



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 13ης Δεκεμβρίου 2017¹

Υπόθεση C-240/17

E

[αίτηση του Korkein hallinto-oikeus
(Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Φινλανδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης – Χώρος Σένγκεν – Απόφαση επιστροφής και απαγόρευση εισόδου κατά υπηκόου τρίτης χώρας – Καταχώριση προσώπου στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν ως ανεπιθύμητου – Υπήκοος τρίτης χώρας με παραβατική συμπεριφορά – Υπήκοος τρίτης χώρας με ισχύουσα άδεια διαμονής σε άλλη χώρα του χώρου Σένγκεν – Υποχρέωση διαβουλεύσεως – Συνέπειες της εν εξελίξει διαδικασίας διαβουλεύσεως επί της εκτελέσεως της αποφάσεως επιστροφής και επί της ενάρξεως ισχύος της απαγορεύσεως εισόδου – Άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν (Σύμβαση Σένγκεν) – Οδηγία 2008/115/EK»

I. Εισαγωγή

1. Το όνομα της κοινότητας Σένγκεν στο Λουξεμβούργο έχει από το 1985 καταστεί συνώνυμο του οράματος της ελεύθερης μετακινήσεως σε μια Ευρώπη χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά της σύνορα. Ήδη το όραμα αυτό έχει γίνει πραγματικότητα στα περισσότερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως και σε κάποιες όμορες τρίτες χώρες, οι οποίες σχηματίζουν από κοινού τον χώρο Σένγκεν. Το σύστημα Σένγκεν ανήκει σήμερα στους βασικούς πυλώνες του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης².

2. Προκειμένου ωστόσο να διασφαλιστεί ότι το προαναφερόμενο σύστημα θα εξακολουθήσει να λειτουργεί μακροπρόθεσμα και να απολαμβάνει της μέγιστης δυνατής αποδοχής, είναι απολύτως αναγκαία η ύπαρξη κοινών κανόνων που θα εξασφαλίζουν με αποτελεσματικό και συνεπή τρόπο ότι η ενίσχυση της ελευθερίας στο πλαίσιο του χώρου αυτού χωρίς εσωτερικά σύνορα δεν θα αποβαίνει σε βάρος της ασφάλειας. Αναγκαίο προς τούτο είναι τα συμβαλλόμενα κράτη να διατηρήσουν τους ελέγχους εισόδου και παραμονής προκειμένου περί υπηκόων τρίτων χωρών, χωρίς παράλληλα να παραβλέπουν τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου και τα ατομικά δικαιώματα και συμφέροντα των εν λόγω προσώπων.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

² Βλ., συναφώς, άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ, και άρθρο 67, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθώς και Πρωτόκολλο αριθ. 19 που προσαρτάται στη ΣΕΕ και τη ΣΛΕΕ (πρωτόκολλο σχετικά με το κεκτημένο του Σένγκεν το οποίο έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ 2008, C 115, σ. 290. Το εν λόγω πρωτόκολλο αποτελεί συνέχεια της Συνθήκης του Άμστερνταμ).

3. Αυτό το σημείο τριβής αφορά η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως με την οποία θα ασχοληθεί το Δικαστήριο στην προκείμενη υπόθεση. Το ερώτημα αφορά τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται σε περίπτωση που υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαθέτει άδεια διαμονής ισχύουσα σε κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν, υπόκειται σε απαγόρευση εισόδου από άλλο κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν. Λόγω της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, τοιαύτη απαγόρευση εισόδου λαμβάνει κατά κανόνα ευρωπαϊκή διάσταση και τυγχάνει εφαρμογής όχι μόνον στο σύνολο του χώρου Σένγκεν αλλά και σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4. Συγκεκριμένα πρόκειται για τον Ε, υπήκοο Νιγηρίας, με παραβατική συμπεριφορά στη Φινλανδία. Οι φινλανδικές αρχές επιθυμούν την επιστροφή του στη χώρα καταγωγής, τη Νιγηρία, και του επέβαλαν απαγόρευση εισόδου για το σύνολο του χώρου Σένγκεν, παρά το γεγονός ότι εξακολουθεί να διαθέτει δικαίωμα διαμονής στην Ισπανία.

5. Για τέτοιου είδους περιπτώσεις, οι ενωσιακού δικαίου κανόνες του συστήματος Σένγκεν προβλέπουν διαδικασία διαβουλεύσεως μεταξύ των κρατών μελών, προκειμένου να εξασφαλιστεί για τις εμπλεκόμενες αρχές η δυνατότητα να ενεργούν κατά τρόπο συνεκτικό και συνεπή. Το κράτος μέλος που επιβάλλει την απαγόρευση εισόδου οφείλει να διερευνά εάν το κράτος μέλος που έχει εκδώσει την άδεια διαμονής προτίθεται να την ανακαλέσει. Τι γίνεται όμως εάν το ερωτώμενο κράτος μέλος –εν προκειμένω το Βασίλειο της Ισπανίας– δεν απαντά επί μακρόν, παρόλο που το κράτος μέλος που έχει απευθύνει το ερώτημα –εν προκειμένω η Δημοκρατία της Φινλανδίας– χαρακτηρίζει τον ενδιαφερόμενο επικίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια και για τον λόγο αυτόν επιθυμεί την άμεση απέλασή του στη χώρα καταγωγής του;

6. Αυτό το κρίσιμης πρακτικής σημασίας ερώτημα παραμένει αδιευκρίνιστο. Με την απάντησή του, το Δικαστήριο μπορεί να συμβάλει στην περαιτέρω εξέλιξη των κοινών κανόνων που εφαρμόζονται στον χώρο του Σένγκεν, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την προσήκουσα ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων των κρατών μελών για ασφάλεια και των ατομικών δικαιωμάτων και συμφερόντων των υπηκόων τρίτων χωρών³.

II. Νομοθετικό πλαίσιο

7. Το πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως από πλευράς ενωσιακού δικαίου ορίζεται αφενός από τη Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν⁴ (στο εξής: Σύμβαση Σένγκεν) και αφετέρου από την 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 χωρών⁵. Σχετικός είναι επίσης και ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν, όπως κωδικοποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/399^{6,7}.

3 Ειδικώς αναφορικά με την τελευταία πτυχή βλ. αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, σκέψη 46), της 5ης Νοεμβρίου 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, σκέψη 39), και της 11ης Ιουνίου 2015, Zh. και O. (C-554/13, EU:C:2015:377, σκέψη 38).

4 ΕΕ 2000, L 239, σ. 19.

5 ΕΕ 2008, L 348, σ. 98.

6 Κανονισμός (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 (ΕΕ 2016, L 77, σ. 1).

7 Ο κανονισμός 2016/399 κατάργησε και αντικατέστησε τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, όπως ίσχυε κατά τον κανονισμό (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006 (ΕΕ 2006, L 105, σ. 1). Ωστόσο το περιεχόμενων των κρίσιμων για την παρούσα υπόθεση διατάξεων δεν έχει τροποποιηθεί, επομένως στη συνέχεια μπορώ να αναφέρομαι μόνον στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν όπως ισχύει σήμερα.

1. Η Σύμβαση Σένγκεν

8. Η Σύμβαση Σένγκεν υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 στο Σένγκεν (Λουξεμβούργο) από πέντε κράτη μέλη⁸ και τέθηκε σε ισχύ στις 26 Μαρτίου 1995. Όπως προβλέπεται από το πρωτόκολλο αριθ. 19 που προσαρτάται στη ΣΕΕ και τη ΣΛΕΕ⁹, η Σύμβαση Σένγκεν συνιστά πλέον τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν, το οποίο έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ισχύει σε όλο τον χώρο Σένγκεν, ήτοι σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ των οποίων η Δημοκρατία της Φινλανδίας αλλά και το Βασίλειο της Ισπανίας. Πέραν αυτών, στον χώρο Σένγκεν συμπεριλαμβάνονται και αρκετές τρίτες χώρες, όπως για παράδειγμα η Ελβετική Συνομοσπονδία¹⁰.

9. Στον τίτλο II της Συμβάσεως Σένγκεν («Κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και κυκλοφορία των προσώπων») και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο 5 αυτού («Τίτλοι διαμονής και χαρακτηρισμός προσώπων ως ανεπιθύμητων») περιλαμβάνεται η διάταξη του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, η οποία 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 την άδεια διαμονής, προκειμένου να αποφασισθεί αν υφίστανται επαρκείς λόγοι για να ανακληθεί η άδεια διαμονής.

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

10. Επίσης στον τίτλο II της Συμβάσεως Σένγκεν περιλαμβάνεται και το άρθρο 19, το οποίο ανήκει στο κεφάλαιο 4 («Όροι κυκλοφορίας των αλλοδαπών») και του οποίου η παράγραφος 1 προβλέπει δικαίωμα μετακινήσεως των αλλοδαπών εντός του χώρου Σένγκεν:

«Αλλοδαποί κάτοχοι θεωρήσεως που έχει χορηγηθεί από ένα εκ των συμβαλλομένων μερών, μπορούν με την κάλυψη του τίτλου αυτού, καθώς και ενός ταξιδιωτικού εγγράφου, η ισχύς των οποίων δεν έχει λήξει, να κυκλοφορούν ελεύθερα επί τρεις μήνες κατ' ανώτατο όριο στο έδαφος των άλλων μερών εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου που προβλέπονται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 στοιχεία α', γ' και ε' και δεν περιλαμβάνονται στους εθνικούς πίνακες ανεπιθύμητων του οικείου συμβαλλομένου μέρους.»

11. Στο πλαίσιο αυτό, και σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 1 της Συμβάσεως Σένγκεν, ως «αλλοδαπός» νοείται κάθε πρόσωπο που δεν είναι υπήκοος των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά συνέπεια, η έννοια αυτή συμπίπτει με εκείνη του «υπηκόου τρίτης χώρας», η οποία επίσης χρησιμοποιείται συχνά στο δίκαιο της Ένωσης. Σύμφωνα δε με την ίδια διάταξη, «αλλοδαπός που έχει καταχωρηθεί ως ανεπιθύμητο άτομο» είναι «κάθε αλλοδαπός που έχει καταχωρηθεί ως ανεπιθύμητος στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν». Τέλος, ως «τίτλος διαμονής» ορίζεται «κάθε άδεια οποιασδήποτε μορφής, εκδιδόμενη από ένα συμβαλλόμενο μέρος που παρέχει το δικαίωμα διαμονής στο έδαφός του [...]».

⁸ Πρόκειται για το Βασίλειο του Βελγίου, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τη Γαλλική Δημοκρατία, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών.

⁹ Επιπλέον, με την απόφαση 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 1999 (ΕΕ 1999, L 176, σ. 17), οι επιμέρους διατάξεις που συνιστούν το κεκτημένο Σένγκεν έχουν υπαχθεί στις διάφορες νομικές βάσεις των θεμελιωδών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ σύμφωνα με το παράρτημα Α της εν λόγω αποφάσεως, το άρθρο 25 της Συμβάσεως Σένγκεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 62, τρίτη περίπτωση, και του άρθρου 63, τρίτη περίπτωση, ΕΚ (ήδη άρθρα 77 και 79 ΣΛΕΕ αντίστοιχα).

¹⁰ Βλ. συναφώς τη συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σχετικά με τη σύνδεση του κράτους αυτού προς τη θέση σε ισχύ, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, η οποία υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 26 Οκτωβρίου 2004 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 2008 (ΕΕ 2008, L 53, σ. 52), στο εξής: συμφωνία για τη σύνδεση της Ελβετίας στο Σένγκεν.

2. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν

12. Συμπληρωματικά δέον όπως ληφθεί υπόψη και ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν, όπως θεσπίστηκε με τον κανονισμό 2016/399, το άρθρο 6 του οποίου ορίζει σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου για τους υπηκόους τρίτων χωρών:

«(1) Για σκοπούμενη παραμονή στην επικράτεια των κρατών μελών που δεν υπερβαίνει σε διάρκεια τις 90 ημέρες εντός οιασδήποτε περιόδου 180 ημερών, που περιλαμβάνει τον συνυπολογισμό της τελευταίας περιόδου 180 ημερών πριν από κάθε ημέρα παραμονής, οι προϋποθέσεις εισόδου για τους υπηκόους τρίτων χωρών είναι οι εξής:

[...]

δ δεν είναι καταχωρισμένοι στο [σύστημα πληροφοριών Σένγκεν] ως ανεπιθύμητοι.

[...]

(5) Κατά παρέκκλιση της παραγράφου 1:

α Στους υπηκόους τρίτης χώρας οι οποίοι δεν πληρούν όλες τις προϋποθέσεις της παραγράφου 1 αλλά διαθέτουν άδεια διαμονής ή θεώρηση μακράς παραμονής επιτρέπεται η είσοδος στα εδάφη των άλλων κρατών μελών για σκοπούς διέλευσης προκειμένου να μπορέσουν να φθάσουν στην επικράτεια του κράτους μέλους το οποίο χορήγησε την άδεια διαμονής ή τη θεώρηση μακράς παραμονής, εκτός εάν οι υπήκοοι αυτοί έχουν καταχωριστεί στον εθνικό πίνακα ανεπιθύμητων του κράτους μέλους τα εξωτερικά σύνορα του οποίου επιδιώκουν να διασχίσουν και η καταχώριση συνοδεύεται από οδηγίες για άρνηση εισόδου ή διέλευσης.

[...]»

13. Περαιτέρω, το άρθρο 14, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν («Άρνηση εισόδου») ορίζει:

«Η είσοδος στην επικράτεια των κρατών μελών απαγορεύεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν το σύνολο των προϋποθέσεων εισόδου, όπως καθορίζονται με το άρθρο 6 παράγραφος 1, και δεν υπάγονται στις κατηγορίες προσώπων του άρθρου 6 παράγραφος 5. Τα ανωτέρω ισχύουν με την επιφύλαξη της εφαρμογής των ειδικών διατάξεων σχετικά με το δικαίωμα ασύλου και τη διεθνή προστασία ή την έκδοση θεωρήσεων μακράς διαρκείας.»

3. Η οδηγία 2008/115

14. Τέλος, αξίζει να γίνει αναφορά και στην οδηγία 2008/115, το κεφάλαιο I («Γενικές διατάξεις») της οποίας περιλαμβάνει στο άρθρο 3, υπό τους αριθμούς 3, 4, 6 και 8, τους ακόλουθους ορισμούς:

«[...]

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

- στη χώρα καταγωγής του/της, ή
- σε χώρα διέλευσης σύμφωνα με κοινοτικές ή διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής ή άλλες ρυθμίσεις, ή

- σε άλλη τρίτη χώρα, στην οποία ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας αποφασίζει εθελοντικά να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός/-ή.

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

[...]

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,

[...]

8. “οικειοθελής αναχώρηση”: η τήρηση της υποχρέωσης επιστροφής εντός της προθεσμίας που ορίζεται για τον σκοπό αυτό στην απόφαση επιστροφής,

[...]».

15. Στο κεφάλαιο II της οδηγίας 2008/115 («Παύση της παράνομης παραμονής») περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, τα άρθρα 6, 7 και 11.

16. Το άρθρο 6 της οδηγίας 2008/115 επιγράφεται «Απόφαση επιστροφής». Οι δύο πρώτες παραγράφοι του άρθρου έχουν 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.
- 2. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και διαθέτουν ισχύοντα 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.»

17. Στις πρώτες δύο παραγράφους του άρθρου 7 της οδηγίας 2008/115 προβλέπονται σε σχέση με την «Οικειοθελή αναχώρηση» τα εξής:

- «1. Η απόφαση περί επιστροφής προβλέπει κατάλληλο χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρηση που κυμαίνεται μεταξύ επτά και τριάντα ημερών, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που αναφέρονται στις παραγράφους 2 και 4. Τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν, στην εθνική τους νομοθεσία, ότι το χρονικό αυτό διάστημα χορηγείται μόνο κατόπιν αιτήσεως του συγκεκριμένου υπηκόου τρίτης χώρας. Εν τοιαύτη περιπτώσει, τα κράτη μέλη ενημερώνουν τους ενδιαφερομένους υπηκόους τρίτων χωρών σχετικά με τη δυνατότητα υποβολής τέτοιας αίτησης.

Το χρονικό διάστημα που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο δεν αποκλείει τη δυνατότητα των υπηκόων τρίτων χωρών να αναχωρήσουν νωρίτερα.

- 2. Εφόσον απαιτείται, τα κράτη μέλη μπορούν να παρατείνουν την προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης για κατάλληλο χρονικό διάστημα, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές περιστάσεις της συγκεκριμένης περίπτωσης, όπως τη διάρκεια της παραμονής, την ύπαρξη παιδιών που φοιτούν σε σχολείο και την ύπαρξη άλλων οικογενειακών και κοινωνικών δεσμών.»

18. Το άρθρο 8 της οδηγίας 2008/115 (Απομάκρυνση) έχει αποσπασματικά ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εκτελέσουν την απόφαση επιστροφής, εάν δεν έχει χορηγηθεί χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 4 ή εάν ο συγκεκριμένος υπήκοος δεν έχει συμμορφωθεί με την υποχρέωση επιστροφής εντός της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης που έχει χορηγηθεί σύμφωνα με το άρθρο 7.

2. Εάν το κράτος μέλος έχει χορηγήσει χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης σύμφωνα με το άρθρο 7, η απόφαση επιστροφής μπορεί να εκτελείται μόνο μετά τη λήξη του χρονικού διαστήματος, εκτός εάν, κατά τη διάρκεια αυτού του χρονικού διαστήματος, ανακύψει οιοσδήποτε από τους κινδύνους που ορίζονται στο άρθρο 7, παράγραφος 4.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να εκδίδουν χωριστή διοικητική ή δικαστική απόφαση ή πράξη με την οποία διατάσσεται η απομάκρυνση.

[...]»

19. Στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115, που αφορά την «Αναβολή της απομάκρυνσης», αναφέρεται ότι:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να αναβάλουν την απομάκρυνση για εύλογο χρονικό διάστημα, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές περιστάσεις της συγκεκριμένης περίπτωσης. [...]»

20. Περαιτέρω, το άρθρο 11 της οδηγίας 2008/115, που επιγράφεται «Απόφαση επιστροφής», ορίζει 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 θα πρέπει να καθορίζεται λαμβανομένων δεόντως υπόψη όλων των σχετικών περιστάσεων κάθε μεμονωμένης περίπτωσης και κανονικά δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τα πέντε χρόνια. [...]

[...]»

21. Επιπλέον, επεξηγήσεις επί των εν λόγω διατάξεων περιέχουν οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 6 και 14 της οδηγίας 2008/115:

«(4) Θα πρέπει να θεσπισθούν σαφείς, διαφανείς και δίκαιοι κανόνες για τη χάραξη μιας αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής, απαραίτητο στοιχείο για την καλή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής.

[...]

6) Τα κράτη μέλη θα πρέπει να μεριμνούν ώστε η παύση της παράνομης παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών να διενεργείται με δίκαιη και διαφανή διαδικασία. [...]

[...]

- (14) 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. [...]

III. Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία της κύριας δίκης

22. Ο Ε είναι υπήκοος Νιγηρίας. Στις 24 Ιανουαρίου 2014 καταδικάστηκε από φινλανδικό ποινικό δικαστήριο σε συνολική ποινή φυλακίσεως πέντε ετών για σοβαρά αδικήματα σχετικά με ναρκωτικές ουσίες¹¹, τα οποία διέπραξε στη Φινλανδία το έτος 2013. Η εν λόγω καταδικαστική απόφαση τελεσιδίκησε. Ο Ε εξέτισε μέρος της επιβληθείσας στερητικής της ελευθερίας ποινής στη Φινλανδία.

23. Στην Ισπανία, όπου διέμενε προηγουμένως επί 14 έτη και όπου βρίσκεται και η οικογένειά του, ο Ε διαθέτει άδεια διαμονής, η οποία ισχύει έως την 11η Φεβρουαρίου 2018. Ως εκ τούτου, ο Ε ζήτησε από τις φινλανδικές αρχές να επιστρέψει στην Ισπανία.

24. Ωστόσο η Maahanmuuttovirasto (φινλανδική Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως) διέταξε στις 21 Ιανουαρίου 2015 την απομάκρυνση του Ε στην χώρα καταγωγής του, τη Νιγηρία, στηρίζοντας αυτή την απόφαση στα σοβαρά αδικήματα που ο Ε είχε διαπράξει στη Φινλανδία και τα οποία τον καθιστούσαν επικίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Συγχρόνως επιβλήθηκε στον Ε απαγόρευση εισόδου στο σύνολο του χώρου Σένγκεν μέχρι νεωτέρας. Στον αναιρεσείοντα δεν χορηγήθηκε προθεσμία οικειοθελούς αναχωρήσεως.

25. Στις 26 Ιανουαρίου 2015 η Maahanmuuttovirasto κίνησε διαδικασία διαβουλεύσεως με την Ισπανία κατ' εφαρμογήν του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, ζητώντας παράλληλα από τις αρχές του εν λόγω κράτους μέλους να της κοινοποιήσουν τις απόψεις τους ως προς το ενδεχόμενο ανακλήσεως της υφιστάμενης άδειας διαμονής. Δεδομένου ότι οι ισπανικές αρχές δεν απάντησαν, η Maahanmuuttovirasto υπέβαλε εκ νέου το οικείο αίτημα στις 20 Ιουνίου 2016 και επιπλέον στις 21 Ιουνίου 2016 κοινοποίησε στις ισπανικές αρχές, κατόπιν αιτήματός τους, το διατακτικό της αποφάσεως του ποινικού δικαστηρίου. Στις 28 Ιουνίου 2016 και στις 9 Νοεμβρίου 2016 η Maahanmuuttovirasto επανέλαβε το αίτημά της προς τις ισπανικές αρχές. Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, οι ισπανικές αρχές δεν έχουν εισέτι διατυπώσει γνώμη επί της ουσίας του αιτήματος.

26. Η προσφυγή του Ε κατά της αποφάσεως επιστροφής δεν ευδοκίμησε σε πρώτο βαθμό ενώπιον του Helsingin hallinto-oikeus (διοικητικού δικαστηρίου του Ελσίνκι, Φινλανδία)¹². Κατόπιν ασκήσεως ενδίκου μέσου από τον Ε, η υπόθεση εκκρεμεί πλέον σε δεύτερο βαθμό ενώπιον του Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Φινλανδία), το οποίο αποτελεί εν προκειμένω και το αιτούν δικαστήριο.

27. Τα εθνικά δικαστήρια που επιλήφθηκαν της κύριας υποθέσεως εκτιμούν ότι ο Ε συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Ωστόσο το Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) ανέστειλε την απομάκρυνση του Ε με απόφασή του της 27ης Οκτωβρίου 2016.

¹¹ Ο αναιρεσείων κατείχε και πώλησε, μεταξύ άλλων, τουλάχιστον 850 δισκία του ναρκωτικού ecstasy, εισήγαγε στη Φινλανδία συνολικά 438 γραμμάρια κοκαΐνης με σκοπό την πώληση τους και επιχείρησε να προμηθευτεί τουλάχιστον 30 γραμμάρια κοκαΐνης με σκοπό να τα πωλήσει.

¹² Η απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου εκδόθηκε στις 5 Απριλίου 2016.

IV. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

28. Με διάταξη της 2ας Μαΐου 2017, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 10 Μαΐου 2017, το Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) υπέβαλε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ τα ακόλουθα ερωτήματα προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

- 1) Συνεπάγεται η υποχρέωση διαβουλεύσεως μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών που προβλέπεται από το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν (Σύμβαση Σένγκεν) έννομες συνέπειες τις οποίες ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί να επικαλεστεί σε περίπτωση που ένα συμβαλλόμενο κράτος λάβει σε βάρος του μέτρο απαγορεύσεως εισόδου στο σύνολο του χώρου Σένγκεν και εκδώσει απόφαση περί επιστροφής στη χώρα καταγωγής του με το σκεπτικό ότι αυτός συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια;
- 2) Εάν το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν έχει εφαρμογή στην έκδοση της αποφάσεως περί απαγορεύσεως εισόδου, πρέπει η διαδικασία διαβουλεύσεων να διεξαχθεί πριν την έκδοση της αποφάσεως απαγορεύσεως εισόδου, ή οι διαβουλεύσεις αυτές μπορούν να διενεργηθούν μόνο κατόπιν της εκδόσεως των αποφάσεων επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου;
- 3) Εάν οι διαβουλεύσεις αυτές μπορούν να διενεργηθούν μόνο κατόπιν της εκδόσεως των αποφάσεων περί επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου, εμποδίζει την επιστροφή του υπηκόου τρίτης χώρας στη χώρα καταγωγής του και τη θέση σε ισχύ της απαγορεύσεως εισόδου στο σύνολο του χώρου Σένγκεν το γεγονός ότι εκκρεμεί η διαδικασία διαβουλεύσεων μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών και ότι το άλλο συμβαλλόμενο κράτος δεν έχει δηλώσει εάν προτίθεται να ανακαλέσει την άδεια διαμονής υπηκόου τρίτης χώρας;
- 4) Με ποιο τρόπο οφείλει να ενεργήσει συμβαλλόμενο κράτος σε περίπτωση που το συμβαλλόμενο κράτος που χορήγησε άδεια διαμονής, παρά τα σχετικά επανειλημμένα αιτήματα, δεν έχει διατυπώσει τη θέση του ως προς την ανάκληση άδειας διαμονής χορηγηθείσας σε υπήκοο τρίτης χώρας;

29. Περαιτέρω, παράλληλα με το αίτημά του για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο ζήτησε εν προκειμένω από το Δικαστήριο την εφαρμογή της επείγουσας προδικαστικής διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 107 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Ωστόσο, κατόπιν αιτήσεως παροχής διευκρινίσεων που του απηύθυνε το Δικαστήριο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 101 του Κανονισμού Διαδικασίας, το αιτούν δικαστήριο διευκρίνισε στις 2 Ιουνίου 2017 ότι η ποινή φυλακίσεως που επιβλήθηκε στον Ε έχει ανασταλεί από 24 Ιανουαρίου 2016 και ότι επί του παρόντος δεν βρίσκεται υπό κράτηση. Υπό αυτές τις συνθήκες, το κατά το άρθρο 108 του Κανονισμού Διαδικασίας αρμόδιο για την επείγουσα διαδικασία τμήμα του δικαστηρίου έκρινε ότι δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής της διαδικασίας αυτής. Ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε στις 12 Ιουνίου 2017 την κατά προτεραιότητα εκδίκαση της υποθέσεως κατ' εφαρμογή του άρθρου 53, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας.

30. Ενώπιον του Δικαστηρίου γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Φινλανδική, η Βελγική, η Γερμανική, η Πολωνική και η Ελβετική Κυβέρνηση¹³ καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 9ης Νοεμβρίου 2017 παρέστησαν ο Ε, η Maahanmuuttovirasto, η Φινλανδική και η Ισπανική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η Ισπανική Κυβέρνηση συμμετείχε στην προφορική συζήτηση κατόπιν ρητής προσκλήσεως του Δικαστηρίου, εκφράζοντας τις απόψεις της επί των προδικαστικών ερωτημάτων καθώς και επί ορισμένων ζητημάτων που τέθηκαν από το Δικαστήριο.

¹³ Σε σχέση με το δικαίωμα της Ελβετίας να συμμετέχει στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως βλ. άρθρο 8, παράγραφος 2, της συμφωνίας για τη σύνδεση της Ελβετίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 23, παράγραφος 4, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

V. Το παραδεκτό της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

31. Όπως προέκυψε κατά την προφορική διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, οι ισπανικές αρχές ζήτησαν στις 2 Νοεμβρίου 2017 από τη Maahanmuuttovirasto την εκδοθείσα στη Φινλανδία απόφαση επιστροφής κατά του Ε, προκειμένου να κινηθεί στην Ισπανία η διαδικασία ανακλήσεως της άδειας διαμονής του. Στις 6 Νοεμβρίου 2017 η Maahanmuuttovirasto απέστειλε αντίγραφο της αποφάσεως επιστροφής ανταποκρινόμενη στο εν λόγω αίτημα.

32. Ακόμη και αν παραβλέψει κανείς ότι οι νεότερες αυτές εξελίξεις που προέκυψαν στο πλαίσιο της κύριας δίκης δεν γνωστοποιήθηκαν επισήμως στο Δικαστήριο από το αιτούν δικαστήριο αλλά μόνον από τους διαδίκους¹⁴, ανακύπτει εκ πρώτης όψεως το ερώτημα μήπως η εξέταση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως παρέλκει πλέον¹⁵, λόγω του ότι τα αρχικώς παραδεκτά προδικαστικά ερωτήματα κατέστησαν ενδεχομένως, κατόπιν των εξελίξεων του Νοεμβρίου 2017, αμιγώς υποθετικά.

33. Εντούτοις θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι ισπανικές αρχές δεν έχουν εκδώσει μέχρι στιγμής οριστική απόφαση αναφορικά με την ανάκληση της άδειας διαμονής του Ε. Απλώς πρόκειται να κινηθεί η διαδικασία που ενδεχομένως θα οδηγήσει στην ανάκληση της εν λόγω άδειας. Όπως διευκρίνισε η Ισπανική Κυβέρνηση απαντώντας σε ρητή ερώτηση του Δικαστηρίου, δεν δύναται να προβλεφθεί πότε και με ποιο αποτέλεσμα θα ολοκληρωθεί η εν λόγω διαδικασία σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, σε περίπτωση ανακλήσεως της άδειας διαμονής του, ο Ε έχει τη δυνατότητα να προσφύγει ενώπιον των ισπανικών δικαστηρίων ασκώντας τα συνήθη μέσα ένδικης προστασίας.

34. Καθόσον δεν υφίσταται απρόσβλητη απόφαση των ισπανικών αρχών αναφορικά με την ανάκληση της άδειας διαμονής του Ε, δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι συντρέχουν επαρκείς λόγοι για την ανάκληση της άδειας διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν ή, κατά μείζονα λόγο, ότι η εν λόγω άδεια έχει ήδη ανακληθεί.

35. Συνεπώς, τα προδικαστικά ερωτήματα εξακολουθούν να είναι κρίσιμα για την επίλυση της κύριας διαφοράς, το δε Δικαστήριο εξακολουθεί να οφείλει να αποφανθεί επ' αυτών.

VI. Εκτίμηση των προδικαστικών ερωτημάτων επί της ουσίας

36. Στο επίκεντρο της παρούσας υποθέσεως βρίσκεται η διάταξη του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, για την ερμηνεία της οποίας το αιτούν δικαστήριο απευθύνεται στο Δικαστήριό μας.

37. Η εν λόγω διάταξη που εντάσσεται στο κεκτημένο Σένγκεν προβλέπει υποχρέωση διαβουλεύσεως μεταξύ των κρατών μελών του χώρου Σένγκεν σε περίπτωση που ένα από αυτά επιβάλλει σε υπήκοο τρίτης χώρας απαγόρευση εισόδου ισχύουσα για όλο τον χώρο Σένγκεν, παρόλο που άλλο κράτος μέλος έχει εκδώσει για τον ίδιο υπήκοο τρίτης χώρας άδεια διαμονής η οποία βρίσκεται ακόμη σε ισχύ. Με τον τρόπο αυτόν σκοπείται η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της συνέπειας και της συνοχής της δράσεως των εθνικών αρχών στον χώρο Σένγκεν.

¹⁴ Η Υπηρεσία Μεταναστεύσεως και ο εκπρόσωπος της ισπανικής κυβερνήσεως διατύπωσαν επ' αυτού συγκλίνουσες απόψεις ενώπιον του Δικαστηρίου.

¹⁵ Βλ., επ' αυτού, απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2005, García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34), καθώς και διατάξεις της 3ης Μαρτίου 2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143), και της 23ης Μαρτίου 2016, Overseas Financial και Oaktree Finance (C-319/15, EU:C:2016:268).

38. Με τα τέσσερα ερωτήματά του, το Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) ζητεί συναφώς να πληροφορηθεί ποιες συγκεκριμένες επιπτώσεις έχει μια μη εισέτι ολοκληρωθείσα αλλά ήδη επί μακρόν εκκρεμούσα διαδικασία διαβουλεύσεως κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν επί της εκτελέσεως αποφάσεων περί επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου που έχουν εκδοθεί κατά υπηκόου τρίτης χώρας (δεύτερο, τρίτο και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα), καθώς και εάν ο ίδιος ο υπήκοος τρίτης χώρας δύναται να επικαλεστεί απευθείας την εν λόγω διάταξη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (πρώτο προδικαστικό ερώτημα).

39. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα εν λόγω ερωτήματα που αφορούν το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, πρέπει να προηγηθεί ο αρμονικός συγκερασμός όλων των συναφών διατάξεων του ενωσιακού δικαίου που αφορούν τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι διατάξεις της οδηγίας 2008/115, καθώς επίσης και οι διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

40. Θεωρώ ορθότερο να εξεταστούν κατ' αρχάς το δεύτερο, τρίτο και τέταρτο ερώτημα που αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, και στη συνέχεια να εξεταστεί το πρώτο ερώτημα σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα της εν λόγω διατάξεως.

41. Λαμβανομένης υπόψη της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του Δικαστηρίου και του αιτούντος δικαστηρίου, σε όλες τις σκέψεις που πρόκειται να διατυπώσω επί της υπό κρίση υποθέσεως θεωρώ δεδομένο ότι ο Ε πράγματι αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, όπως ρητώς διαπιστώνεται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και ουδόλως αμφισβητείται από τους διαδίκους¹⁶.

42. Και τούτο διότι μόνον εφόσον ο Ε συνιστά τέτοιο κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια θα εδύναντο κατά τα λοιπά οι φινλανδικές αρχές να διατάξουν στο πλαίσιο της προκείμενης υποθέσεως την απευθείας επιστροφή του αλλοδαπού στη χώρα καταγωγής του, τη Νιγηρία, χωρίς προηγουμένως να του επιτρέψουν να μεταβεί στην Ισπανία, όπου διαθέτει ισχύουσα άδεια διαμονής (βλ. άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, σε συνδυασμό με την παράγραφο 1, της οδηγίας 2008/115).

1. Ο προσήκων χρόνος ενάρξεως των διαπραγματεύσεων κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν (δεύτερο ερώτημα)

43. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά τον καθορισμό του χρονικού σημείου ενάρξεως των διαπραγματεύσεων του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να μάθει αν η διαδικασία των εν λόγω διαβουλεύσεων πρέπει να κινηθεί πριν την έκδοση της αποφάσεως επιστροφής και τυχόν επιβολής απαγορεύσεως εισόδου κατά υπηκόου τρίτης χώρας ή αν η υποχρέωση για διαβούλευση επιβάλλεται από το δίκαιο της Ένωσης μόνον αφού εκδοθούν οι αποφάσεις επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου από τις αρμόδιες αρχές.

44. Ήδη με βάση το γράμμα του στις περισσότερες γλωσσικές αποδόσεις, μεταξύ των οποίων η γερμανική, η γαλλική και η αγγλική, το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν αφορά περιπτώσεις στις οποίες ο υπήκοος τρίτης χώρας *έχει καταχωρισθεί* ως ανεπιθύμητος (βλ. πρώτο εδάφιο της εν λόγω διατάξεως) και οι διαβουλεύσεις μεταξύ των ενδιαφερόμενων κρατών μελών έχουν ενδεχομένως ως αποτέλεσμα την *ανάκληση* της καταχωρίσεως (βλ. δεύτερο εδάφιο της ίδιας διατάξεως). Με άλλα λόγια επομένως, βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν,

¹⁶ Θεωρώ επίσης δεδομένο ότι η προαναφερθείσα διαπίστωση περί κινδύνου για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια έχει γίνει με βάση τα ισχύοντα κατά το ενωσιακό δίκαιο πρότυπα, ερειδόμενη ιδίως σε προσεκτική πρόβλεψη αναφορικά με τη συγκεκριμένη περίπτωση, κατά την οποία δεν λήφθηκαν υπόψη μόνον οι τελεσθείσες στο παρελθόν από το συγκεκριμένο πρόσωπο ποινικώς κολάσιμες πράξεις, αλλά ιδίως ο πραγματικός και ενεστώτας κίνδυνος για τη δημόσια τάξη που απορρέει από το εν λόγω πρόσωπο και ο οποίος αποτέλεσε τον καθοριστικό παράγοντα βλ., συναφώς, απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015, Zh. και O. (C-554/13, EU:C:2015:377, ιδίως σκέψεις 50 έως 52 και 54).

οι διαβουλεύσεις διεξάγονται υποχρεωτικά *μόνον κατόπιν* της καταχωρίσεως του αλλοδαπού ως ανεπιθύμητου. Αντιθέτως, προς το παρόν η εν λόγω διάταξη δεν επιβάλλει να προηγηθεί διαβούλευση –σε αντίθεση με την πρόσφατη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περί μεταρρυθμίσεων ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα¹⁷.

45. Την εκτίμηση αυτή επιβεβαιώνει η συνδυαστική εξέταση του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν με την οδηγία 2008/115, στην οποία προβλέπονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Πράγματι, ούτε η οδηγία αυτή προβλέπει προς το παρόν υποχρέωση για προηγούμενη διενέργεια διαβουλεύσεων με άλλα κράτη μέλη όταν οι αρχές ενός κράτους μέλους πρόκειται να προβούν σε έκδοση αποφάσεως επιστροφής με απαγόρευση εισόδου (άρθρο 6 σε συνδυασμό με το άρθρο 11 της οδηγίας 2008/115).

46. Προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός μιας αποτελεσματικής πολιτικής στον τομέα της επιστροφής αλλοδαπών, όπως αυτή που επιδιώκει η Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁸, είναι επίσης σημαντικό οι αρχές των κρατών μελών να είναι σε θέση να ενεργούν με ταχύτητα σε επείγουσες περιπτώσεις, ιδίως δε όταν ο παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, όπως στην υπό κρίση υπόθεση. Τυχόν υποχρέωση για συστηματική προηγούμενη διαβούλευση με άλλα ενδεχομένως εμπλεκόμενα κράτη μέλη θα υπονόμειε αυτόν τον σκοπό.

47. Ωστόσο το γεγονός ότι δεν προβλέπεται υποχρέωση διαβουλεύσεως με άλλα κράτη μέλη πριν την έκδοση των αποφάσεων επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου επ' ουδενί σημαίνει ότι το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν απαγορεύει τη διεξαγωγή τοιαύτης προηγούμενης διαβουλεύσεως¹⁹. Αντιθέτως, όπως ορθώς τονίζουν η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, είναι ακόμη και επιθυμητό οι αρχές του κράτους μέλους που εξετάζουν το ενδεχόμενο εκδόσεως αποφάσεως επιστροφής με παράλληλη απαγόρευση εισόδου κατά υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει παρανόμως στο έδαφός του να διαβουλεύονται το συντομότερο δυνατό με τα λοιπά ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή τα λοιπά κράτη μέλη λαμβάνουν το νωρίτερο δυνατό τις αναγκαίες πληροφορίες που τους επιτρέπουν να λάβουν ενδεχομένως με τη σειρά τους μέτρα για την προστασία της δημόσιας τάξεως και ασφάλειας. Επίσης διασφαλίζεται ο μέγιστος βαθμός συγκλίσεως στη δράση των κρατών μελών που ανήκουν στον χώρο Σένγκεν, ώστε να αποφεύγονται αντιφατικές αποφάσεις.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

48. Κατά συνέπεια, προς απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν έχει την έννοια ότι στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης οι διαβουλεύσεις που προβλέπονται στην εν λόγω διάταξη διενεργούνται το νωρίτερο δυνατό, όχι όμως υποχρεωτικώς πριν από την έκδοση αποφάσεως περί επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου.

¹⁷ Άρθρο 26, παράγραφος 2, της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) στον τομέα του ελέγχου των συνόρων, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 515/2014 και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1987/2006, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 21 Δεκεμβρίου 2016, COM(2016) 882 τελικό.

¹⁸ Βλ., συναφώς, αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2008/115, καθώς και αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, σκέψη 39), της 23ης Απριλίου 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, σκέψη 34), και της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:590, σκέψη 51).

¹⁹ Όπως καταδεικνύει το άρθρο 26, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της προτάσεως COM(2016) 882 τελικό (παραπεμπεία στην υποσημείωση 17), είναι απολύτως εύλογο στο πλαίσιο του συστήματος Σένγκεν να προηγείται η διεξαγωγή διαβουλεύσεως.

2. Οι συνέπειες των εκκρεμών διαδικασιών διαβουλεύσεως κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν επί της εκτελέσεως των αποφάσεων επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου (τρίτο και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα).

49. Με το τρίτο και τέταρτο προδικαστικό του ερώτημα, τα οποία θα εξετάσω από κοινού λόγω της συνάφειας που παρουσιάζουν από πλευράς περιεχομένου, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί εάν μια απόφαση επιστροφής²⁰ μπορεί να εκτελεστεί και η απαγόρευση εισόδου στο σύνολο του χώρου Σένγκεν να τεθεί σε ισχύ πριν την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαβουλεύσεων κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν.

50. Σε αντίθεση επομένως με το δεύτερο ερώτημα που εξετάστηκε ανωτέρω²¹, και το οποίο αφορούσε αποκλειστικά την έκδοση αποφάσεως επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου, το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα αφορούν το ζήτημα εάν τέτοιου είδους αποφάσεις μπορούν να εκτελεστούν ή να τεθούν σε ισχύ ενώ εκκρεμούν ακόμη οι διαβουλεύσεις κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν.

Εισαγωγική παρατήρηση ως προς την εμβέλεια του τρίτου και του τέταρτου ερωτήματος

51. Η Πολωνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται μετ' επιτάσεως ότι αντικείμενο των διαβουλεύσεων κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν δεν αποτελούν οι αποφάσεις επιστροφής και, κατά συνέπεια, το αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων αυτών δεν δύναται εξ ορισμού να έχει επιπτώσεις στην εκτέλεση των εν λόγω αποφάσεων.

52. Κατά την άποψή μου, η επιχειρηματολογία αυτή είναι ήκιστα πειστική. Ασφαλώς, το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν μπορεί να αφορά σύμφωνα με το γράμμα του μόνον την απαγόρευση εισόδου, και συγκεκριμένα μια ιδιαίτερη πρακτική πτυχή της, ήτοι την καταχώριση του αλλοδαπού στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν ως ανεπιθύμητου. Ωστόσο πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τυχόν απαγόρευση εισόδου σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη συνοδεύεται και από απόφαση επιστροφής (βλ. άρθρο 3, έκτη περίπτωση *in fine*, και άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115) και αποκτά ισχύ μόνον όταν ο αλλοδαπός που διαμένει παρανόμως στη χώρα έχει πράγματι εγκαταλείψει την επικράτεια των κρατών μελών, ήτοι έχει πράγματι αποχωρήσει από το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης²².

53. Κατά συνέπεια, ουσιώδους πρακτικής σημασίας για τη θέση σε ισχύ μιας απαγορεύσεως εισόδου είναι το πότε μπορεί να εκτελεστεί η απόφαση επιστροφής που έχει εκδοθεί κατά του υπηκόου τρίτης χώρας και κατά πόσον η εκτέλεσή της επηρεάζεται από τυχόν εκκρεμείς διαβουλεύσεις κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν.

54. Βάσει των ανωτέρω, το αιτούν δικαστήριο ευλόγως αναμένει από το Δικαστήριο μια λυσιτελή απάντηση όχι μόνον σε σχέση με τις συνέπειες που έχει η εκκρεμότητα διαβουλεύσεων πραγματοποιούμενων κατ' άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν επί της απαγορεύσεως εισόδου, αλλά και σε σχέση με τις συνέπειες των εν λόγω διαβουλεύσεων επί της αποφάσεως επιστροφής που αποτελεί το έρεισμα της απαγορεύσεως εισόδου.

20 Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται εν προκειμένω σε «απέλαση», προφανώς επηρεασμένο από τον όρο που χρησιμοποιείται στις αντίστοιχες διατάξεις του εθνικού δικαίου. Ωστόσο λόγω ελλείψεως ενδείξεων περί του αντιθέτου θεωρώ δεδομένο ότι πρόκειται για απόφαση επιστροφής υπό την έννοια της οδηγίας 2008/115 και συνακόλουθα θα βασιστώ στην οικεία ορολογία που χρησιμοποιεί η οδηγία.

21 Βλ. συναφώς σημεία 43 έως 48 των παρουσών προτάσεων.

22 Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, σκέψεις 45 έως 53, ιδίως σκέψεις 45 έως 53).

Τα πρακτικά προβλήματα στη λειτουργία του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν

55. Σε περίπτωση που, όπως στην προκείμενη υπόθεση, ένα κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν εκδίδει απόφαση επιστροφής κατά υπηκόου τρίτης χώρας που διαθέτει ισχύουσα άδεια διαμονής σε άλλο κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν και του επιβάλλει επίσης απαγόρευση εισόδου στο σύνολο του χώρου Σένγκεν χαρακτηρίζοντάς τον ανεπιθύμητο, το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν προβλέπει ότι το πρώτο κράτος μέλος οφείλει να συνεννοηθεί με το δεύτερο προκειμένου να αποφασισθεί αν υφίστανται επαρκείς λόγοι για να ανακληθεί ο τίτλος διαμονής.

56. Η παράλληλη ύπαρξη αποφάσεως επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου στο σύνολο του χώρου Σένγκεν αφενός και ισχύουσας άδειας διαμονής αφετέρου έχει ως αποτέλεσμα οι εθνικές αρχές να ενεργούν στον χώρο Σένγκεν κατά τρόπο μη συντονισμένο, γεγονός που θα πρέπει να αντιμετωπίζεται μέσω των διαβουλεύσεων του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν.

57. Εάν το κράτος μέλος από το οποίο ζητήθηκε η διαβούλευση ανακαλέσει την άδεια διαμονής που έχει εκδώσει ή εάν η εν λόγω άδεια απολέσει την ισχύ της για άλλους λόγους, ιδίως δε λόγω λήξεως της προβλεπόμενης σε αυτήν περιόδου διαμονής, παραμένει σε ισχύ η απαγόρευση εισόδου για το σύνολο του χώρου Σένγκεν.

58. Αντιθέτως, εάν αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων είναι ότι η άδεια διαμονής δεν θα ανακληθεί αλλά θα εξακολουθήσει να ισχύει, το κράτος μέλος που επέβαλε την απαγόρευση εισόδου για το σύνολο του χώρου Σένγκεν οφείλει να την μετατρέψει σε απαγόρευση εισόδου με αμιγώς εθνικό χαρακτήρα που θα αφορά αποκλειστικά τη δική του επικράτεια, εγγράφοντας παράλληλα τον υπήκοο τρίτης χώρας στον εθνικό του κατάλογο ανεπιθύμητων προσώπων (άρθρο 25, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συμβάσεως Σένγκεν).

59. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, εάν η απόφαση επιστροφής εκτελεστεί και, κατά συνέπεια, τεθεί σε ισχύ και η απαγόρευση εισόδου, παρόλο που η διαδικασία διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών εξακολουθεί να εκκρεμεί κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, ο υπήκοος τρίτης χώρας κινείται σε ένα είδος «γκρίζας ζώνης». Στο διάστημα αυτό υπόκειται σε απαγόρευση εισόδου για το σύνολο του χώρου Σένγκεν και παραμένει εγγεγραμμένος στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν ως ανεπιθύμητος. Εντούτοις, σύμφωνα με τους κοινούς κανόνες που ισχύουν στο σύστημα Σένγκεν, το κράτος μέλος που έχει εκδώσει την ισχύουσα άδεια διαμονής οφείλει να μην απαγορεύει στον αλλοδαπό την είσοδο στην επικράτειά του, ενώ και κάθε άλλο κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν οφείλει να του επιτρέπει τη διέλευση προς τον εν λόγω προορισμό, εκτός εάν έχει καταχωρίσει τον ενδιαφερόμενο στον δικό του εθνικό κατάλογο ανεπιθύμητων προσώπων (βλ. συναφώς το άρθρο 21 της Συμβάσεως Σένγκεν σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', και το άρθρο 14, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν).

60. Επομένως, η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως φέρνει τελικώς το Δικαστήριο αντιμέτωπο με το ιδιαίτερος σημαντικό από πρακτικής απόψεως ζήτημα που αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα ήταν δυνατό να περιοριστεί η προαναφερόμενη «γκρίζα ζώνη», χωρίς να τίθενται παράλληλα σε κίνδυνο η αποτελεσματική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της επιστροφής αλλοδαπών και η προστασία της δημόσιας ασφάλειας και τάξης στο σύνολο του χώρου Σένγκεν.

Η υποχρέωση για λήψη υπόψη της εκκρεμούς διαδικασίας διαβουλεύσεων κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν κατά την εκτέλεση αποφάσεων επιστροφής με απαγόρευση εισόδου

61. Με βάση την αμιγώς γραμματική ερμηνεία του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, καθώς και της οδηγίας 2008/115, οι εκκρεμείς διαβουλεύσεις μεταξύ κρατών μελών δεν φαίνεται να συνιστούν περιορισμό για την εκτέλεση αποφάσεως επιστροφής και για τη συνδεδεμένη με αυτή θέση σε ισχύ απαγορεύσεως εισόδου σε παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας. Αντιθέτως, η περί απομακρύνσεως ρύθμιση του άρθρου 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν όλα τα μέτρα που απαιτούνται για την εκτέλεση των αποφάσεων επιστροφής.

62. Θα πρέπει ωστόσο να ληφθεί υπόψη και ο σκοπός που επιδιώκεται με την προβλεπόμενη στο άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν διαδικασία διαβουλεύσεων. Ο σκοπός αυτός συνίσταται στην προώθηση και εξασφάλιση της όσο το δυνατό συνεκτικής και συνεπούς δράσεως των αρχών όλων των κρατών μελών που μετέχουν στο χώρο Σένγκεν, ώστε να αποτρέπεται η επί μακρόν παράλληλη ύπαρξη ισχύουσας άδειας διαμονής και απαγορεύσεως εισόδου για το σύνολο του χώρου Σένγκεν. Ιδίως δε, όπως έχει ήδη αναφερθεί²³, η απαγόρευση εισόδου για το σύνολο του χώρου Σένγκεν κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συμβάσεως Σένγκεν θα πρέπει να μετατρέπεται σε απαγόρευση εισόδου στην ενδιαφερόμενη χώρα σε περίπτωση που το κράτος μέλος που έχει εκδώσει ισχύουσα άδεια διαμονής υπέρ του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού δεν προβαίνει σε ανάκλησή της.

63. Παράλληλα, ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας θα πρέπει να τυγχάνει δίκαιης μεταχειρίσεως²⁴ και να του παρέχεται η δυνατότητα να μεταβεί στο κράτος μέλος που του έχει χορηγήσει την άδεια διαμονής, προκειμένου να κάνει εκεί χρήση του δικαιώματος διαμονής του, αντί να υποχρεώνεται να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του (βλ., συναφώς, άρθρο 6, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2008/115 και άρθρο 25, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συμβάσεως Σένγκεν).

64. Αμφότεροι οι σκοποί που επιδιώκονται με τη διαδικασία διαβουλεύσεων του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, ήτοι ο συνεκτικός και συνεπής τρόπος δράσεως των εθνικών αρχών, αφενός, και η δυνατότητα του αλλοδαπού να κάνει χρήση της ισχύουσας άδειας διαμονής, αφετέρου, δεν θα ήταν δυνατό να πραγματοποιθούν με την ίδια επιτυχία εάν το κράτος μέλος που ζητεί τη διαβούλευση ήταν ελεύθερο να προβεί σε εκτέλεση της εκδοθείσας αποφάσεως επιστροφής ήδη πριν από την ολοκλήρωση των διαβουλεύσεων, με αποτέλεσμα ο υπήκοος τρίτης χώρας να υποχρεούται να εγκαταλείψει το έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εφεξής να ισχύει γι' αυτόν απαγόρευση εισόδου.

65. Κατά συνέπεια, από τον σκοπό που επιδιώκεται με το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν προκύπτει ότι οι δυνάμει αυτής της διατάξεως πραγματοποιούμενες διαβουλεύσεις, καθόσον εκκρεμούν, εμποδίζουν καταρχήν την εκτέλεση αποφάσεως επιστροφής και τη θέση σε ισχύ απαγορεύσεως εισόδου. Φρονώ ότι μια τέτοιου είδους εκκρεμής διαδικασία διαβουλεύσεως πρέπει κατά τα λοιπά να αντιμετωπιστεί ως ειδική περίπτωση στη συγκεκριμένη περίπτωση, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 θα πρέπει να οδηγεί κατά κανόνα σε αναβολή της απομακρύνσεως του υπηκόου τρίτης χώρας.

²³ Βλ. συναφώς σημείο 58 των παρουσών προτάσεων.

²⁴ Σε σχέση με το δικαίωμα υπηκόου τρίτης χώρας σε δίκαιη και διαφανή διαδικασία βλ. αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας 2008/115 καθώς και αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, σκέψη 40), και της 5ης Νοεμβρίου 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, σκέψη 61).

Η δυνατότητα εκτέλεσως αποφάσεων επιστροφής πριν από την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαβουλεύσεων κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν

66. Ανεξαρτήτως των ανωτέρω δεν αποκλείονται βεβαίως καταστάσεις στις οποίες, λόγω των ειδικών περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, δεν δικαιολογείται αναμονή έως την περάτωση των εκκρεμών διαβουλεύσεων κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, αλλά ο υπήκοος τρίτης χώρας πρέπει να απομακρυνθεί άμεσα κατά το άρθρο 8 της οδηγίας 2008/115.

67. Ευθυγραμμίζοντας κατά τον πλέον αρμονικό τρόπο τον συγκεκριμένο χειρισμό της διαδικασίας διαβουλεύσεως με τις υπόλοιπες συναφείς διατάξεις που αφορούν τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, και εξετάζοντας το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν σε συνδυασμό με τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115, αναδεικνύονται δύο κατηγορίες περιπτώσεων στις οποίες η εκτέλεση αποφάσεως επιστροφής και η θέση σε ισχύ απαγορεύσεως εισόδου φαίνονται κατ' εξαίρεση επιβεβλημένες ήδη πριν από την ολοκλήρωση των διαβουλεύσεων του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν:

- αφενός, όταν το ερωτώμενο κράτος μέλος δεν γνωστοποιεί τις θέσεις του, παρά το γεγονός ότι έχει παρέλθει η εύλογη προθεσμία απαντήσεως (*πρώτη κατηγορία περιπτώσεων*),
- και αφετέρου, όταν ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (*δεύτερη κατηγορία περιπτώσεων*).

Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, ο θεμελιώδης σκοπός που επιδιώκεται στο πλαίσιο της αποτελεσματικής πολιτικής στον τομέα της επιστροφής αλλοδαπών²⁵ επιβάλλει την ταχύτατη εκτέλεση της αποφάσεως επιστροφής κατά του παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας και συνακόλουθα την άμεση θέση σε ισχύ της απαγορεύσεως εισόδου κατ' αυτού.

Πρώτη κατηγορία περιπτώσεων: Μη τήρηση της εύλογης προθεσμίας απαντήσεως

68. Αναφορικά με την πρώτη κατηγορία περιπτώσεων διαπιστώνεται ότι η ίδια η Σύμβαση Σένγκεν δεν προβλέπει συγκεκριμένη προθεσμία εντός της οποίας το ερωτώμενο κράτος μέλος οφείλει να διατυπώσει τις απόψεις του στο πλαίσιο του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν. Από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ)²⁶ συνάγεται ωστόσο ότι το ερωτώμενο κράτος μέλος οφείλει να απαντήσει εντός εύλογης προθεσμίας, μέσω του εντύπου που προβλέπεται για τον σκοπό αυτό²⁷.

69. Επίσης, από το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115²⁸ δύναται να συναχθεί ποια προθεσμία απαντήσεως θεωρείται εύλογη: κατά κανόνα πρέπει να παρέχονται στο ερωτώμενο κράτος μέλος επτά έως τριάντα ημέρες για την υποβολή των θέσεών του, εν ολίγοις προθεσμία παρόμοια με εκείνη που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας για την οικειοθελή αποχώρηση.

²⁵ Βλ., συναφώς και πάλι, αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας 2008/115 καθώς και αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, σκέψη 39), της 23ης Απριλίου 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, σκέψη 34), και της 26ης Ιουλίου 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, σκέψη 51).

²⁶ Γενικώς για την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, βλ. αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 1983, Επιτροπή κατά Γαλλίας (42/82, EU:C:1983:88, σκέψη 36), της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, σκέψη 19), και της 11ης Ιουνίου 1991, Αθανασόπουλος κ.λπ. (C-251/89, EU:C:1991:242, σκέψη 57). Προσφάτως το Δικαστήριο ανέδειξε τη σημασία της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και σε συνδυασμό με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και μάλιστα αφενός σε σχέση με το σύστημα Σένγκεν (απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-503/03, EU:C:2006:74, σκέψη 56) και αφετέρου υπό το πρίσμα της εξετάσεως των αιτήσεων για διεθνή προστασία (απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, σκέψη 88 in fine).

²⁷ Βλ. σημείο 4.5.1 του εγχειριδίου SIRENE που επαναλαμβάνεται και στο παράρτημα της εκτελεστικής αποφάσεως 2013/115/ΕΕ της Επιτροπής, της 26ης Φεβρουαρίου 2013 (ΕΕ 2013, L 71, σ. 1).

²⁸ Η προσέγγιση με βάση τις προθεσμίες που προβλέπονται στην οδηγία 2008/115 φαίνεται όμως επιβεβλημένη αν ληφθεί υπόψη ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 21 της εν λόγω οδηγίας, αυτή αντικαθιστά ορισμένες διατάξεις της Συμβάσεως Σένγκεν.

70. Η εν λόγω προθεσμία των επτά έως τριάντα ημερών για διαβουλεύσεις κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν μπορεί ενδεχομένως να προβληματίζει εκ πρώτης όψεως, δεδομένου ότι ενδέχεται να απαιτηθεί η συμμετοχή των περιφερειακών ή τοπικών αρχών του ερωτώμενου κράτους μέλους και η εξέταση του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας²⁹. Ωστόσο, οι σύντομες προθεσμίες απαντήσεως δεν αποτελούν σπάνια περίπτωση στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης³⁰. Στο εν προκειμένω εξεταζόμενο πλαίσιο, η προθεσμία αυτή δικαιολογείται από τον θεμελιώδη σκοπό που αναφέρθηκε ανωτέρω και έγκειται στην αποτελεσματικότητα της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της επιστροφής, κάτι που απαιτεί σημαντικές προσπάθειες και εξαιρετικά ταχεία δράση όλων των εθνικών υπηρεσιών που συμπράττουν³¹. Επιπλέον, η σύντομη προθεσμία ενισχύει και τη συνεκτικότητα της δράσεως των εθνικών αρχών στον χώρο Σένγκεν.

71. Περαιτέρω, μια σύντομη προθεσμία απαντήσεως προστατεύει αφενός το έννομο συμφέρον του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας για ασφάλεια δικαίου και –σε περίπτωση κρατήσεώς του– για όσο το δυνατόν βραχύτερη στέρηση της ελευθερίας του. Αφετέρου, η σύντομη προθεσμία εξυπηρετεί και τα συμφέροντα του κράτους μέλους που ζητεί τη διαβούλευση, το οποίο δεν θα έπρεπε να επιβαρύνεται υπερβολικά με το κόστος και τυχόν έξοδα για την παράνομη διαμονή του υπηκόου τρίτης χώρας.

72. Εάν, παρά ταύτα, το ερωτώμενο κράτος μέλος χρειαστεί περισσότερο χρόνο για να διατυπώσει τις απόψεις του στο πλαίσιο του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ) επιβάλλει να έρθει σε συνεννόηση με το κράτος μέλος που έχει απευθύνει το ερώτημα και να του αναφέρει λυσιτελείς λόγους για τους οποίους ζητεί παράταση της προθεσμίας απαντήσεως. Το κράτος μέλος που έχει απευθύνει το ερώτημα οφείλει από την πλευρά του να εξετάσει με εποικοδομητικό τρόπο στο πνεύμα της καλόπιστης συνεργασίας τους λόγους που επικαλείται το ερωτώμενο κράτος. Ιδανικά, αμφότερα τα κράτη θα έπρεπε να συμφωνήσουν σε εύλογη παράταση προθεσμίας κατά το πρότυπο του άρθρου 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115. Κατά κανόνα, το κράτος μέλος που απευθύνει το ερώτημα οφείλει να χορηγήσει στο ερωτώμενο κράτος παράταση της προθεσμίας απαντήσεως τουλάχιστον 30 επιπλέον ημερών.

73. Σε περίπτωση που και η παραταθείσα αυτή προθεσμία παρέλθει άκαρπη, ελλείψει συναφούς οικείας ρυθμίσεως δεν δύναται να συναχθεί θετική ή αρνητική απάντηση του ερωτώμενου κράτους μέλους³². Ωστόσο το κράτος μέλος που απευθύνει το ερώτημα μπορεί στη συνέχεια να θεωρήσει άνευ ετέρου ως δεδομένο ότι υπήρξε υπέρβαση του χρονικού περιθωρίου της εύλογης προθεσμίας απαντήσεως.

74. Στην περίπτωση αυτή, το κράτος μέλος που έχει απευθύνει το ερώτημα δύναται να προχωρήσει σε εκτέλεση της αποφάσεως επιστροφής που έχει εκδώσει, ανεξαρτήτως του εάν εκκρεμεί το αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων, και να θέσει με τον τρόπο αυτό σε ισχύ την απαγόρευση εισόδου. Η εν λόγω απαγόρευση εισόδου ισχύει στο σύνολο του χώρου Σένγκεν (και μάλιστα ακόμη και στα κράτη μέλη

29 Βλ., ως προς την τελευταία αυτή πτυχή ιδίως, άρθρο 12 της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44).

30 Κατά τον ίδιο τρόπο λειτουργούν και ορισμένες προθεσμίες απαντήσεως που ισχύουν στο πλαίσιο του συστήματος «Δουβλίνο III», όπως αυτές που εξετάζονται στην εκκρεμή υπόθεση X (συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-47/17 και C-48/17), βλ. συναφώς άρθρο 22, παράγραφοι 1 και 6, καθώς και άρθρο 25 του κανονισμού (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (ΕΕ 2013, L 180, σ. 31).

31 Έτι αυστηρότερη είναι η θέση της Επιτροπής στο άρθρο 26, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της προτάσεως COM(2016) 882 τελικό (παρατεθείσα στην υποσημείωση 17), όπου η Επιτροπή θεωρεί εύλογη την εξαιρετικά σύντομη επταήμερη προθεσμία απαντήσεως.

32 Για τους επιμέρους τομείς δικαίου όπου ο νομοθέτης της Ένωσης επιθυμεί να προσδώσει συγκεκριμένο περιεχόμενο στη σωπηρή «απάντηση» μιας εθνικής αρχής το έχει πράξει ρητώς, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, σημείο 35).

της Ένωσης που δεν ανήκουν σε αυτόν³³), ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω³⁴, υπό την προϋπόθεση ότι στον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας παρέχεται η δυνατότητα εισόδου στο ερωτώμενο κράτος μέλος ή/και διελεύσεως από αυτό, όπου εκείνος (εξακολουθεί να) διαθέτει ισχύουσα άδεια διαμονής (βλ., συναφώς, άρθρο 21 της Συμβάσεως Σένγκεν σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο α', και το άρθρο 14, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν).

Δεύτερη κατηγορία περιπτώσεων: Κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια

75. Αναφορικά με τη δεύτερη κατηγορία περιπτώσεων, στην οποία θεωρείται ότι ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, είναι αυτονόητο ότι η απόφαση επιστροφής μπορεί να εκτελεστεί και η απαγόρευση εισόδου συνακόλουθα να τεθεί σε ισχύ, χωρίς να είναι αναγκαία η προηγούμενη ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν.

76. Και τούτο διότι λόγω της απουσίας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν θα πρέπει να αναμένεται κατά κανόνα ότι ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια που προκαλείται από τον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας σε κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν μπορεί να εκδηλωθεί ταχύτατα και σε άλλα κράτη του χώρου Σένγκεν. Κατά συνέπεια, το κράτος μέλος όπου εκκρεμούν η απόφαση επιστροφής και η απαγόρευση εισόδου ενεργεί με σκοπό την προστασία της τάξεως και της ασφάλειας όχι μόνον επί του εδάφους του, αλλά και στο σύνολο του χώρου Σένγκεν.

77. Σε μια τέτοια περίπτωση, τα συμφέροντα για ασφάλεια όλων των κρατών μελών του χώρου Σένγκεν και των πληθυσμών που ζουν στην επικράτειά τους υπερτερούν έναντι της επιδιώξεως συνεκτικών και συνεπών αποφάσεων των εθνικών αρχών στον χώρο Σένγκεν, όπως επίσης και έναντι του συμφέροντος του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας να κάνει χρήση της εν ισχύ άδειας διαμονής που διαθέτει στο ερωτώμενο κράτος μέλος³⁵.

78. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται και από το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115, κατά το οποίο σε πρόσωπα που συνιστούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια δεν χορηγείται κατ' ανάγκην ή χορηγείται εξαιρετικά σύντομη προθεσμία προκειμένου να αναχωρήσουν οικειοθελώς. Κατ' αναλογία προς την εν λόγω ρύθμιση, δεν δύναται να απαιτηθεί από το κράτος μέλος που απευθύνει το ερώτημα να αναμείνει την απάντηση του ερωτώμενου κράτους μέλους προκειμένου να προβεί κατόπιν σε εκτέλεση της αποφάσεως επιστροφής και σε θέση σε ισχύ της απαγορεύσεως εισόδου που έχει εκδώσει.

Συνέπειες για την υπόθεση της κύριας δίκης

79. Περιπτώσεις όπως αυτή του Ε εμπίπτουν σύμφωνα με τις πληροφορίες που έχουν περιέλθει σε γνώση του Δικαστηρίου σε αμφότερες τις κατηγορίες που αναλύθηκαν ανωτέρω: αφενός η Ισπανία υπερέβη κατά πολύ την εύλογη προθεσμία απαντήσεως που χορηγείται στο πλαίσιο του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν³⁶, χωρίς, εξ όσων είναι γνωστό, να ζητήσει παράταση της προθεσμίας, πόσο μάλλον να προβάλει λυσιτελείς λόγους για την εν λόγω παράταση (πρώτη

³³ Βλ. συναφώς το άρθρο 3, έκτη περίπτωση, της οδηγίας 2008/115, κατά το οποίο με απαγόρευση εισόδου κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας απαγορεύεται η είσοδος στο έδαφος των κρατών μελών, και επιπλέον την αιτιολογική σκέψη 14 της ίδιας οδηγίας, όπου τονίζεται ότι 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.

³⁴ Βλ. συναφώς σημείο 59 των παρουσών προτάσεων.

³⁵ Αντίστοιχα το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2008/115 δεν επιβάλλει σε τέτοιες περιπτώσεις υποχρέωση διευκολύνσεως του αλλοδαπού για τη μετάβασή του στο κράτος μέλος που έχει εκδώσει τη σχετική άδεια διαμονής, αλλά απλώς παραπέμπει στον κανόνα που ισχύει στο άρθρο 6, παράγραφος 1, περί επιστροφής του υπηκόου τρίτης χώρας στη χώρα καταγωγής του.

³⁶ Όταν παρελήφθη η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως από το Δικαστήριο, η διαδικασία διαβουλεύσεων του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμφωνίας Σένγκεν είχε ήδη διαρκέσει πλέον των δύο ετών, χωρίς ακόμη το Βασίλειο της Ισπανίας να έχει λάβει οριστική θέση.

κατηγορία περιπτώσεων). Αφετέρου, κατά τις διαπιστώσεις των εθνικών αρχών και δικαστηρίων, ο Ε συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (δεύτερη κατηγορία περιπτώσεων). Αμφότεροι οι λόγοι αυτοί, αν και ήδη ένας εξ αυτών θα αρκούσε, επιτρέπουν την εκτέλεση της αποφάσεως επιστροφής και τη θέση σε ισχύ της απαγορεύσεως εισόδου σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, όπου οι διαβουλεύσεις του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν δεν έχουν εισέτι περατωθεί.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

80. Εν κατακλείδι, προς απάντηση στο τρίτο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, διαπιστώνονται τα εξής:

Η απόφαση επιστροφής μπορεί να εκτελεστεί και η απαγόρευση εισόδου μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνον αφού το κράτος από το οποίο ζητήθηκε διαβούλευση στο πλαίσιο του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν έχει καταθέσει τις απόψεις του ή οι διαβουλεύσεις δεν οδήγησαν σε αποτέλεσμα παρά το γεγονός ότι παρήλθε η οικεία εύλογη προθεσμία απαντήσεως. Πριν από την παρέλευση της εν λόγω προθεσμίας είναι δυνατή η εκτέλεση αμφοτέρων των αποφάσεων εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια.

3. Το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν (πρώτο ερώτημα)

81. Τέλος, στο πλαίσιο του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος απομένει να εξεταστεί εάν ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας δύναται να επικαλεστεί απευθείας το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

82. Αρχικά το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν δεν αποτελούσε πράξη της Ένωσης, αλλά διάταξη που περιλαμβανόταν σε διακρατική συμφωνία συναφθείσα εκτός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, με την οποία το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁷, η εν λόγω σύμβαση κατέστη αναπόσπαστο μέρος του ενωσιακού δικαίου, εφαρμοστέο από τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στον χώρο Σένγκεν.

83. Σε αντίθεση με όσα ισχύουν στην περίπτωση των αποφάσεων-πλαίσιο³⁸, οι συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ των κρατών μελών σε σχέση με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Άλλωστε ούτε η ίδια η Σύμβαση Σένγκεν απαγορεύει την άμεση εφαρμογή των διατάξεων της³⁹.

84. Κατά συνέπεια, το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της Συμβάσεως Σένγκεν πρέπει να αξιολογείται με βάση γενικά κριτήρια, όπως εκείνα που ισχύουν στην περίπτωση των διεθνών συνθηκών οι οποίες δεσμεύουν την Ένωση⁴⁰, καθώς και άλλων διατάξεων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης.

37 Βλ., συναφώς ήδη, πρωτόκολλο αριθ. 19, προσαρτώμενο στη ΣΕΕ και τη ΣΛΕΕ.

38 Βλ., συναφώς, άρθρο 34, παράγραφος 2, στοιχείο β', τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ, όπως αυτή τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

39 Αντιθέτως αναγνωρίζεται ότι ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων οι διατάξεις της Συμβάσεως Σένγκεν δύνανται να οδηγήσουν σε παραγκωνισμό εθνικών νομοθετικών διατάξεων ή πρακτικών με διαφορετικό περιεχόμενο (βλ. τη θεμελιώδους σημασίας απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2003, Gözütok και Brügghe, C-187/01 και C-385/01, EU:C:2003:87, ιδίως σκέψη 33 in fine, η οποία αναφέρεται στο άρθρο 54 της Συμβάσεως Σένγκεν).

40 Κατά πάγια νομολογία, στην περίπτωση αυτή μπορεί επίσης να πρόκειται για συμβάσεις όπου η Ένωση δεν αποτελεί η ίδια συμβαλλόμενο μέρος, βλ. συναφώς, ιδίως, αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 1972, International Fruit Company κ.λπ. (21/72 έως 24/72, EU:C:1972:115, σκέψη 18), και της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Air Transport Association of America κ.λπ. (C-366/10, EU:C:2011:864, σκέψη 62).

85. Προϋπόθεση για την απευθείας εφαρμογή μιας διατάξεως του ενωσιακού δικαίου είναι η εν λόγω διάταξη να είναι απαλλαγμένη αιρέσεων και επαρκώς σαφής. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση που περιλαμβάνει σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση η οποία δεν εξαρτάται, ως προς την εκπλήρωση ή τα αποτελέσματά της, από τη θέσπιση οποιασδήποτε μεταγενέστερης πράξεως⁴¹.

86. Το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν υποχρεώνει το κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν που καταχωρίζει υπήκοο τρίτης χώρας στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν να συνεννοείται με οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν που χορήγησε στον υπήκοο τρίτης χώρας ισχύουσα άδεια διαμονής, προκειμένου να διερευνηθεί εάν το εν λόγω κράτος μέλος προτίθεται να ανακαλέσει την άδεια διαμονής.

87. Επομένως, το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν περιέχει μια σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση, της οποίας η εκπλήρωση ή τα αποτελέσματα δεν εξαρτώνται κατά τα λοιπά από τη θέσπιση περαιτέρω μέτρων οποιασδήποτε φύσεως. Μολονότι δε στο άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν δεν ρυθμίζονται ρητώς οι ακριβείς συνέπειες μιας ελλπούς ή πλημμελούς διαδικασίας διαβουλεύσεως, η αναγκαιότητα της διαβουλεύσεως και το αντικείμενό της προβλέπονται στη διάταξη αυτή με τρόπο τόσο σαφή ώστε κάθε δικαστήριο να μπορεί να την εφαρμόζει άνευ ετέρου⁴². Κατά συνέπεια, πληρούνται οι προϋποθέσεις της άμεσης εφαρμογής σε σχέση με το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν.

88. Κατά τα λοιπά, αναφορικά με την απευθείας εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν δεν είναι δυνατόν να συναχθεί ότι η εν λόγω διάταξη είναι αμιγώς διαδικαστική και ρυθμίζει απλώς τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Τούτο διότι, καταρχάς, στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης αναγνωρίζεται ότι ακόμη και διατάξεις που σύμφωνα με το γράμμα τους απευθύνονται αποκλειστικά στα κράτη μέλη δύναται να παράγουν άμεσα αποτελέσματα⁴³. Επίσης, όπως έκρινε προσφάτως το Δικαστήριο σε σχέση με άλλη πτυχή του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων είναι δυνατή η επίκληση από πολίτες ακόμη και αμιγώς διαδικαστικών διατάξεων του ενωσιακού δικαίου⁴⁴.

89. Εν πάση περιπτώσει, όταν η εφαρμογή ή μη μιας διαδικαστικής διατάξεως που απευθύνεται στα κράτη μέλη και ρυθμίζει τις μεταξύ τους σχέσεις είναι δυνατόν να έχει όλως συγκεκριμένες επιπτώσεις στα δικαιώματα και τα συμφέροντα των πολιτών, οι πολίτες αυτοί, προκειμένου να προστατεύσουν τα δικαιώματα και τα συμφέροντά τους, θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν στα εθνικά δικαστήρια επικαλούμενοι την επίμαχη διαδικαστική διάταξη, πάντοτε υπό την προϋπόθεση ότι η διάταξη δεν περιέχει αιρέσεις και είναι επαρκώς σαφής.

90. Με βάση την εν προκειμένω κρίσιμη διάταξη του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, τα ανωτέρω καταδεικνύονται με τρόπο ιδιαιτέρως παραστατικό: διότι εάν το ερωτώμενο κράτος μέλος απαντήσει κατ' ουσίαν ότι δεν υφίστανται επαρκείς λόγοι για την ανάκληση της άδειας διαμονής του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας, το κράτος μέλος που έχει απευθύνει το ερώτημα υποχρεούται από την πλευρά του κατά το άρθρο 25, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συμβάσεως Σένγκεν να μετατρέψει την απαγόρευση εισόδου που έχει εκδώσει για όλο τον χώρο Σένγκεν σε απαγόρευση αμιγώς εθνικού χαρακτήρα, ισχύουσα μόνον εντός της επικράτειάς του, και να καταχωρίσει τον υπήκοο τρίτης χώρας μόνον στον εθνικό του κατάλογο ανεπιθύμητων.

41 Αποφάσεις της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, σκέψη 14), και της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Air Transport Association of America κ.λπ. (C-366/10, EU:C:2011:864, σκέψεις 54 και 55). Επίσης, στο πλαίσιο αυτό θεμελιώδους σημασίας είναι η απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1).

42 Απόφαση της 22ας Μαΐου 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, σκέψη 13), συναφείς αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, σκέψη 55), και της 2ας Αυγούστου 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, σκέψη 37), καθώς και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα W. Van Gerven στην υπόθεση Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, σημείο 27, τελευταίο εδάφιο).

43 Αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), και της 8ης Απριλίου 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, σκέψεις 30 έως 37).

44 Απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, ιδίως σκέψη 56) και, στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, ιδίως σκέψεις 39 έως 44).

91. Επομένως, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς που προέβαλαν ορισμένοι από τους μετέχοντες στη διαδικασία, η διαδικασία διαβουλεύσεως του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν δεν οδηγεί κατ' ανάγκην σε επιδείνωση της νομικής θέσεως του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας λόγω ανακλήσεως της ισχύουσας άδειας διαμονής του. Αντιθέτως, η διαδικασία διαβουλεύσεως δύναται συχνά να οδηγήσει σε σημαντική βελτίωση της νομικής του θέσεως, και μάλιστα σε περιπτώσεις που το ερωτώμενο κράτος μέλος διατηρεί την άδεια διαμονής που έχει εκδώσει και υποχρεώνει έτσι το κράτος μέλος που έχει απευθύνει το ερώτημα να εκδώσει απαγόρευση μόνον σε εθνικό επίπεδο, και αντί για απαγόρευση εισόδου για όλο τον χώρο Σένγκεν να επιβάλει απαγόρευση εισόδου μόνον στην επικράτειά του.

92. Πέραν τούτου, όπως έχω ήδη αναλύσει στο πλαίσιο του τρίτου και τέταρτου προδικαστικού ερωτήματος⁴⁵, το κράτος μέλος που απευθύνει το ερώτημα, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες συντρέχει κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, δύναται να εκτελέσει την απόφαση επιστροφής και να θέσει σε ισχύ απαγόρευση εισόδου στον χώρο Σένγκεν μόνον αφού λάβει τη γνώμη του ερωτώμενου κράτους μέλους σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν ή πάντως αφού έχει θέσει σε αυτό εύλογη προθεσμία για την διατύπωση των θέσεών του, η οποία παρήλθε άκαρπη.

93. Εν κατακλείδι, ενδέχεται συνεπώς από την εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν να προκύψουν συγκεκριμένα πλεονεκτήματα για τον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας, αναγόμενα στη νομική θέση και τα συμφέροντά του, ενώ η τυχόν ελλιπής ή πλημμελής εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως ενδέχεται να επιφέρει συγκεκριμένα μειονεκτήματα. Κατά συνέπεια, ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας πρέπει να μπορεί να επικαλεστεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων την υποχρέωση διαβουλεύσεως κατ' άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, προκειμένου να προσβάλει τη νομιμότητα ή την εκτέλεση της αποφάσεως επιστροφής που τον αφορά ή την απαγόρευση εισόδου που του επιβλήθηκε για το σύνολο του χώρου Σένγκεν κατά την έννοια της οδηγίας 2008/115. Υπό αυτό το πνεύμα, εύστοχες ήταν οι παρατηρήσεις κυρίως της Φινλανδικής, της Ισπανικής και της Ελβετικής Κυβερνήσεως καθώς και της Επιτροπής⁴⁶.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

94. Επομένως από την ανακεφαλαίωση των ανωτέρω, προκύπτει η εξής απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα:

Ο υπήκοος τρίτης χώρας δύναται να επικαλεστεί άμεσα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, προκειμένου να προσβάλει τη νομιμότητα και την εκτέλεση αποφάσεως επιστροφής που έχει εκδοθεί κατ' αυτού καθώς επίσης και απαγορεύσεως εισόδου που έχει επιβληθεί εναντίον του σύμφωνα με την οδηγία 2008/115.

⁴⁵ Βλ. συναφώς, ιδίως, σημεία 61 έως 80 των παρουσών προτάσεων.

⁴⁶ Και η Βελγική Κυβέρνηση συμφωνεί ότι είναι αναγκαία η αναγνώριση του άμεσου αποτελέσματος του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, εφόσον με τον τρόπο αυτόν παρέχεται στον υπήκοο τρίτης χώρας η δυνατότητα να ζητήσει να διαγραφεί από το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν η καταχώριση της απαγορεύσεως εισόδου που τον αφορά.

VII. Πρόταση

95. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Φινλανδία) που αφορούν την ερμηνεία της υπογραφείσας την 19η Ιουνίου 1990 Συμβάσεως εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν (Σύμβαση Σένγκεν) την ακόλουθη απάντηση:

- 1) Ο υπήκοος τρίτης χώρας δύναται να επικαλεστεί άμεσα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν, προκειμένου να προσβάλει τη νομιμότητα και την εκτέλεση αποφάσεως επιστροφής που έχει εκδοθεί κατ' αυτού καθώς επίσης και απαγορεύσεως εισόδου που έχει επιβληθεί εναντίον του σύμφωνα με την οδηγία 2008/115.
- 2) Το άρθρο 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν έχει την έννοια ότι στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης οι διαβουλεύσεις που προβλέπονται στην εν λόγω διάταξη διενεργούνται το νωρίτερο δυνατό, όχι όμως υποχρεωτικώς πριν από την έκδοση αποφάσεως περί επιστροφής και απαγορεύσεως εισόδου.
- 3) Η απόφαση επιστροφής μπορεί να εκτελεστεί και η απαγόρευση εισόδου μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνον αφού το κράτος από το οποίο ζητήθηκε διαβούλευση στο πλαίσιο του άρθρου 25, παράγραφος 2, της Συμβάσεως Σένγκεν έχει καταθέσει τις απόψεις του ή οι διαβουλεύσεις δεν οδήγησαν σε αποτέλεσμα παρά το γεγονός ότι παρήλθε η οικεία εύλογη προθεσμία απαντήσεως. Πριν από την παρέλευση της εν λόγω προθεσμίας είναι δυνατή η εκτέλεση αμφοτέρων των αποφάσεων εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια.