/18, EU:C:2020:1029, σκέψη 243). Στο διατακτικό της απόφασης Westerwaldkreis, το Δικαστήριο αποσαφήνισε ότι η οδηγία 2008/115 «τυγχάνει εφαρμογής επί απαγορεύσεως εισόδου και διαμονής επιβληθείσας από κράτος μέλος το οποίο δεν έχει κάνει χρήση της προβλεπόμενης στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας δυνατότητας σε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος βρίσκεται στο έδαφός του και εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση περί απελάσεως για λόγους δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας τάξης, βάσει προηγούμενης ποινικής καταδίκης».

[26] Απόφαση της 8ης Μαΐου 2018, Κ.Α. κ.λπ. (Οικογενειακή επανένωση στο Βέλγιο) (C-82/16, στο εξής: απόφαση Κ.Α. κ.λπ., EU:C:2018:308, σκέψη 101).

[27] Αποφάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψεις 31 και 45), και της 7ης Ιουνίου 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, σκέψη 87).

[28] Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115, η επιστροφή συνίσταται στη «διαδικασία επανόδου υπηκόου τρίτης χώρας – είτε με οικειοθελή συμμόρφωσή του προς την υποχρέωση επιστροφής είτε αναγκαστικά […] στη χώρα καταγωγής του/της, ή […] σε χώρα διέλευσης […] ή […] σε άλλη τρίτη χώρα, στην οποία […] αποφασίζει εθελοντικά να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός/-ή».

[29] Η *νομική* αδυναμία εκτέλεσης της απόφασης επιστροφής διά της απομάκρυνσης του παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας δεν απαλλάσσει το οικείο κράτος μέλος από την υποχρέωση έκδοσης τέτοιας απόφασης, αν και επιτρέπει την αναβολή εκτέλεσής της (απόφαση Westerwaldkreis, σκέψη 54).

1. Οι απαγορεύσεις εισόδου που διέπονται από την οδηγία 2008/115

51. Η οδηγία 2008/115 αποτελεί μέρος ενός συνόλου μέσων που αποσκοπούν στην εφαρμογή της πολιτικής της Ένωσης για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών.

52. Σκοπός της είναι να θεσπίσει κοινούς κανόνες για την επιστροφή, την απομάκρυνση, τη χρήση αναγκαστικών μέτρων, την κράτηση και τις απαγορεύσεις εισόδου, κατά τρόπο ώστε η παύση της παράνομης παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών να πραγματοποιείται με δίκαιες και διαφανείς διαδικασίες [30].

53. Η οδηγία 2008/115 προβλέπει διάφορες αλληλένδετες διαδικασίες: την κεντρική, η οποία αφορά την απόφαση επιστροφής, και άλλες, σχετικά με ενέργειες που συνδέονται με αυτήν και που μπορούν ή πρέπει να την ακολουθήσουν.

54. Σκοπός των ενεργειών αυτών είναι η προετοιμασία και η διασφάλιση της επιστροφής με: α) τον καθορισμό προθεσμίας για την οικειοθελή εκτέλεση της υποχρέωσης επιστροφής, β) την τήρηση των προϋποθέσεων για την αναγκαστική εκτέλεση της υποχρέωσης επιστροφής, και γ) την επιβολή των αποτελεσμάτων της απόφασης επιστροφής στον χώρο Σένγκεν μέσω απαγορεύσεων εισόδου που καταχωρίζονται στο SIS II [31].

55. Εντός του συστήματος αυτού, η απαγόρευση εισόδου αποτελεί μέσο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής της Ένωσης *περί επιστροφών*: για ορισμένο χρονικό διάστημα μετά την απομάκρυνση παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας, αυτός δεν θα μπορεί να επιστρέψει νομίμως στην επικράτεια των κρατών μελών [32]. Η απαγόρευση προσδίδει ευρωπαϊκή διάσταση στην απόφαση επιστροφής [33].

56. Κατά την οδηγία 2008/115, η απαγόρευση εισόδου:

– Εξαρτάται από απόφαση επιστροφής, υπό την έννοια ότι, εάν ελλείπει η τελευταία, δεν είναι δυνατή η λήψη της πρώτης [34]. Τούτο επιτάσσουν το άρθρο 3, παράγραφος 6, και το άρθρο 11, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

– Συνοδεύει υποχρεωτικά την απόφαση επιστροφής όταν δεν έχει χορηγηθεί προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση ή δεν έχει εκπληρωθεί η υποχρέωση εγκατάλειψης της επικράτειας [35].

30 Άρθρο 1 και αιτιολογικές σκέψεις 6 και 30 της οδηγίας 2008/115.

31 Όπως εξηγώ κατωτέρω, υπό το καθεστώς του κανονισμού 1987/2006, δεν είναι υποχρεωτική η εισαγωγή στο SIS II καταχωρίσεων σχετικά με υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίες βασίζονται σε απαγορεύσεις εισόδου που έχουν επιβληθεί λόγω παράβασης των εθνικών κανόνων περί εισόδου ή διαμονής: βλ. σημείο 112 των παρουσών προτάσεων.

32 Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, JZ (Ποινή φυλάκισης σε περίπτωση απαγόρευσης εισόδου) (C-806/18, EU:C:2020:724, σκέψη 32).

33 Αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας 2008/115. Εντούτοις, δεν είναι απαραίτητο όλες οι αποφάσεις επιστροφής να συνοδεύονται από απαγόρευση εισόδου: βλ. άρθρο 11, παράγραφος 1, και σημείο 112 των παρουσών προτάσεων, σχετικά με τον προαιρετικό χαρακτήρα της εισαγωγής ορισμένων καταχωρίσεων στο SIS II.

34 Η απόφαση επιστροφής αποτελεί συνέπεια της παράνομης διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους. Η απαγόρευση εμποδίζει ενδεχόμενη είσοδο, μεταγενέστερη της επιστροφής, στο έδαφος της Ένωσης, καθιστώντας την αυτομάτως παράνομη: βλ. απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrami (C-225/16, στο εξής: απόφαση Ouhrami, EU:C:2017:590, σκέψεις 49 επ.). Τυπικώς, ωστόσο, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να εκδίδουν αποφάσεις απαγόρευσης εισόδου ταυτόχρονα με την απόφαση επιστροφής ή μετά από αυτή: άρθρο 6, παράγραφος 6, της οδηγίας 2008/115. Για λόγους αποτελεσματικότητας, η τρέχουσα πρόταση αναδιατύπωσης της οδηγίας περιλαμβάνει, ως νέο χαρακτηριστικό σε σχέση με το ισχύον καθεστώς, την έκδοση αποφάσεων απαγόρευσης εισόδου χωρίς προηγουμένως να έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής σε περιπτώσεις στις οποίες η παράνομη παραμονή διαπιστώνεται για πρώτη φορά κατά τη διάρκεια συνοριακών ελέγχων που διενεργούνται κατά την αναχώρηση: άρθρο 13, παράγραφος 2, της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (αναδιατύπωση) [COM(2018) 634 τελικό].

35 Άρθρο 11, παράγραφος 1. Υπό άλλες συνθήκες, η απαγόρευση εισόδου είναι δυνατή, αλλά όχι υποχρεωτική.

– Μπορεί να αναπτύξει έννομα αποτελέσματα μόνο μετά την εκτέλεση, οικειοθελή ή αναγκαστική, της απόφασης επιστροφής [36].

– Δεν μπορεί να διατηρηθεί σε ισχύ μετά την ανάκληση της απόφασης επιστροφής [37].

2. Οι απαγορεύσεις εισόδου που δεν διέπονται από την οδηγία 2008/115

57. Τα κράτη μέλη διατηρούν την εξουσία να αρνούνται σε υπηκόους τρίτων χωρών, λόγω της παράνομης παραμονής τους, την είσοδο στο έδαφός τους σε περιπτώσεις διαφορετικές από εκείνες στις οποίες εκδίδεται απόφαση επιστροφής σύμφωνα με την οδηγία 2008/115.

58. Όπως έχω ήδη αναφέρει, οι περιπτώσεις αυτές (χαρακτηριστικό των οποίων είναι η αντιμετώπιση συμπεριφορών προσώπων μη ευρισκόμενων στο έδαφός τους οι οποίες συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια, την εθνική ασφάλεια ή θίγουν τις διεθνείς σχέσεις) δεν καλύπτονται από την οδηγία 2008/115.

59. Οι απαγορεύσεις αυτές εισόδου είναι ανεξάρτητες από οποιαδήποτε απόφαση επιστροφής βάσει της οδηγίας 2008/115. Επιβάλλονται σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου (και, κατά περίπτωση, με αυτές που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο ή από ορισμένες αποφάσεις της Ένωσης) [38] και όχι, επαναλαμβάνω, με την οδηγία 2008/115 [39].

60. Στον βαθμό κατά τον οποίο στηρίζεται στην απειλή που θα συνιστούσε η παρουσία υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος κράτους μέλους, μια τέτοιου είδους απαγόρευση αποτελεί επίσης τη βάση τυχόν απόφασης καταχώρισης στους καταλόγους ανεπιθύμητων προσώπων του SIS II. Στην περίπτωση αυτή, η εισαγωγή της καταχώρισης στο SIS II είναι υποχρεωτική [40].

3. Το περιορισμένο γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης εισόδου

61. Ανεξαρτήτως του λόγου της επιβαλλόμενης από κράτος μέλος απαγόρευσης εισόδου και διαμονής, το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της είναι περιορισμένο, εάν το πρόσωπο κατά του οποίου στρέφεται διαθέτει τίτλο που του επιτρέπει να διαμένει νόμιμα σε κάποιο άλλο κράτος μέλος.

62. Δεδομένου ότι το «πανευρωπαϊκό» αποτέλεσμα της απαγόρευσης εισόδου συνδέεται, τεχνικά και πρακτικά, με την εισαγωγή στο SIS II καταχώρισης βάσει της απαγόρευσης αυτής, η αντίστοιχη καταχώριση στο SIS II πρέπει να διαγράφεται όταν η απαγόρευση δεν μπορεί να έχει τέτοιο αποτέλεσμα.

[36] Αποφάσεις Ouhrami (σκέψη 49) και Westerwaldkreis (σκέψη 52).

[37] Απόφαση Westerwaldkreis (σκέψη 54).

[38] Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2022/331 του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 2022, που τροποποιεί την απόφαση 2014/145/ΚΕΠΠΑ σχετικά με περιοριστικά μέτρα όσον αφορά δράσεις που υπονομεύουν ή απειλούν την εδαφική ακεραιότητα, την κυριαρχία και την ανεξαρτησία της Ουκρανίας (ΕΕ 2022, L 52, σ. 1). Στο παράρτημά του απαριθμούνται τα πρόσωπα σε σχέση με τα οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να *εμποδίσουν την είσοδο* στο έδαφός τους.

[39] Τούτο δεν σημαίνει ότι το κράτος μέλος απαλλάσσεται κάθε περιορισμού, διαδικαστικού ή ουσιαστικού, που απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης: βλ. σημεία 96 επ. των παρουσών προτάσεων.

[40] Άρθρο 24, παράγραφος 2, του κανονισμού 1987/2006, σε αντιδιαστολή προς το άρθρο 24, παράγραφος 3. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας είναι σαφής σε αποδόσεις όπως η γερμανική, η γαλλική, η αγγλική, η ιταλική και η πορτογαλική. Η ισπανική απόδοση, η οποία αρχικά χρησιμοποιούσε το ρήμα podrá, διορθώθηκε εν συνεχεία (διορθωτικό στον κανονισμό 1987/2006, ΕΕ 2021, L 224, σ. 42).

63. Συνεπώς, σε περίπτωση που ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει άδεια διαμονής σε κράτος μέλος του SIS II, το άρθρο 25, παράγραφος 2, της ΣΕΣΣ προβλέπει σύστημα διαβουλεύσεων μεταξύ του κράτους έκδοσης της άδειας και αυτού που εισάγει την καταχώριση στο SIS II [41], προκειμένου να καθορισθεί εάν υφίστανται επαρκείς λόγοι για την ανάκληση της άδειας αυτής. Εάν η άδεια διατηρηθεί σε ισχύ, το κράτος που εισήγαγε την καταχώριση οφείλει να την ανακαλέσει.

64. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, σύμφωνα με το ίδιο νομοθέτημα, το κράτος αυτό δύναται να εγγράψει τον αλλοδαπό στον εθνικό κατάλογο ανεπιθύμητων προσώπων [42].

4. Εγκατάλειψη της επικράτειας πριν από την απόφαση επιστροφής και απαγόρευσης εισόδου για λόγους εθνικής ασφαλείας

65. Εάν ο παρανόμως διαμένων σε ένα κράτος μέλος εγκαταλείψει το τελευταίο προτού οι αρχές του λάβουν σχετική απόφαση, η απόφαση επιστροφής κατά την οδηγία 2008/115 καθίσταται περιττή: το γεγονός ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν βρίσκεται στο έδαφος του κράτους αυτού καθιστά περιττή την έκδοσή της [43].

66. Τούτο συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, από τα άρθρα της οδηγίας 2008/115 τα οποία: α) ορίζουν ως παράνομη παραμονή την «παρουσία» στο έδαφος κράτους μέλους που δεν πληροί (ή δεν πληροί πλέον) τις προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής ή παραμονής και β) διέπουν τις διαδικασίες που εφαρμόζονται σε σχέση με πρόσωπο που διαμένει στο έδαφος κράτους μέλους.

67. Η διαπίστωση αυτή είναι συνεπής, επιπλέον, με ένα σύστημα το οποίο επιβάλλει σε όλα τα κράτη μέλη την υποχρέωση να θέτουν το συντομότερο δυνατό τέρμα σε καταστάσεις παράνομης παραμονής τις οποίες *εντοπίζουν στο έδαφός τους*.

68. Φρονώ ότι η λύση θα είναι η ίδια τόσο εάν η αναχώρηση του ενδιαφερομένου πραγματοποιηθεί πριν από την έναρξη της διαδικασίας για την έκδοση απόφασης σχετικά με την παράνομη παραμονή όσο και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, όταν αυτή δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί με την έκδοση απόφασης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η διαδικασία καθίσταται άνευ αντικειμένου: δεν υφίσταται (στο κράτος μέλος της διαδικασίας) παράνομη παραμονή που πρέπει να τερματισθεί με την έκδοση απόφασης επιστροφής, ή καθ' οιονδήποτε άλλον τρόπο εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις προς τούτο.

[41] Σύμφωνα με την απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, σκέψη 37 και διατακτικό), αν και ουδόλως απαγορεύεται η διεξαγωγή διαβουλεύσεων προτού ληφθεί η απόφαση στην οποία βασίζεται η καταχώριση, τέτοια υποχρέωση υφίσταται μόνον άπαξ και εισαχθεί η καταχώριση. Ο κανονισμός 2018/1861 διορθώνει τον κανόνα αυτό.

[42] Βλ. απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8). Κατ' αρχήν, η εγγραφή προσώπου ως ανεπιθύμητου στην εθνική βάση δεδομένων κράτους μέλους με την αιτιολογία ότι αυτό συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός από τα κράτη μέλη, εμποδίζει την είσοδό του στον χώρο Σένγκεν, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του κανονισμού 2016/399.

[43] Εάν η απόφαση επιστροφής εκδοθεί πριν από την ολοκλήρωση της διαδικασίας, ο υπήκοος τρίτης χώρας που εγκαταλείπει την επικράτεια προβαίνει σε «οικειοθελή αναχώρηση», κατά την έννοια του άρθρου 7 της οδηγίας 2008/115, εφόσον η απόφαση του τάσσει προθεσμία αναχώρησης. Εάν δεν ταχθεί τέτοια προθεσμία, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο αλλοδαπός συμμορφώνεται απλώς με την υποχρέωση αναχώρησης που του επιβάλλει η απόφαση επιστροφής. Δεν απαιτείται πλέον η έκδοση απόφασης απομάκρυνσης, ενώ εξακολουθεί να είναι δυνατή η επιβολή απαγόρευσης εισόδου και παραμονής στο κράτος μέλος (άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α') ή ακόμη και υποχρεωτική (άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α'), απόφαση που πρέπει να εκδοθεί σύμφωνα με την οδηγία.

69. Οι διαδικαστικές συνέπειες της λύσης αυτής σε εθνικό επίπεδο (αρχειοθέτηση, κατάργηση της διαδικασίας κ.λπ.) καθορίζονται, κατ' αρχήν, από το εθνικό δίκαιο [44].

70. Η περιγραφείσα περίπτωση δεν πρέπει να συγχέεται με εκείνη του υπηκόου τρίτης χώρας του οποίου η διεύθυνση είναι μεν άγνωστη, πλην όμως υφίστανται ενδείξεις ότι εξακολουθεί να διαμένει στην επικράτεια. Φρονώ ότι, στην περίπτωση αυτή, μπορεί να εκδοθεί απόφαση επιστροφής στο πλαίσιο ερήμην διαδικασίας [45].

71. Ελλείψει αποφάσεως επιστροφής για τον λόγο που αναφέρθηκε, δύναται να συναχθεί αυτομάτως ότι δεν μπορεί να εκδοθεί απαγόρευση εισόδου εκ των προβλεπομένων στο άρθρο 11 της οδηγίας 2008/115 [46].

72. Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως έχω ήδη εκθέσει, κράτος μέλος το οποίο, για λόγους εθνικής ασφαλείας, κρίνει αναγκαίο να εμποδίσει την είσοδο στο εθνικό έδαφος υπηκόου τρίτης χώρας που δεν βρίσκεται πλέον στο έδαφός του, δύναται να το πράξει σύμφωνα με το εθνικό δίκαιό του.

73. Φρονώ ότι η συλλογιστική αυτή υπερισχύει της άποψης ότι η οδηγία 2008/115 θα εξακολουθούσε να έχει εφαρμογή στον υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος, μετά την ανάκληση του τίτλου που επιτρέπει την παρουσία του στο έδαφος κράτους μέλους, παύει πλέον να διαμένει παράνομα στο έδαφος αυτό (ήτοι επιστρέφει) προτού ληφθεί οποιαδήποτε απόφαση συναφώς.

74. Για τους υποστηρικτές της άποψης αυτής, μια τέτοια απαγόρευση εισόδου θα διεπόταν από την οδηγία 2008/115, στον βαθμό κατά τον οποίο συνιστά τρόπον τινά *συνέχεια* των διαδικασιών που προβλέπονται από την οδηγία αυτή.

75. Πρόκειται για ενδιαφέρουσα πρόταση: στο πλαίσιό της, το άτομο θα υπόκειτο σε καθεστώς εναρμονισμένων κανόνων, δυνάμει των οποίων η απαγόρευση εισόδου, ακόμη και αν αιτιολογείτο από λόγο διαφορετικό από την παράνομη μετανάστευση, θα έπρεπε να επιβάλλεται σύμφωνα με τις αρχές και τις απαιτήσεις (διαδικαστικές και ουσιαστικές) της ίδιας της οδηγίας 2008/115.

76. Ωστόσο, μια τέτοια ερμηνεία δεν άμοιρη μειονεκτημάτων. Το πρώτο είναι η σύγκρουσή της με τα άρθρα 2 και 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115, στα οποία αναφέρθηκα προηγουμένως. Σκοπός της οδηγίας αυτής είναι να θέσει τέρμα στην παράνομη παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών και όχι να επιλύσει καταστάσεις στις οποίες η παρέμβαση της Διοίκησης δεν είναι πλέον αναγκαία (έχει παύσει να είναι αναγκαία), ακριβώς διότι έχει εκλείψει η παράνομη παραμονή στο εθνικό έδαφος.

77. Δεύτερον, υπενθυμίζω ότι άμεσος σκοπός της οδηγίας 2008/115 δεν είναι η προστασία της δημοσίας τάξεως, της δημοσίας ασφάλειας και της εθνικής ασφαλείας των κρατών μελών, ακόμη και αν τα συμφέροντα αυτά δεν είναι ξένα προς την οδηγία αυτή [47]. Εάν γινόταν δεκτό ότι η

[44] Πιθανώς, ωστόσο, να ενδείκνυται η αναστολή της διαδικασίας, εάν υπάρχει λόγος να υποτεθεί ότι ο ενδιαφερόμενος δεν έχει επιστρέψει, κατά την έννοια της οδηγίας 2008/115. Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, σκέψεις 75 και 76).

[45] Τη λύση αυτή προτείνει το εγχειρίδιο περί επιστροφής, σημείο 11.3, σ. 58.

[46] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σε απάντηση προς τις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, η Επιτροπή αναφέρθηκε επανειλημμένως στο σημείο αυτό.

[47] Η οδηγία 2008/115 λαμβάνει, πράγματι, υπόψη τα συμφέροντα αυτά, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 6, παράγραφος 2, τελευταία περίοδος, το άρθρο 7, παράγραφος 4, ή το άρθρο 11, παράγραφος 2. Ωστόσο, ως προς πεδίο εφαρμογής τους, βλ. απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, σκέψεις 70 και 71).

τελευταία διέπει τις απαγορεύσεις εισόδου που στηρίζονται στους λόγους αυτούς, πλην όμως δεν συνδέονται με απόφαση επιστροφής, τούτο θα σήμαινε ότι ο διακηρυσσόμενος στο άρθρο της 1 σκοπός εξισώνεται με την άμεση διασφάλιση των εν λόγω συμφερόντων.

78. Τρίτον, η οδηγία 2008/115 δεν έχει ως σκοπό την πλήρη εναρμόνιση των εσωτερικών κανόνων που αφορούν τη διαμονή αλλοδαπών, παρά μόνον την έκδοση αποφάσεων επιστροφής (ορθότερα: την έκδοση αποφάσεων που θέτουν τέρμα στην παράνομη παραμονή) και την εκτέλεσή τους[48]. Η υπό εξέταση ερμηνεία θα είχε ως συνέπεια οι απαγορεύσεις εισόδου τις οποίες επιβάλλουν τα κράτη μέλη για λόγους διαφορετικούς από τη μετανάστευση και οι οποίες δεν συνδέονται με αποφάσεις επιστροφής να μη μπορούν:

– να έχουν χαρακτηριστικά (διάρκεια, υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής) διαφορετικά από εκείνα που προβλέπει η ίδια η οδηγία 2008/115,

– να επιβάλλονται σε καταστάσεις διαφορετικές από εκείνες που προβλέπει η οδηγία αυτή,

όταν οι απαγορεύσεις αυτές στρέφονται κατά υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος *διέμενε, αλλά δεν διαμένει πλέον, παράνομα* στο έδαφός τους.

79. Το πρώτο εμπόδιο θα μπορούσε, *σε κάποιον βαθμό*, να παρακαμφθεί καθ' ο μέρος, επαναλαμβάνω, η οδηγία 2008/115 περιλαμβάνει, κατά την ισχύουσα διατύπωσή της, αναφορές στη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και την εθνική ασφάλεια (άρθρο 11, παράγραφος 2, μεταξύ άλλων), οι οποίες δύνανται να επηρεάσουν τη διάρκεια της απαγόρευσης και το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της[49].

80. Ωστόσο, στην οδηγία 2008/115 οι έννοιες αυτές είναι αυτοτελείς, όπως όλες οι έννοιες του δικαίου της Ένωσης για τον ορισμό των οποίων ο νομοθέτης δεν παραπέμπει στα κράτη μέλη (ακόμη και αν η ίδια η οδηγία δεν τις ορίζει). Ευλόγως μπορεί να αμφισβητηθεί κατά πόσον οι έννοιες αυτές ταυτίζονται με τις αντίστοιχες εθνικές, ή, τουλάχιστον, κατά πόσον είναι ίδιες όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμόζονται, δεδομένου του διαφορετικού πλαισίου τους: του ενωσιακού αφενός[50] και του εθνικού αφετέρου.

81. Όσον αφορά το δεύτερο εμπόδιο, επιμένω ότι η οδηγία 2008/115 προβλέπει μόνον απαγορεύσεις εισόδου που συνοδεύουν απόφαση επιστροφής. Δεν προβλέπει τέτοιου είδους απαγορεύσεις όταν ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παράνομα στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους διαθέτει άδεια διαμονής σε άλλο κράτος μέλος[51] ή όταν, δυνάμει συμφωνίας, κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο συλλαμβάνεται τον αναλαμβάνει[52].

82. Ωστόσο, κράτος μέλος ενδέχεται να εξακολουθεί να έχει συμφέρον (ή ακόμη και υποχρέωση) να απαγορεύσει την είσοδο στο έδαφός του σε αλλοδαπό που το εγκαταλείπει «σε συμμόρφωση» προς την απαίτηση στην οποία αναφέρεται το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115, ή

[48] Απόφαση Κ.Α. κ.λπ. (σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[49] Άρθρο 11, παράγραφος 2, τελευταία περίοδος, και παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, αντίστοιχα.

[50] Στο δίκαιο της Ένωσης, οι έννοιες αυτές δεν είναι κατ' ανάγκην ταυτόσημες σε όλα τα νομοθετήματα στα οποία χρησιμοποιούνται. Η απουσία αυτή ταύτισης υφίσταται και μεταξύ των εννοιών εκείνων που αφορούν τη μετανάστευση, όπως υπενθυμίζει το εγχειρίδιο περί επιστροφής, σημείο 11.3, σ. 59, ή, μεταξύ άλλων, η απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2019, E.P. (Απειλή για τη δημόσια τάξη) (C-380/18, EU:C:2019:1071, σκέψεις 31 επ.), στην κατεύθυνση των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα G. Pitruzzella (C-380/18, EU:C:2019:609).

[51] Στην περίπτωση αυτή, η οποία διέπεται από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115, η απαγόρευση εισόδου του άρθρου 11, η οποία έχει σχεδιασθεί κατά τρόπο ώστε να αναπτύσσει αποτελέσματα *στο σύνολο της Ένωσης*, στερείται νοήματος.

[52] Σε μια τέτοια περίπτωση, η οποία διέπεται από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115, εναπόκειται στο δεύτερο κράτος να θέσει τέρμα στην παράνομη παραμονή. Βλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, σκέψεις 84 και 86).

ανεξαρτήτως του τι αποφασίζει οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος σχετικά με το πρόσωπο αυτό, αφ' ης στιγμής τον έχει αναλάβει. Εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις τις οποίες υπενθύμισε το Δικαστήριο, η τήρηση της δημοσίας τάξεως στο εθνικό έδαφος και η διαφύλαξη της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος [53].

5. Στην υπόθεση της κύριας δίκης

83. Σύμφωνα με την έκθεση πραγματικών περιστατικών του αιτούντος δικαστηρίου, ο M. D. είχε εγκαταλείψει το ουγγρικό έδαφος προτού εκδοθεί κατ' αυτού απόφαση επιστροφής. Εφόσον τούτο ισχύει, όσα έχουν έως τώρα εκτεθεί επιβεβαιώνουν το συμπέρασμά μου ότι η οδηγία 2008/115 δεν είχε εφαρμογή στην απαγόρευση εισόδου στην Ουγγαρία που εκδόθηκε αργότερα εις βάρος του.

84. Εάν ο M. D. διέθετε άδεια διαμονής στη Σλοβακία κατά τον χρόνο που του επιβλήθηκε απαγόρευση εισόδου στην Ουγγαρία, οι αρμόδιες αρχές αμφοτέρων των κρατών μελών θα έπρεπε να προβούν στις διαβουλεύσεις που επιτάσσει το άρθρο 25, παράγραφος 2, της ΣΕΣΣ το αργότερο αμέσως μετά την εισαγωγή στο SIS II καταχώρισης βάσει της εν λόγω απαγορεύσεως εισόδου [54].

85. Προς αποφυγή αντιφατικών καταστάσεων εάν, κατόπιν διαβουλεύσεων, η Σλοβακία δεν ανακαλούσε επίσημα την άδεια διαμονής του M. D., η Ουγγαρία θα έπρεπε να διαγράψει την εγγραφή του στο SIS II ως ανεπιθύμητου. Θα μπορούσε, ωστόσο, να διατηρήσει την εγγραφή του στο εθνικό κατάλογο ανεπιθύμητων προσώπων.

Γ. Απαγόρευση εισόδου και προηγούμενη αξιολόγηση της προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης

86. Είναι δυνατή η απαγόρευση εισόδου υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος κράτους μέλους για λόγους εθνικής ασφαλείας, χωρίς να ληφθεί υπόψη η προσωπική και οικογενειακή κατάστασή του;

87. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στο ερώτημα αυτό πρέπει να είναι αρνητική τόσο εάν η απαγόρευση διέπεται από την οδηγία 2008/115 όσο και εάν, εκτός του πλαισίου αυτής, ο ενδιαφερόμενος είναι γονέας ανηλίκου τέκνου, υπηκόου του κράτους μέλους που επιβάλλει την απαγόρευση.

88. Δυνάμει μιας κλασικής κυριαρχικής προνομίας τους, τα κράτη μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των αλλοδαπών, αρνούμενα την είσοδό τους ή απομακρύνοντάς τους από το έδαφός τους.

89. Ούτε οι διεθνείς συνθήκες ούτε το δίκαιο της Ένωσης θέτουν υπό αμφισβήτηση την αρχή αυτή. Μπορούν, ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, να την αμβλύνουν ή να την προσαρμόσουν, επιβάλλοντας υποχρέωση αξιολόγησης της ατομικής κατάστασης του ενδιαφερομένου ή άλλων σχετικών παραγόντων.

[53] Βλ. άρθρο 72 ΣΛΕΕ και, ως προς το πεδίο εφαρμογής του, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία) (C-808/18, EU:C:2020:1029).

[54] Δεν είναι βέβαιον το κατά πόσον οι διαβουλεύσεις αυτές διεξήχθησαν: οι πληροφορίες που παρείχαν ο M. D. και η Ουγγρική Κυβέρνηση αποκλίνουν ως προς το σημείο αυτό, όπερ εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να επαληθεύσει.

90. Θα αναπτύξω τη θέση αυτή, όσον αφορά το δίκαιο της Ένωσης, υπό διττό πρίσμα.

1. Σε περίπτωση εφαρμογής της οδηγίας 2008/115

91. Εάν η απαγόρευση εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους διέπεται από την οδηγία 2008/115, η απάντηση προκύπτει αυτομάτως από το άρθρο της 5: κατά την επιβολή της, το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει να λάβει υπόψη τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού και της οικογενειακής ζωής.

92. Διάφορες αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 2008/115 κινούνται προς την κατεύθυνση αυτή [55]:

– η αιτιολογική σκέψη 24 διακηρύσσει, κατά τρόπο γενικό, ότι η οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από τον Χάρτη·

– η αιτιολογική σκέψη έκτη υπενθυμίζει το καθήκον των κρατών μελών να λαμβάνουν κατά περίπτωση αποφάσεις·

– η αιτιολογική σκέψη 22 ορίζει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν πρωτίστως υπόψη το «συμφέρον του παιδιού» και τον σεβασμό της οικογενειακής ζωής κατά την εφαρμογή της οδηγίας.

93. Οι απαιτήσεις αυτές [56] δεν παύουν να υφίστανται όταν η απαγόρευση εισόδου συνοδεύει υποχρεωτικά απόφαση επιστροφής βάσει του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και β′, της οδηγίας 2008/115. Επιπλέον, η προσωπική κατάσταση του ενδιαφερομένου εξακολουθεί να λαμβάνεται υπόψη κατά τον καθορισμό της διάρκειας της απαγόρευσης [57].

94. Στις περιπτώσεις αυτές, η σχετική ανάλυση απορροφάται από μια άλλη: από εκείνη που αφορά την ίδια την απόφαση επιστροφής, ενώ, σε σχέση με το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2008/115, από εκείνη που αποτελεί τη βάση για τη μη χορήγηση χρονικού διαστήματος οικειοθελούς αναχώρησης δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115.

95. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου σκοπού, το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/115 δεν μπορεί να ερμηνεύεται περιοριστικά [58]. Όσον αφορά ειδικότερα τα βέλτιστα συμφέροντα του παιδιού, υπενθυμίζω ότι ο σεβασμός τους είναι υποχρεωτικός τόσο όταν η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στο παιδί όσο και όταν εφαρμόζεται στον γονέα του [59].

[55] Από ευρύτερη συστηματική οπτική (η οποία θα περιλάμβανε και το άρθρο 24, παράγραφος 1, του κανονισμού 1987/2006), υπενθυμίζω ότι μόνον οι καταχωρίσεις σχετικά με αποφάσεις που λαμβάνονται βάσει αξιολογήσεως συγκεκριμένης υπόθεσης μπορούν να εισαχθούν στο SIS II: βλ. σημείο 112 των παρουσών προτάσεων.

[56] Εκ των οποίων δεν συνάγεται, ασφαλώς, ότι είναι αδύνατο να εκδοθεί απόφαση επιστροφής ή απαγόρευσης εισόδου, αλλά μάλλον ότι είναι αναγκαίο, πριν από την έκδοση σχετικής απόφασης, να σταθμίζονται, βάσει όλων των διαθέσιμων πληροφοριών, τα εμπλεκόμενα συμφέροντα.

[57] Άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115.

[58] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Μαρτίου 2021, État belge (Επιστροφή του γονέα ενός ανηλίκου) (C-112/20, EU:C:2021:197, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[59] Όπ.π. (διατακτικό).

2. Σε περίπτωση μη εφαρμογής της οδηγίας 2008/115

96. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι, ακόμη και σε εκείνους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητά τους, την ασκούν χωρίς να παραβαίνουν το δίκαιο της Ένωσης [60].

97. Ειδικότερα, όταν πρόκειται για διαμονή στο έδαφός τους υπηκόων τρίτων χωρών, τα μέτρα που τα εν λόγω κράτη μέλη λαμβάνουν δεν πρέπει να θίγουν την πραγματική απόλαυση των δικαιωμάτων που παρέχει στους Ευρωπαίους πολίτες η ιθαγένεια αυτή [61].

98. Η άρνηση χορήγησης δικαιώματος διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας δύναται να υπονομεύσει την πρακτική αποτελεσματικότητα της ιθαγένειας της Ένωσης. Τούτο συμβαίνει όταν μεταξύ του υπηκόου τρίτης χώρας και μέλους της οικογένειάς του που είναι πολίτης της Ένωσης υφίσταται σχέση εξάρτησης τέτοια ώστε η άρνηση χορήγησης στον πρώτο δικαιώματος διαμονής σε κράτος μέλος να υποχρεώνει τον δεύτερο να τον ακολουθήσει, εγκαταλείποντας το έδαφος της Ένωσης στο σύνολό του [62].

99. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η εκτίμηση περί της υπάρξεως τέτοιας σχέσης εξάρτησης σε περίπτωση ανηλίκου πολίτη της Ένωσης [63] καθιστά αναγκαία την εξέταση του ζητήματος της επιμέλειάς του καθώς και το κατά πόσον ο γονέας υπήκοος τρίτης χώρας φέρει το νομικό, οικονομικό ή συναισθηματικό βάρος για τον ανήλικο αυτό [64].

100. Εφόσον διαπιστωθεί σχέση εξάρτησης, ο υπήκοος τρίτης χώρας δύναται κατ' εξαίρεση να ζητήσει, βάσει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, να του χορηγηθεί παρεπόμενο (σε σχέση με εκείνο που απολαύει ο πολίτης της Ένωσης) δικαίωμα διαμονής, το οποίο απορρέει από το άρθρο αυτό.

101. Πρέπει, ωστόσο, να υπενθυμίσω ότι το παρεπόμενο δικαίωμα διαμονής δεν είναι απόλυτο. Τα κράτη μέλη δύνανται, υπό ορισμένες συνθήκες, όπως, ιδίως, για τη διατήρηση της δημοσίας τάξεως και τη διαφύλαξη της δημοσίας ασφαλείας, να μην αναγνωρίσουν τέτοιο δικαίωμα [65].

[60] Φρονώ ότι η διαπίστωση αυτή δεν χρήζει περαιτέρω αιτιολόγησης. Παραπέμπω, γενικώς, στις αποφάσεις της 16ης Φεβρουαρίου 2022, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-156/21, EU:C:2022:97, σκέψεις 124 έως 126), και Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-157/21, EU:C:2022:98, σκέψεις 142 έως 144). Σε σχέση με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ, βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 2ας Απριλίου 2020, Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας (Προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία) (C-715/17, C-718/17 και C-719/17, EU:C:2020:257, σκέψη 143), και της 2ας Ιουλίου 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, σκέψη 28).

[61] Μεταξύ πολλών άλλων, αποφάσεις Κ.Α. κ.λπ., της 27ης Φεβρουαρίου 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Σύζυγος πολίτη της Ένωσης) (C-836/18, στο εξής: απόφαση Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, EU:C:2020:119), της 5ης Μαΐου 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Διαμονή μέλους της οικογένειας – Ανεπαρκείς πόροι) (C-451/19 και C-532/19, στο εξής: Subdelegación del Gobierno en Toledo, EU:C:2022:354), και της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Φύση του δικαιώματος διαμονής δυνάμει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ) (C-624/20, EU:C:2022:639, σκέψη 51). Κατά πάγια νομολογία, δεν απαιτείται προς τον σκοπό αυτόν ο πολίτης της Ένωσης να έχει ασκήσει το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας.

[62] Αποφάσεις Κ.Α. κ.λπ. (σκέψη 52), Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (σκέψεις 40 επ.) και Subdelegación del Gobierno en Toledo (σκέψη 48).

[63] Η εξάρτηση μπορεί να αφορά τόσο ανήλικους όσο και ενήλικους πολίτες (απόφαση Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real). Καθόσον από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι κάτι τέτοιο ισχύει ως προς τη σύντροφο του M. D., δεν θα εξετάσω περαιτέρω το ζήτημα.

[64] Απόφαση Subdelegación del Gobierno en Toledo (σκέψη 65). Βλ. επίσης ανάλυση στην απόφαση Κ.Α. κ.λπ. (σκέψεις 70 επ.).

[65] Μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 13ης Σεπτεμβρίου 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675· στο εξής: απόφαση Rendón Marín)· της 13ης Σεπτεμβρίου 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, σκέψη 39)· Κ.Α. κ.λπ., σκέψη 92· Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, σκέψεις 43 έως 45· και Subdelegación del Gobierno en Toledo, σκέψη 52.

102. Οι λόγοι εθνικής ασφαλείας είναι, κατά μείζονα λόγο, ικανοί να περιορίσουν την αναγνώριση του παρεπόμενου δικαιώματος διαμονής που απορρέει από το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ. Προϋπόθεση προς τούτο είναι οι ανωτέρω λόγοι να αφορούν εκτιμήσεις που επηρεάζουν πράγματι την εθνική ασφάλεια, όπως η έννοια αυτή έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο [66].

103. Εντούτοις, η εξουσία αυτή δεν είναι απεριόριστη, όπως επίσης επανειλημμένα έχει τονίσει το Δικαστήριο [67]. Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα με τη νομολογία του [68]:

– οι έννοιες της «δημοσίας τάξης» και της «δημόσιας ασφάλειας» πρέπει, ως λόγοι που δικαιολογούν παρέκκλιση από το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης ή των μελών της οικογένειάς τους, να ερμηνεύονται στενά [69]·

– η απειλή που αντιπροσωπεύει ο υπήκοος τρίτης χώρας για τη δημόσια τάξη πρέπει να είναι πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή· για τη στοιχειοθέτησή της δεν αρκεί το γεγονός ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει ποινικό ιστορικό στο οικείο κράτος μέλος [70]·

– πρέπει, μεταξύ άλλων, να λαμβάνονται υπόψη από το κράτος μέλος «η ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου ατόμου, η διάρκεια και η νομιμότητα της διαμονής του στην επικράτεια του οικείου κράτους μέλους, η φύση και η βαρύτητα του διαπραχθέντος αδικήματος, ο βαθμός πραγματικής επικινδυνότητας του προσώπου αυτού για την κοινωνία, η ηλικία του τέκνου και η κατάσταση της υγείας του καθώς και η οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση» [71].

[66] Το Δικαστήριο, με την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, La Quadrature du Net κ.λπ. (C-511/18, C-512/18 και C-520/18, EU:C:2020:791, σκέψεις 135 και 136), έκρινε ότι «το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ ορίζει ότι η εθνική ασφάλεια παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους μέλους. Η ευθύνη αυτή ανταποκρίνεται στο πρωταρχικό συμφέρον της προστασίας των βασικών λειτουργιών του κράτους και των θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας και περιλαμβάνει την πρόληψη και την καταστολή δραστηριοτήτων ικανών να αποσταθεροποιήσουν σοβαρά τις θεμελιώδεις συνταγματικές, πολιτικές, οικονομικές ή κοινωνικές δομές μιας χώρας και, ειδικότερα, να απειλήσουν άμεσα την κοινωνία, τον πληθυσμό ή το ίδιο το κράτος, όπως είναι, μεταξύ άλλων, οι τρομοκρατικές δραστηριότητες». Υπογράμμισε, εν συνεχεία, τη σημασία της προστασίας της εθνικής ασφάλειας ως σκοπού, καθώς και τη διαφορά, «ως εκ της φύσεως και της ιδιαίτερης σοβαρότητάς τους», μεταξύ των δυνητικών απειλών κατά της εθνικής ασφάλειας και του γενικού κινδύνου πρόκλησης εντάσεων ή έστω σοβαρών διαταράξεων της *δημόσιας ασφάλειας*. Ως εκ τούτου, συνήγαγε ότι, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των λοιπών απαιτήσεων του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, ο σκοπός της διαφύλαξης της εθνικής ασφάλειας μπορεί να δικαιολογήσει μέτρα που συνεπάγονται επεμβάσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα σοβαρότερες από εκείνες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν άλλοι σκοποί.

[67] Αντί πολλών, απόφαση Subdelegación del Gobierno en Toledo (σκέψη 53). Άλλες αποφάσεις είναι ακόμη πιο σαφείς κατά το μέρος που επισημαίνουν ότι, στο πλαίσιο του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, η εκτίμηση της κατάστασης του υπηκόου τρίτης χώρας δεν μπορεί να παραβλέπει το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Χάρτη, και ότι το άρθρο αυτό πρέπει, κατά περίπτωση, να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με την υποχρέωση να λαμβάνεται υπόψη το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού, όπως αυτό αναγνωρίζεται στο άρθρο 24, παράγραφος 2, του ίδιου του Χάρτη. Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις Rendón Marín (σκέψη 81) και Κ.Α. κ.λπ. (σκέψη 90).

[68] Κρίνω σκόπιμο να τονίσω ότι το περιθώριο εκτίμησης των κρατών μελών είναι διαφορετικό σε άλλους τομείς. Όταν πρόκειται για το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ, από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι η εγγενής στο καθεστώς ιθαγενείας λογική κατισχύει εκείνης που ισχύει σε θέματα μετανάστευσης (η οποία, όπως επισήμανα ανωτέρω, δεν είναι επίσης μία και μόνον). Περιγραφή του φαινομένου αυτού απαντά ήδη σε άλλες προτάσεις, όπως αυτές του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908), ή πιο πρόσφατα του γενικού εισαγγελέα P. Pikamäe στην υπόθεση Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130), και στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 και C-226/19, EU:C:2020:679), στις οποίες παραπέμπω.

[69] Αποφάσεις Rendón Marín (σκέψη 82) και Κ.Α. κ.λπ. (σκέψη 91). Καίτοι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι σε καλύτερη θέση να αξιολογήσουν τις απειλές κατά της δημοσίας τάξεως ή της δημοσίας ασφαλείας στο έδαφός τους, εντούτοις, το περιεχόμενο των εν λόγω εννοιών δεν εκφεύγει του ελέγχου των θεσμικών οργάνων της Ένωσης: απόφαση Rendón Marín (σκέψη 81) και Subdelegación del Gobierno en Toledo (σκέψεις 78 επ).

[70] Ήδη από την απόφαση Rendón Marín, Κ.Α. κ.λπ. (σκέψη 91, και σημείο 2 του διατακτικού, τελευταία περίοδος).

[71] Απόφαση Κ.Α. κ.λπ. (σκέψη 94). Στην απόφαση Subdelegación del Gobierno en Toledo, (σκέψη 53) μνημονεύονται ως στοιχεία που μπορούν επιπροσθέτως να ληφθούν υπόψη ο βαθμός αυστηρότητας των καταδικαστικών αποφάσεων και το χρονικό διάστημα μεταξύ της ημερομηνίας δημοσίευσής τους και της ημερομηνίας κατά την οποία η αρχή αποφαίνεται.

104. Εάν, κατόπιν εξέτασης των περιστάσεων αυτών, συναχθεί ότι οι κίνδυνοι για τη δημόσια ασφάλεια ή, κατά μείζονα λόγο, για την εθνική ασφάλεια εξακολουθούν να υπερισχύουν[72], όπως επιβεβαιώνεται από τις αρχές του κράτους μέλους και, ενδεχομένως, από τα δικαστήρια που ελέγχουν τις αποφάσεις τους, είναι πλέον δυνατή η επιβολή απαγόρευσης εισόδου στον υπήκοο τρίτης χώρας.

3. Στην υπόθεση της κύριας δίκης

105. Καίτοι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να το επιβεβαιώσει, εντούτοις, λαμβανομένων υπόψη των παρατηρήσεων που υπέβαλαν οι διάδικοι και των περιστάσεων στο σύνολό τους, θα τολμούσα να πω ότι μεταξύ του M. D. και του ανήλικου τέκνου του, υπηκόου Ουγγαρίας, υφίσταται σχέση εξάρτησης τέτοια ώστε ο πρώτος να μπορεί να αιτηθεί τη χορήγηση παρεπόμενου δικαιώματος διαμονής βάσει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ.

106. Διαφωνώ, ιδίως, με την Ουγγρική Κυβέρνηση καθ' ο μέρος υποστηρίζει, προς στήριξη του ισχυρισμού της ότι δεν υφίσταται τέτοια σχέση εξάρτησης, ότι η μητέρα του ανηλίκου τέκνου διαμένει επίσης στην Ουγγαρία και είναι επιφορτισμένη με τη συντήρησή του, ως ασκούσα τη γονική μέριμνα[73].

107. Ο M. D. κατείχε τίτλο διαμονής στη Σλοβακία, ο οποίος, εξ όσων προκύπτει, έχει ανακληθεί. Ως εκ τούτου, μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι η άρνηση χορήγησης στον M. D. άδειας διαμονής στην Ουγγαρία θα είχε ως αποτέλεσμα το ανήλικο τέκνο του να αναγκασθεί να εγκαταλείψει συνολικά το έδαφος της Ένωσης.

108. Παρά ταύτα, ακόμη και αν αναγνωριζόταν στον M. D. παρεπόμενο δικαίωμα διαμονής δυνάμει του άρθρου 20 ΣΛΕΕ, η είσοδος και διαμονή του στην Ουγγαρία θα μπορούσε να απαγορευθεί για λόγους εθνικής ασφαλείας, όπως έχω ήδη εξηγήσει, εάν, μετά από εξέταση των περιστάσεων στις οποίες μόλις αναφέρθηκα, την οποία επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης, προέκυπτε κατηγορηματικά ότι οι λόγοι αυτοί υπερισχύουν.

109. Δεν έχω στη διάθεσή μου όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για μια τέτοια εξέταση, η οποία εναπόκειται στις ουγγρικές αρχές και στα δικαστήρια που ελέγχουν τις αποφάσεις των τελευταίων[74].

[72] Όπερ, κατά τη γνώμη μου, είναι πολύ πιθανό να συμβεί σε ουκ ολίγες περιπτώσεις, ως εκ της φύσεως των συμφερόντων που καλύπτονται από την έννοια της «εθνικής ασφάλειας».

[73] Βλ. αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2017, Chávez-Vílchez κ.λπ. (C-133/15, EU:C:2017:354, σκέψη 71) και Subdelegación del Gobierno en Toledo (σκέψη 67).

[74] Σε συναφές, αλλά όχι ταυτόσημο πεδίο, το Δικαστήριο έκρινε πρόσφατα (απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság κ.λπ., C-159/21, EU:C:2022:708), αποφαινόμενο επί άλλης αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως του Fővárosi Törvényszék (δικαστηρίου περιφέρειας Βουδαπέστης), σχετικά με εκτιμήσεις που υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, όταν αυτές βασίζονται σε γνωμοδοτήσεις των αρμόδιων αρχών σε ζητήματα εθνικής ασφαλείας, ότι: οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης που εξετάσθηκαν στο πλαίσιο της απόφασης εκείνης «[…] αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας η αποφαινόμενη αρχή υποχρεούται συστηματικώς, στην περίπτωση που όργανα επιφορτισμένα με εξειδικευμένα καθήκοντα συνδεόμενα με την εθνική ασφάλεια έχουν διαπιστώσει, με μη αιτιολογημένη γνωμοδότηση, ότι ένα πρόσωπο συνιστά κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια, να αποκλείει το εν λόγω πρόσωπο από την επικουρική προστασία ή να ανακαλεί τη διεθνή προστασία που του είχε χορηγηθεί σε προγενέστερο χρόνο, στηριζόμενη στην ως άνω γνωμοδότηση».

Δ. Εισαγωγή καταχώρισης στο SIS II – Αναλογικότητα

110. Καθ' ο μέρος ενδιαφέρει εν προκειμένω, οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου περιορίζονται στην εξέταση της απαγόρευσης εισόδου και όχι στη μεταγενέστερη καταχώρισή της στο SIS II.

111. Για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι, παρά τη σιωπή αυτή του αιτούντος δικαστηρίου, θα ήταν χρήσιμο να του παράσχει κάποιες διευκρινίσεις ως προς την καταχώριση της απαγόρευσης εισόδου στο SIS II, θα διατυπώσω συναφώς τη γνώμη μου.

112. Απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου η απαγόρευση εισόδου να αναπτύξει στην πράξη τα αποτελέσματά της είναι να περιέλθει σε γνώση των λοιπών κρατών μελών[75]. Για να διευκολυνθεί η πρόσβαση των κρατών μελών σε πληροφορίες σχετικά με τις απαγορεύσεις που, βάσει αποφάσεων επιστροφής, επιβάλλουν άλλα κράτη μέλη, οι απαγορεύσεις αυτές *μπορούν* να καταχωρισθούν στο SIS II[76] σύμφωνα με τον κανονισμό 1987/2006[77], εφόσον πληρούνται, επιπλέον, δύο προϋποθέσεις:

– η απόφαση από την οποία απορρέει η καταχώριση πρέπει να έχει ληφθεί από την αρμόδια αρχή (διοικητική ή δικαστική) σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία, μετά από αξιολόγηση της συγκεκριμένης περίπτωσης[78],

– το κράτος μέλος που προβαίνει στην καταχώριση πρέπει να έχει καταλήξει στο συμπέρασμα ότι «η καταλληλότητα, η συνάφεια και η σπουδαιότητα της συγκεκριμένης περίπτωσης δικαιολογεί την καταχώριση στο SIS II»[79].

113. Υποκείμενη στις ίδιες προϋποθέσεις, η εισαγωγή καταχώρισης στο SIS II με σκοπό την απαγόρευση εισόδου και διαμονής είναι, παρά ταύτα, υποχρεωτική «όταν η απόφαση […] 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» (άρθρο 24, παράγραφος 2, του κανονισμού 1987/2006)[80].

[75] Το SIS II έχει σχεδιασθεί κατά τρόπο ώστε να καθιστά διαθέσιμες τις πληροφορίες αυτές στα κράτη που είναι συνδεδεμένα στο σύστημα. Η οδηγία 2008/115 δεν ρυθμίζει την εισαγωγή καταχωρίσεων στο σύστημα αυτό.

[76] Ο προαιρετικός χαρακτήρας της εισαγωγής προκύπτει από το ρήμα που χρησιμοποιεί το άρθρο 24, παράγραφος 3, του κανονισμού 1987/2006 στις περιπτώσεις στις οποίες το ίδιο αναφέρεται. Τούτο επιβεβαιώνεται από την αιτιολογική σκέψη 25 της σύστασης (ΕΕ) 2017/432 της Επιτροπής, της 7ης Μαρτίου 2017, για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των επιστροφών στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ 2017, L 66, σ. 15), καθώς και από το σημείο της 24, στοιχείο γ'. Πλέον, η εισαγωγή είναι υποχρεωτική δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 2018/1861.

[77] Η συνήθης ερμηνεία του άρθρου 24, παράγραφος 3, του κανονισμού 1987/2006 υποστηρίζει την αντιστοιχία του με την οδηγία 2008/115, παρά τις ασυνέπειες που παρατηρούνται μεταξύ των κειμένων –οι οποίες αναδειχθεί τόσο από τη θεωρία όσο και από την Επιτροπή κατά την αξιολόγηση του SIS II– σχετικά με την έλλειψη εναρμόνισης των κριτηρίων για την εισαγωγή καταχωρίσεων. Βλ. έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την αξιολόγηση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγραφος 5, το άρθρο 43 παράγραφος 3 και το άρθρο 50 παράγραφος 5 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 και με το άρθρο 59 παράγραφος 3 και το άρθρο 66 παράγραφος 5 της απόφασης 2007/533/ΔΕΥ [COM(2016) 880 τελικό], σημείο 4.4.2. Βλ. επίσης έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που τη συνοδεύει [SWD(2016) 450 τελικό, σημείο 7.3].

[78] Άρθρο 24, παράγραφος 1, του κανονισμού 1987/2006.

[79] Απαίτηση αναλογικότητας: άρθρο 21 του κανονισμού 1987/2006.

[80] Σημείο 40 των παρουσών προτάσεων.

114. Συνεπώς, η εισαγωγή υπόκειται σε κάθε περίπτωση στην απαίτηση αναλογικότητας του άρθρου 21 του κανονισμού 1987/2006. Καίτοι ο κανονισμός δεν το αναφέρει ρητώς, πρέπει, εντούτοις, για λόγους χρησιμότητας, η αξιολόγηση να διενεργείται πριν από την εισαγωγή της οικείας καταχώρισης [81].

115. Η απαίτηση αυτή δικαιολογείται από το γεγονός ότι η εισαγωγή καταχώρισης σχετικά με την απαγόρευση εισόδου είναι ικανή να επηρεάσει τα δικαιώματα, ακόμη και τα θεμελιώδη [82], των προσώπων. Έχει προφανείς συνέπειες για την πρόσβαση στον χώρο Σένγκεν [83] και, κατ' επέκταση, τουλάχιστον δυνητικώς, για άλλα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

116. Ωστόσο, όταν η εισαγωγή καταχωρίσεων στο SIS II είναι υποχρεωτική (δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 2, του κανονισμού 1987/2006), η εφαρμογή επ' αυτής της αρχής της αναλογικότητας δεν είναι απόλυτη. Θα μπορούσε, στις περιπτώσεις αυτές, να υποστηριχθεί ότι ο ίδιος ο νομοθέτης της Ένωσης έχει διενεργήσει εκ των προτέρων έλεγχο αναλογικότητας για τις σοβαρές παραβάσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο αυτό.

117. Επισημαίνεται ότι, εν πάση περιπτώσει, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 21 του κανονισμού 1987/2006 εκτίμηση της αναλογικότητας περιορίζεται στην εισαγωγή της καταχώρισης: δεν αφορά την απόφαση (την απαγόρευση) βάσει της οποίας γίνεται η καταχώριση αυτή [84].

118. Τυχόν αρνητικό αποτέλεσμα του ελέγχου αναλογικότητας δύναται να έχει ως συνέπεια τη μη εισαγωγή στο SIS II καταχώρισης με σκοπό την απαγόρευση εισόδου.

119. Στην περίπτωση αυτή, η απόφαση επί της οποίας στηρίζεται η καταχώριση διατηρείται, παρά ταύτα, σε ισχύ. Προκειμένου περί απαγορεύσεως εισόδου υπηκόου τρίτης χώρας διότι αυτός συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, την εθνική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις, η «πανευρωπαϊκή» διάστασή της διατηρείται επίσης αμετάβλητη, ακόμη και αν η απουσία καταχώρισης καθιστά δυσχερές για τα λοιπά κράτη του χώρου Σένγκεν να λάβουν συναφώς γνώση.

[81] Διαφωνώ με τη θέση που υποστήριξε η Ουγγρική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σύμφωνα με την οποία η εξέταση των παραγόντων αυτών, υπό συνθήκες όπως αυτές της διαφοράς της κύριας δίκης, είναι δυνατή μόνο μέσω δικαστικού ελέγχου που έπεται της εισαγωγής. Το άρθρο 21, παράγραφος 1, του κανονισμού 2018/1861 περιλαμβάνει τη χρονική αυτή παράμετρο.

[82] Συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η διασφάλιση του δικαιώματος προστασίας αυτών των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αποτελεί βασικό μέλημα όλων των νομοθετημάτων που διέπουν το SIS II, οι οποίες περιλαμβάνουν ειδικές διατάξεις ως προς το σημείο αυτό.

[83] Όπως προβλέπεται στο άρθρο 14, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Στην πραγματικότητα, οι συνέπειες αυτές απορρέουν μάλλον από την απόφαση στην οποία στηρίζεται η καταχώριση στο SIS II, παρά από την εισαγωγή τέτοιας καταχώρισης στο εν λόγω σύστημα: βλ. απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, σκέψη 43). Ο ρόλος του SIS II είναι επικουρικός: συμβάλλει στην ενημέρωση μεταξύ κρατών μελών σχετικά με αποφάσεις κοινού ενδιαφέροντος. Είναι αναμφισβήτητο, ωστόσο, ότι η εισαγωγή διευκολύνει (και ενισχύει) την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων αυτών.

[84] Το ερώτημα, συνεπώς, που τίθεται είναι πώς επηρεάζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα υπηκόου τρίτης χώρας από την εισαγωγή καταχώρισης στο SIS II και όχι, αντιθέτως, πώς επηρεάζονται τα δικαιώματα αυτά από την απαγόρευση εισόδου και παραμονής στην οποία βασίζεται η οικεία καταχώριση. Αναγνωρίζω, ωστόσο, ότι, λόγω της διαστάσεως που λαμβάνουν οι απαγορεύσεις αυτές χάρις στο SIS II, είναι εύκολη η ακούσια μετάβαση από το ένα επίπεδο στο άλλο.

V. Πρόταση

120. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα του Fővárosi Törvényszék (δικαστηρίου περιφέρειας Βουδαπέστης, Ουγγαρία):

«Η οδηγία 2008/115/ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, έχει την έννοια ότι:

δεν έχει εφαρμογή όταν οι αρχές κράτους μέλους επιβάλλουν, χωρίς να έχουν εκδώσει απόφαση επιστροφής εις βάρος του, απαγόρευση εισόδου και διαμονής σε μη διαμένοντα στο έδαφός τους υπήκοο τρίτης χώρας με την αιτιολογία ότι αυτός ενδέχεται να συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια. Στον ίδιο αυτόν βαθμό, ούτε ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εφαρμογή.

Το άρθρο 20 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι, πριν από την επιβολή της εν λόγω απαγόρευσης εισόδου και διαμονής, οι αρχές του κράτους μέλους οφείλουν να εκτιμήσουν την προσωπική και οικογενειακή κατάσταση του προσώπου στο οποίο απαγορεύεται η είσοδος και η διαμονή, όταν το πρόσωπο αυτό είναι γονέας ανηλίκου τέκνου το οποίο έχει την ιθαγένεια του εν λόγω κράτους μέλους, καθώς και τις συνέπειες της απαγόρευσης στην απόλαυση των εγγενών στην ευρωπαϊκή ιθαγένεια δικαιωμάτων ή όσων απορρέουν από αυτή».