Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 12ης Φεβρουαρίου 2015 [1]

Υπόθεση C-554/13

Z. Zh. and O.
κατά
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[αίτηση του Raad van State (Κάτω Χώρες)για την έκδοση προδικαστική αποφάσεως]

«Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης — Οδηγία 2008/115/ΕΚ — Κοινοί κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών — Άρθρο 7, παράγραφος 4 — Απόφαση μη χορηγήσεως προθεσμίας οικειοθελούς αναχωρήσεως — Κίνδυνος για τη δημόσια τάξη»

1. Η οδηγία 2008/115/ΕΚ [2] αφορά τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες τους οποίους τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών από την Ευρωπαϊκή Ένωση στη χώρα, για παράδειγμα, της καταγωγής τους. Η περί επιστροφής απόφαση που λαμβάνεται δυνάμει της οδηγίας αυτής πρέπει να χορηγεί στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο κατάλληλη προθεσμία (κυμαινόμενη μεταξύ επτά και τριάντα ημερών) για την οικειοθελή αναχώρησή του. Τα κράτη μέλη, ωστόσο, βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4, έχουν δικαίωμα να παρεκκλίνουν από τον συγκεκριμένο κανόνα και να μη χορηγούν αυτή την προθεσμία (ή να χορηγούν μικρότερη των επτά ημερών) για συγκεκριμένους λόγους, όπως ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη [3].

2. Με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Raad van State (Συμβούλιο Επικρατείας) (Κάτω Χώρες) ζητεί διευκρινίσεις από το Δικαστήριο σχετικά με την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί της επιστροφής, και δη όσον αφορά το νόημα της φράσεως «αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη».

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — 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 (στο εξής: οδηγία περί επιστροφής) (ΕΕ L 348, σ. 98).

3 — Βλ. σημεία 13 και 33 των παρουσών προτάσεων.

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το κεκτημένο Σένγκεν

3. Ο χώρος Σένγκεν ανάγεται στη Συμφωνία του Σένγκεν του 1985[4], με την οποία τα συμβαλλόμενα μέρη συμφώνησαν να καταργήσουν όλα τα εσωτερικά σύνορα και να καθιερώσουν ενιαία εξωτερικά σύνορα. Εντός του χώρου Σένγκεν εφαρμόζονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τον έλεγχο των συνόρων. Κατά το άρθρο 1 της συμβάσεως εφαρμογής[5], ως «αλλοδαπός» νοείται κάθε πρόσωπο που δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, οι ταξιδιώτες πτήσεως εσωτερικού που επιβιβάζονται σε πτήση με προορισμό τρίτο κράτος, θα υπόκεινται προηγουμένως, κατά την έξοδο, σε έλεγχο προσώπων στο αεροδρόμιο αναχωρήσεως της εξωτερικής πτήσεως[6]. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, προβλέπει ότι εφόσον στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως είναι η κατοχή έγκυρων εγγράφων, επιτρεπόντων τη διέλευση των συνόρων (άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α′), ή όταν αυτό δεν θεωρείται ικανό να διαταράξει τη δημόσια τάξη, την εθνική ασφάλεια ή τις διεθνείς σχέσεις των συμβαλλόμενων μερών (άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ε′), μπορεί να του επιτραπεί η είσοδος στο έδαφος των συμβαλλομένων μερών για διαμονή που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Ωστόσο, τα συμβαλλόμενα μέρη είναι κατ' αρχήν υποχρεωμένα να απαγορεύουν την είσοδο στο έδαφός τους σ' όποιον δεν πληροί τις απαριθμούμενες στο άρθρο 5, παράγραφος 1, προϋποθέσεις[7]. Η διασυνοριακή κυκλοφορία στα εξωτερικά σύνορα υπόκειται στον έλεγχο που διενεργούν οι αρμόδιες εθνικές αρχές, σύμφωνα με τις απαριθμούμενες στο άρθρο 6, παράγραφος 2, ομοιόμορφες αρχές[8]. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές, ο έλεγχος προσώπων περιλαμβάνει όχι μόνο την εξακρίβωση των ταξιδιωτικών εγγράφων και των άλλων προϋποθέσεων εισόδου, διαμονής, εργασίας και εξόδου, αλλά επίσης και την έρευνα και την πρόληψη των απειλών κατά της εθνικής ασφαλείας και της δημόσιας τάξεως των μερών[9].

4. Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (στο εξής: SIS) θεσπίστηκε δυνάμει του άρθρου 92 της συμβάσεως εφαρμογής. Το σύστημα αυτό παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συγκεντρώνουν πληροφορίες σχετικά με πίνακες καταχωρήσεως προσώπων και αντικειμένων κατά τη διενέργεια, μεταξύ άλλων, συνοριακών ελέγχων. Σκοπός του SIS είναι η προστασία της δημόσιας τάξεως και ασφάλειας, περιλαμβανομένης της εθνικής ασφάλειας[10]. Σε περίπτωση αρνήσεως εισόδου ενός προσώπου στον χώρο Σένγκεν, τα σχετικά στοιχεία καταχωρούνται στο SIS επί τη βάσει των εθνικών πινάκων καταχωρήσεως που βασίζονται σε ληφθείσες αποφάσεις, τηρουμένων των κανόνων που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, τις αρμόδιες διοικητικές αρχές ή τη νομολογία[11]. Οι αποφάσεις αυτές μπορούν να στηρίζονται στην απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ή εθνική ασφάλεια που συνιστά η παρουσία του προσώπου αυτού στο εθνικό έδαφος του ενδιαφερόμενου συμβαλλόμενου μέρους[12]. Τέτοια περίπτωση συντρέχει, ιδίως, όταν το ενδιαφερόμενο πρόσωπο

4 — Συμφωνία του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985, μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (ΕΕ 2000, L 239, σ. 13).

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 (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19) (στο εξής: σύμβαση εφαρμογής).

6 — Στο εξής θα χρησιμοποιείται ο όρος «υπήκοος τρίτης χώρας» ως συνώνυμο του όρου «αλλοδαπός», καθόσον ο όρος «αλλοδαπός» δεν απαντά σε κανένα από τα εξεταζόμενα εν προκειμένω νομοθετήματα.

7 — Άρθρο 5, παράγραφος 2.

8 — Άρθρο 6, παράγραφος 1.

9 — Άρθρο 6, παράγραφος 2.

10 — Άρθρο 93.

11 — Άρθρο 96, παράγραφος 1.

12 — Άρθρο 96, παράγραφος 2.

καταδικάστηκε για αξιόποινη πράξη επισύρουσα στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον ενός έτους [13] ή όταν υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες ότι διέπραξε σοβαρές αξιόποινες πράξεις ή όταν υπάρχουν πραγματικές ενδείξεις ότι προτίθεται να προβεί σε παρόμοιες πράξεις εντός του χώρου Σένγκεν.

5. Σύμφωνα με τον κανονισμό που θεσπίζει τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν [14], ως «πρόσωπο που έχει καταχωριστεί ως ανεπιθύμητο» ορίζεται «κάθε υπήκοος τρίτης χώρας που έχει καταχωριστεί στο [SIS] βάσει του άρθρου 96 της σύμβασης [εφαρμογής της συμφωνίας] Σένγκεν και για τους σκοπούς του άρθρου αυτού» [15]. Βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 5, ως δικαιούχοι του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης ορίζονται οι πολίτες της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι είναι μέλη της οικογενείας πολίτη της Ένωσης με δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με την οδηγία 2004/38/ΕΚ [16].

Η οδηγία περί επιστροφής

6. Οι κοινοί κανόνες και διαδικασίες που θεσπίζονται με την οδηγία περί επιστροφής πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα, μεταξύ άλλων, με τα θεμελιώδη δικαιώματα ως γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης [17].

7. Η προέλευση της οδηγίας περί επιστροφής εντοπίζεται σε δύο συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Στην πρώτη σύνοδο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, υιοθέτησε μια συνεκτική προσέγγιση στον τομέα της μεταναστεύσεως και του ασύλου [18]. Στη δεύτερη σύνοδο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004 ζήτησε την καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομακρύνσεως και επαναπατρισμού, με βάση κοινούς κανόνες, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να επιστρέφουν με ανθρώπινους όρους και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους [19]. Πρωταρχικός σκοπός της οδηγίας είναι να θεσπισθούν σαφείς, διαφανείς και δίκαιοι κανόνες για τη χάραξη αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής, απαραίτητο στοιχείο για την καλή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής [20]. Ως εκ τούτου, η οδηγία περί επιστροφής θεσπίζει ένα σύνολο κανόνων που εφαρμόζονται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τις προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής σε ένα κράτος μέλος [21]. Η απέλαση από το έδαφος κράτους μέλους ενός παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας πρέπει να διενεργείται με δίκαιη και διαφανή διαδικασία. Σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, οι δυνάμει της εν λόγω οδηγίας αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση και να βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια που να συνεπάγονται ότι η εκτίμηση πρέπει να υπερβαίνει το απλό γεγονός της παράνομης διαμονής [22]. Αναγνωρίζεται πάντως ότι είναι νόμιμο τα κράτη μέλη να επιστρέφουν τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, υπό την προϋπόθεση ότι εφαρμόζονται δίκαια και αποτελεσματικά

13 — Άρθρο 96, παράγραφος 2, στοιχεία α′ και β′.

14 — Κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ L 105, σ. 1), ο οποίος προσφάτως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 1051/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013 (ΕΕ L 295, σ. 1). Μολονότι η Ολλανδική Κυβέρνηση αναφέρθηκε με τις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου στις μετέπειτα τροποποιήσεις, εντούτοις οι τελευταίες δεν παρατίθενται εν προκειμένω, καθόσον δεν ασκούν επιρροή, αφής στιγμής τέθηκαν σε ισχύ μετά το κρίσιμο για την κύρια δίκη χρονικό σημείο.

15 — Άρθρο 2, παράγραφος 7.

16 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77) (στο εξής: οδηγία περί ιθαγένειας).

17 — Άρθρο 1 και αιτιολογική σκέψη 24.

18 — Αιτιολογική σκέψη 1.

19 — Αιτιολογική σκέψη 2.

20 — Αιτιολογική σκέψη 4.

21 — Αιτιολογική σκέψη 5.

22 — Αιτιολογική σκέψη 6.

συστήματα ασύλου, τα οποία τηρούν πλήρως την αρχή της μη επαναπροωθήσεως [23]. Εφόσον δεν υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι τούτο υπονομεύει τους στόχους της διαδικασίας επιστροφής, προτιμότερη είναι η οικειοθελής παρά η αναγκαστική επιστροφή και πρέπει να χορηγείται σχετική προθεσμία οικειοθελούς αναχωρήσεως. Παράταση της προθεσμίας αυτής προβλέπεται μόνον όταν τούτο κρίνεται απαραίτητο λόγω των ιδιαιτέρων συνθηκών μιας συγκεκριμένης περιπτώσεως [24]. Πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών που παραμένουν παρανόμως, αλλά δεν μπορούν ακόμη να απομακρυνθούν. Επίσης, πρέπει να δοθεί ευρωπαϊκή διάσταση στα αποτελέσματα των εθνικών μέτρων επιστροφής με τη θέσπιση μέτρου απαγορεύσεως εισόδου που δεν θα επιτρέπει την είσοδο και τη διαμονή στο έδαφος όλων των κρατών μελών [25]. Τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν ταχεία πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με τις απαγορεύσεις εισόδου που εκδίδονται από άλλα κράτη μέλη σύμφωνα με τον κανονισμό Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (στο εξής: SIS II) [26].

8. Η οδηγία περί επιστροφής εφαρμόζεται στους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόους τρίτης χώρας [27]. Η εν λόγω οδηγία δεν εφαρμόζεται σε πρόσωπα που απολαύουν του κοινοτικού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν [28].

9. Το άρθρο 3 περιλαμβάνει τους ακόλουθους κρίσιμους ορισμούς:

«1 “υπήκοος τρίτης χώρας”: κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17 παράγραφος 1 της συνθήκης και δεν απολαύει του κοινοτικού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 5 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν·

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

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

— στη χώρα καταγωγής του/της, ή

— σε χώρα διέλευσης σύμφωνα με [ενωσιακές] 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 περί 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·

[…]

23 — Αιτιολογική σκέψη 8.

24 — Αιτιολογική σκέψη 10.

25 — Αιτιολογική σκέψη 14.

26 — Αιτιολογική σκέψη 18. Στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη ο νομοθέτης αναφέρεται στη μεταγενέστερη τροποποίηση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν (βλ. υποσημείωση 14 των παρουσών προτάσεων).

27 — Άρθρο 2, παράγραφος 1.

28 — Άρθρο 2, παράγραφος 3. Βλ. σημείο 5 των παρουσών προτάσεων. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την οδηγία περί επιστροφής στις κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που απαριθμούνται στο άρθρο 2, παράγραφος 2.

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·

[…]».

10. Τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να θεσπίζουν ευνοϊκότερες διατάξεις υπό τον όρο ότι είναι συμβατές με την οδηγία [29].

11. Δυνάμει του άρθρου 5, κατά την εφαρμογή της οδηγίας περί επιστροφής τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη ορισμένους παράγοντες που αφορούν τον υπήκοο τρίτης χώρας, στους οποίους περιλαμβάνονται η οικογενειακή ζωή του, η κατάσταση της υγείας του και η τήρηση της αρχής της μη επαναπροωθήσεως.

12. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παρανόμως στο έδαφός τους [30].

13. Το άρθρο 7 έχει ως 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 αναχωρήσουνε 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.

3. Ορισμένες υποχρεώσεις που στοχεύουν στην αποφυγή κινδύνου διαφυγής, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, η κατάθεση εγγράφων ή η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος, μπορούν να επιβάλλονται για όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που προβλέπεται για την οικειοθελή αναχώρηση.

4. Εάν υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή εάν αίτηση για νόμιμη παραμονή έχει απορριφθεί ως προδήλως αβάσιμη ή δολία, ή εάν το συγκεκριμένο πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια, τα κράτη μέλη μπορούν να μη χορηγούν χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης ή μπορούν να χορηγούν χρονικό διάστημα κάτω των επτά ημερών.»

29 — Άρθρο 4.

30 — Η υποχρέωση αυτή εφαρμόζεται με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που απαριθμούνται στο άρθρο 6, παράγραφοι 2 έως 5.

14. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, ορίζει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εκτελέσουν την απόφαση περί επιστροφής, εάν, inter alia, δεν έχει χορηγηθεί προθεσμία οικειοθελούς αναχωρήσεως σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 4.

15. Βάσει του άρθρου 11, οι αποφάσεις επιστροφής πρέπει να συνοδεύονται από απαγόρευση εισόδου, εφόσον δεν έχει χορηγηθεί χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχωρήσεως ή εφόσον δεν έχει εκπληρωθεί η υποχρέωση επιστροφής [31]. Η διάρκεια της απαγορεύσεως εισόδου καθορίζεται λαμβανομένων δεόντως υπόψη όλων των σχετικών περιστάσεων κάθε μεμονωμένης περιπτώσεως και, κατ' αρχήν, δεν υπερβαίνει τα πέντε χρόνια. Είναι δυνατόν, ωστόσο, να υπερβαίνει την πενταετία, αν ο υπήκοος της τρίτης χώρας αντιπροσωπεύει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια [32]. Τα κράτη μέλη διαθέτουν κάποια διακριτική ευχέρεια, στον βαθμό που μπορούν να μην εκδίδουν, να ανακαλούν ή να αναστέλλουν την απαγόρευση εισόδου σε μεμονωμένες περιπτώσεις για ανθρωπιστικούς λόγους και στο μέτρο που μπορούν να ανακαλούν ή να αναστέλλουν την απαγόρευση εισόδου σε μεμονωμένες περιπτώσεις ή σε ορισμένες κατηγορίες περιπτώσεων για άλλους λόγους.

16. Σύμφωνα με το άρθρο 14, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε να λαμβάνονται υπόψη συγκεκριμένες αρχές σε σχέση με υπηκόους τρίτων χωρών κατά το χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχωρήσεως. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές πρέπει να εξασφαλίζεται η οικογενειακή ενότητα με μέλη της οικογένειας που ευρίσκονται στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους· να παρέχεται επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και κάθε απαραίτητη θεραπευτική αγωγή· να παρέχεται στους ανηλίκους πρόσβαση στο βασικό εκπαιδευτικό σύστημα, ανάλογα με τη διάρκεια της διαμονής τους· και να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες ανάγκες των ευάλωτων ατόμων.

Η εθνική νομοθεσία

17. Ο Vreemdelingenwet 2000 (νόμος περί αλλοδαπών) (στο εξής: Vw 2000) προβλέπει ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας που δεν έχει (ή δεν έχει πλέον) νόμιμη διαμονή στις Κάτω Χώρες οφείλει να εγκαταλείψει με δική του πρωτοβουλία την επικράτεια εντός προθεσμίας 28 ημερών [33]. Ο Staatssecretaris (στο εξής: Υφυπουργός) [34] δύναται να συντμήσει την ισχύουσα για την αποχώρηση προθεσμία ή να αποφασίσει ότι το εν λόγω πρόσωπο οφείλει να εγκαταλείψει αμέσως τις Κάτω Χώρες, αν, μεταξύ άλλων, αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια.

18. Η Vreemdelingencirculaire 2000 (εγκύκλιος περί αλλοδαπών), ισχύουσα από 9 Φεβρουαρίου 2012 (στο εξής: από 9 Φεβρουαρίου 2012 εγκύκλιος), αναφέρει ότι η προθεσμία αναχωρήσεως βάσει του άρθρου 62, παράγραφος 2, του Vw 2000 δύναται να συντμηθεί ή να μη χορηγηθεί, αν ο υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί κίνδυνο (gevaar) για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή την εθνική ασφάλεια. Σύμφωνα με την από 9 Φεβρουαρίου 2012 εγκύκλιο, ως κίνδυνος για τη δημόσια τάξη θεωρείται κάθε υπόνοια και καταδίκη για την τέλεση πράξεως που κατά το εθνικό δίκαιο αποτελεί ποινικό αδίκημα. Η ύπαρξη υπόνοιας πρέπει να μπορεί να επιβεβαιωθεί από αστυνομικό διευθυντή [35].

31 — Άρθρο 11, παράγραφος 1.

32 — Άρθρο 11, παράγραφος 2.

33 — Άρθρο 61, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 62, παράγραφος 2.

34 — Κατά τη διάταξη περί παραπομπής, η απόφαση περί συντμήσεως της προθεσμίας αναχωρήσεως λαμβάνεται από τον Staatssecretaris. Πάντως, από τις γραπτές παρατηρήσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως συνάγω ότι οι σχετικές διατάξεις του Vw 2000 αναφέρονται συναφώς στον Υπουργό.

35 — Η εγκύκλιος αναφέρει επίσης ότι η αποδοχή προτάσεως «συνδιαλλαγής» σε ποινική υπόθεση θεωρείται ότι αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη. Αντιλαμβάνομαι τον όρο «συνδιαλλαγή», «een schikking» ή «een transactie» στο ολλανδικό κείμενο, ως συμφωνία δυνάμει της οποίας, στο πλαίσιο ποινικής διώξεως, η υπόθεση διευθετείται προτού εκδικασθεί.

Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

19. Στις 8 Ιουνίου 2011 ο Zh. αφίχθη στο αεροδρόμιο Schiphol με πτήση από την Ελλάδα και τελικό προορισμό τον Καναδά. Συνελήφθη δε διερχόμενος τις Κάτω Χώρες επειδή ταξίδευε με πλαστό ταξιδιωτικό έγγραφο. Στις 21 Ιουνίου 2011 καταδικάστηκε, σύμφωνα με τον ολλανδικό ποινικό κώδικα, σε στερητική της ελευθερίας ποινή δύο μηνών επειδή κατείχε ταξιδιωτικό έγγραφο το οποίο γνώριζε ότι ήταν πλαστό. Στις 4 Αυγούστου 2011 ο Υφυπουργός διέταξε τον Zh. να εγκαταλείψει αμέσως την Ευρωπαϊκή Ένωση (τουτέστιν, χωρίς να τάξει προθεσμία προς οικειοθελή αναχώρηση σύμφωνα με το άρθρο 62, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 62, παράγραφος 2, του Vw 2000). Μετά την έκτιση της ποινή αυτής ο Zh. τέθηκε υπό κράτηση μέχρι την επαναπροώθησή του στην Κίνα. Με απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2011 ο Υφυπουργός επικύρωσε την απόφαση περί επιστροφής στην περίπτωση του Zh.

20. Με απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2011 το rechtbank επικύρωσε την απόφαση του Υφυπουργού. Ο Zh. άσκησε αίτηση αναιρέσεως κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Στις 14 Δεκεμβρίου ήρθη το επιβληθέν στον Zh. μέτρο κρατήσεως, καθόσον αυτός είχε εν τω μεταξύ απομακρυνθεί από τις Κάτω Χώρες.

21. Στις 16 Ιανουαρίου 2011 ο O., ομοίως υπήκοος τρίτης χώρας, εισήλθε στις Κάτω Χώρες με θεώρηση για σύντομη διαμονή διάρκειας 21 ημερών. Στις 23 Νοεμβρίου 2011 συνελήφθη και τέθηκε υπό κράτηση λόγω υπόνοιας ασκήσεως ενδοοικογενειακής βίας σε βάρος γυναίκας. Στις 24 Νοεμβρίου 2011 τέθηκε υπό κράτηση μέχρι την απέλασή του και διατάχθηκε να εγκαταλείψει αμέσως την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2012 ο Υφυπουργός επικύρωσε την από 24 Νοεμβρίου 2011 απόφαση για τον λόγο ότι ο O. είχε συλληφθεί λόγω υπόνοιας ότι έχει τελέσει ποινικό αδίκημα, και ως εκ τούτου αποτελούσε κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και δεν δικαιούτο προθεσμία οικειοθελούς αναχωρήσεως από τις Κάτω Χώρες. Με απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2012 το rechtbank έκανε δεκτό το ένδικο βοήθημα που άσκησε ο O. και ακύρωσε την απόφαση του Υφυπουργού. Ο Υφυπουργός άσκηση αίτηση αναιρέσεως κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Στις 23 Φεβρουαρίου 2012 ήρθη το επιβληθέν στον O. μέτρο κρατήσεως, καθόσον αυτός είχε εν τω μεταξύ απομακρυνθεί.

22. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι η έννοια «κίνδυνος για τη δημόσια τάξη» του άρθρου 7, παράγραφος 4, αποτελεί αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης και ότι για την αξιολόγηση του περιεχομένου της επιβάλλεται να εξεταστεί αν μπορούν να αντληθούν διδάγματα από την ερμηνεία της έννοιας της δημοσίας τάξεως που απαντά σε διατάξεις άλλων νομοθετημάτων της Ένωσης, όπως το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/109/ΕΚ[36] και το άρθρο 6 παράγραφος 1 ή 2, της οδηγίας 2003/86/ΕΚ (στο εξής: τρεις οδηγίες)[37]. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι, λαμβανομένων υπόψη των σημαντικών διαφορών μεταξύ των προαναφερθεισών οδηγιών και της οδηγίας περί επιστροφής ως προς τον σκοπό, το πλαίσιο και το γράμμα τους, δεν δύναται άνευ ετέρου να εφαρμόσει κατ' αναλογίαν τις έννοιες που περιλαμβάνονται στις τρεις οδηγίες προκειμένου να ερμηνεύσει την περιεχόμενη στην οδηγία περί επιστροφής έννοια της δημόσιας τάξεως. Εξάλλου, στο σύστημα της οδηγίας περί επιστροφής, η μη παροχή προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση είναι το λιγότερο επαχθές μέτρο. Ως εκ τούτου, η έννοια «κίνδυνος για τη δημόσια τάξη», όπως απαντά στο άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, θα πρέπει ενδεχομένως να ερμηνευθεί ευρύτερα απ' ό,τι η περιεχόμενη στις τρεις οδηγίες έννοια «λόγοι δημόσιας τάξεως», ώστε υπήκοος τρίτης χώρας να είναι δυνατό να εμπίπτει ευκολότερα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί επιστροφής. Στην περίπτωση αυτή, υποψία απλώς τελέσεως ποινικού αδικήματος ενδέχεται να είναι αρκετή.

36 — Οδηγία 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) (στο εξής: οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες).

37 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ L 251, σ. 12) (στο εξής: οδηγία περί οικογενειακής επανενώσεως).

23. Σε αυτό το πλαίσιο, το Raad van State ζητεί καθοδήγηση επί των ακόλουθων προδικαστικών ερωτημάτων που απηύθυνε στο Δικαστήριο:

«1. Αποτελεί υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους, κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της [οδηγίας περί επιστροφής], απλώς και μόνο για τον λόγο ότι είναι ύποπτος τελέσεως πράξεως που κατά το εθνικό δίκαιο χαρακτηρίζεται ως ποινικό αδίκημα ή απαιτείται προς τούτο να έχει αυτός καταδικαστεί από ποινικό δικαστή λόγω τελέσεως της πράξεως αυτής και, στην τελευταία περίπτωση, πρέπει η καταδίκη αυτή να έχει καταστεί αμετάκλητη;

2. Ασκούν επιρροή για την εκτίμηση του αν υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους, αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, επίσης άλλα, εκτός της υπόνοιας ή της καταδίκης, γεγονότα και περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως, όπως η σοβαρότητα και η φύση της πράξεως που κατά το εθνικό δίκαιο χαρακτηρίζεται ως ποινικό αδίκημα, ο χρόνος που παρήλθε και η πρόθεση του συγκεκριμένου προσώπου;

3. Μήπως τα γεγονότα και οι περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως που έχουν σημασία για την κατά το ερώτημα 2 εκτίμηση, διαδραματίζουν ρόλο στο πλαίσιο της παρεχόμενης από το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής δυνατότητας επιλογής, στην περίπτωση που το συγκεκριμένο πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια της εν λόγω παραγράφου του άρθρου αυτού, μεταξύ, αφενός, μη παροχής προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση και, αφετέρου, παροχής προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση μικρότερης των επτά ημερών;»

24. Ο Zh., το Βέλγιο, η Τσεχική Δημοκρατία, η Γαλλία, η Ελλάδα, οι Κάτω Χώρες, η Πολωνία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις. Ο Zh., το Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες, η Πολωνία και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικά τα επιχειρήματά τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Οκτωβρίου 2014.

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

25. Δεν αμφισβητείται ότι τόσο ο Zh. όσο και ο O. εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί επιστροφής ως παρανόμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφοι 1 και 2. Δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, ο γενικός κανόνας είναι ότι τέτοια πρόσωπα δικαιούνται προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρησή τους προς την χώρα καταγωγής τους που κυμαίνεται μεταξύ 7 και 30 ημερών. Το δικαίωμα αυτό δύναται να περιοριστεί μόνον όταν συντρέχει κάποια από τις εξαιρέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, όπως είναι η παρέκκλιση λόγω κινδύνου για τη δημόσια τάξη.

26. Αφής στιγμής τόσο ο Zh. όσο και ο O. έχουν ήδη απομακρυνθεί από τις Κάτω Χώρες, η σημασία της παρούσας διαφοράς για καθέναν τους έγκειται στο ότι, εφόσον το αιτούν δικαστήριο κρίνει παράνομες τις αποφάσεις με τις οποίες δεν τους χορηγήθηκε προθεσμία οικειοθελούς αναχωρήσεως, θα μπορούν να ασκήσουν αγωγή αποζημιώσεως σε βάρος των ολλανδικών αρχών για παράνομη κράτηση. Στην περίπτωση του Zh., η αξίωση θα κάλυπτε ενδεχομένως την περίοδο που μεσολαβεί από το πέρας της φυλακίσεώς του για χρήση πλαστού ταξιδιωτικού εγγράφου μέχρι την ημερομηνία της απελάσεώς του. Όσον αφορά δε τον O. η σχετική αξίωση θα κάλυπτε τον χρόνο κρατήσεώς του μέχρι την απέλασή του[38].

38 — Όπως προκύπτει ο Zh. έχει ήδη κινήσει τη σχετική διαδικασία· ο δε O. ενδέχεται να αποφασίσει να κινηθεί ομοίως.

Ερώτημα 1

27. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο θέτει το ζήτημα της έννοιας της φράσεως «αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη» κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής. Ερωτά αν υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους, αποτελεί τέτοιο κίνδυνο απλώς και μόνον όταν είναι ύποπτος τελέσεως πράξεως που κατά το εθνικό δίκαιο χαρακτηρίζεται ως ποινικό αδίκημα, ή αν απαιτείται προς τούτο και να έχει καταδικαστεί λόγω τελέσεως της πράξεως αυτής και, στην τελευταία περίπτωση, αν πρέπει η καταδίκη να έχει καταστεί αμετάκλητη (τουτέστιν, δεν προβλέπεται περαιτέρω ένδικο μέσο).

28. Η έννοια και το περιεχόμενο της «περί δημοσίας τάξεως εξαιρέσεως» από τις ελευθερίες που διασφαλίζει το δίκαιο της Ένωσης δεν είναι καινοφανή. Ανέκυψε, το πρώτον, προ ετών σε υποθέσεις αφορώσες την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων [39]. Στην πρόσφατη νομολογία, για λόγους δημόσιας τάξεως έχει περιορισθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης [40]. Το άρθρο 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφάλειας ή δημοσίας υγείας. Το γαλλικό κείμενο του άρθρου 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ αναφέρεται σε «des raisons d'ordre public». Η απόδοση στην αγγλική γλώσσα, ωστόσο, χρησιμοποιεί τον όρο «public policy» [41]. Αντιθέτως, ο όρος «ordre public» στο γαλλικό κείμενο της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου [42] μεταφράζεται στην αγγλική εκδοχή του ως «public order» [43].

29. Ο όρος «public order» δεν είναι συνώνυμος του όρου «public policy».

30. Στον όρο «public order» εμπίπτουν γενικώς εγκλήματα ή πράξεις που επιβουλεύονται την ευταξία του κοινωνικού χώρου, όπως στην υπόθεση Oteiza Olazabal [44]. Το 1998 ο A. Olazabal, Ισπανός υπήκοος βασκικής καταγωγής ο οποίος κατοικούσε στη Γαλλία, καταδικάστηκε σε φυλάκιση δεκαοκτώ μηνών και σε τεσσάρων ετών απαγόρευση διαμονής λόγω συμμετοχής σε οργάνωση κακοποιών με σκοπό τη διατάραξη της δημοσίας τάξεως (ordre public) δι' εκφοβισμού ή τρομοκρατίας. Το 1996 αποφάσισε να μετακομίσει από την περιφέρεια της Île-de-France (εγγύς του Παρισιού) στο γεωγραφικό διαμέρισμα των Ατλαντικών Πυρηναίων που συνορεύει με την Ισπανία. Η γαλλική αστυνομία είχε πληροφορίες ότι εξακολουθούσε να διατηρεί σχέσεις με την ΕΤΑ. Για τον λόγο αυτό οι γαλλικές αρχές επιδίωξαν να περιορίσουν την κυκλοφορία του εντός της Γαλλίας απαγορεύοντάς του τη διαμονή σε 31 γεωγραφικά διαμερίσματα (départements), προκειμένου να διασφαλιστεί ότι θα παρέμενε μακριά από τα ισπανικά σύνορα. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η λήψη του συγκεκριμένου μέτρου από τις γαλλικές αρχές ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων βάσει του άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης (νυν άρθρο 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ) για λόγους «public policy» (ordre public).

39 — Αποφάσεις VanDuyn (41/74, EU:C:1974:133, σκέψη 18)· Rutili (36/75, EU:C:1975:137, σκέψεις 26 επ.)· και Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, σκέψεις 33 επ.).

40 — Βλ., για παράδειγμα, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:322, σημείο 60).

41 — Η εν λόγω γλωσσική παραλλαγή εξακολουθεί να υφίσταται σε αρκετά νομοθετήματα του παράγωγου δικαίου, συμπεριλαμβανομένων και όλων όσα ρητώς μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο (βλ. ανωτέρω σημείο 22 των παρουσών προτάσεων).

42 — Υπογραφείσα στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950.

43 — Βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, σύμφωνα με το οποίο η είσοδος στην αίθουσα των συνεδριάσεων δύναται να απαγορευθεί στον Τύπο καθ' όλη ή μέρος της διάρκειας της δίκης προς το συμφέρον της δημόσιας τάξεως χωρίς να διακυβεύεται το δικαίωμα για δίκαιη δίκη· άρθρο 9, παράγραφος 2, σύμφωνα με το οποίο η ελευθερία εκδηλώσεως της θρησκείας αποτελεί αντικείμενο περιορισμών για την προάσπιση της δημόσιας τάξεως· και το άρθρο 1, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 7, σύμφωνα με το οποίο συγκεκριμένες διαδικαστικές εγγυήσεις σχετικά με την απέλαση αλλοδαπών (υπηκόων τρίτων χωρών) δεν ισχύουν όταν η απέλαση είναι αναγκαία για το συμφέρον της δημοσίας τάξεως.

44 — Απόφαση Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

31. Ο όρος «public policy» είναι ευρύτερος του όρου «public order», στο μέτρο που θεωρείται ότι δεν περιλαμβάνει μόνον τις αντιβαίνουσες στη δημόσια τάξη πράξεις (όπως στην υπόθεση Oteiza Olazabal), αλλά και εκείνες οι οποίες θεωρούνται αντιβαίνουσες στην πολιτική στοχοθεσία του νόμου. Για τον λόγο αυτό, στην υπόθεση Van Duyn [45] οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου νομίμως απέρριψαν την αίτηση της Υ. Van Duyn για έκδοση άδειας εργασίας προκειμένου να της δοθεί η δυνατότητα να αναλάβει κάποια θέση στην Εκκλησία της Σαϊεντολογίας, για το λόγο ότι η έκδοση μιας τέτοιας άδειας δεν δικαιολογείτο για λόγους «public policy» ή ότι αντέβαινε προς αυτό το οποίο περιέγραψε το Δικαστήριο, χρησιμοποιώντας (ακόμα πιο) διαφορετικές λέξεις, ως «δημόσιο συμφέρον» («public good»). [46]

32. Η έννοια «public order» χρησιμοποιείται κατ' επανάληψη στο πεδίο του μεταναστευτικού δικαίου, όπως, επί παραδείγματι, στο άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής. Όλες οι γλωσσικές αποδόσεις της συγκεκριμένης οδηγίας πέραν της αγγλικής χρησιμοποιούν κάποιον όρο ισοδύναμο του «ordre public» και όχι του «public policy» [47]. Ο όρος «public policy» δεν περιλαμβανόταν στην αρχική πρόταση της Επιτροπής στην αγγλική γλώσσα, αλλά εισήχθη σε αρκετά μεταγενέστερο στάδιο επεξεργασίας του αγγλικού κειμένου, όταν αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο [48]. Δυστυχώς, δεν περιελήφθη στην οδηγία αυτή μια αιτιολογική σκέψη που να συνδράμει στην ερμηνεία της συγκεκριμένης διατάξεως επεξηγώντας τον σκοπό της.

33. Προκύπτει σαφώς, από την επισκόπηση τόσο της νομοθεσίας της Ένωσης όσο και της νομολογίας του Δικαστηρίου, ότι ο όρος «public policy» χρησιμοποιείται εν προκειμένω ως αντίστοιχος του γαλλικού «ordre public». Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το δίκαιο της Ένωσης χρησιμοποιεί δική του, ειδική ορολογία και ότι οι νομικές έννοιες δεν έχουν κατ' ανάγκη το ίδιο περιεχόμενο στο δίκαιο της Ένωσης και στα διάφορα εθνικά δίκαια [49]. Προκειμένου το ζήτημα να είναι σαφές για τον αναγνώστη στο πλαίσιο της παρούσας εξετάσεως της οδηγίας περί επιστροφής, κάθε φορά που θα παρατίθενται κείμενα που περιλαμβάνουν στην αγγλική απόδοσή τους τον όρο «public policy», αυτός θα αντικαθίσταται με τον όρο [public order].

34. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, καίτοι, κατ' ουσίαν, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν, σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες, οι οποίες ενδέχεται να διαφέρουν ανάλογα με το κράτος μέλος και τη χρονική περίοδο, τις απαιτήσεις της δημόσιας τάξεως, ιδίως ως δικαιολογητικό λόγο για παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, εντούτοις οι απαιτήσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, με αποτέλεσμα το περιεχόμενό τους να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο εκ μέρους των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [50].

35. Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατό να οριστεί με εξαντλητικό τρόπο η έννοια της δημόσιας τάξεως. Τούτο θα ήταν όχι μόνο δύσκολο αλλά και τεχνητό, ιδίως αφής στιγμής γίνεται δεκτό ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον προσδιορισμό των συνθηκών που δικαιολογούν την επίκληση της εξαιρέσεως για λόγους δημόσιας τάξεως [51].

45 — Απόφαση Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133).

46 — Απόφαση Van Duyn (EU:C:1974:133, σκέψη 18)· βλ., επίσης, απόφαση Shingara και Radiom (C-65/95 και C-111/95, EU:C:1997:300, σκέψεις 13 και 27).

47 — Κατά τον χρόνο θεσπίσεως της οδηγίας περί επιστροφής υπήρχαν 22 επίσημες γλώσσες.

48 — Βλ. άρθρο 6a (το οποίο, στη συνέχεια, αποτέλεσε το άρθρο 7 της οδηγίας περί επιστροφής) του εγγράφου 7774/08 του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 2008, 2005/0167 (COD).

49 — Απόφαση Cilfit κ.λπ. (C-283/81, EU:C:1982:335, σκέψη 19).

50 — Απόφαση I (C-348/09, EU:C:2012:300, σκέψη 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

51 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Bot στην υπόθεση Τσακουρίδης (EU:C:2010:322, σημείο 68).

36. Φρονώ ότι το γράμμα της οδηγίας περί επιστροφής δεν υποδηλώνει ότι η έννοια της δημόσιας τάξεως θα έπρεπε να ερμηνεύεται συσταλτικώς ώστε να αποκλείει πράξεις που αντιβαίνουν στην πολιτική του νομοθέτη στον ειδικό τομέα του μεταναστευτικού δικαίου. Κατά τη νομολογία, η έννοια της δημόσιας τάξεως, όταν χρησιμοποιείται προκειμένου να δικαιολογηθεί μια εξαίρεση, έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά στον βαθμό που προϋποθέτει την ύπαρξη, εκτός της διαταράξεως της δημοσίας τάξεως που συνεπάγεται κάθε παράβαση νόμου, πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας [52].

37. Για τους σκοπούς του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, το ζήτημα έγκειται στο κατά πόσον το ενδιαφερόμενο πρόσωπο αποτελεί *κίνδυνο* για τη δημόσια τάξη.

38. Το άρθρο 7, παράγραφος 4, δεν είναι διατυπωμένο κατά τον ίδιο τρόπο στις διαφορετικές γλωσσικές αποδόσεις. Το γαλλικό κείμενο, για παράδειγμα, διαφέρει από την απόδοση στην αγγλική γλώσσα κατά το ότι διακρίνει μεταξύ των λέξεων «risque» και «danger». Στην εισαγωγική φράση του άρθρου 7, παράγραφος 4, όσον αφορά τον πρώτο λόγο εξαιρέσεως (ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο μπορεί να διαφύγει) το γαλλικό κείμενο αναφέρεται σε «risque de fuite». Εν συνεχεία, αναφορικά με την εξαίρεση για λόγους δημοσίας τάξεως, χρησιμοποιεί τη φράση «si la personne concernée constitute un danger pour l'ordre public».

39. Το αγγλικό κείμενο αναφέρεται και στις δύο περιπτώσεις σε «a risk». Οι λέξεις «danger» ή «threat» δεν είναι κατ' ανάγκην συνώνυμες της λέξεως «risk». Στην αγγλική γλώσσα θα ήταν πιο φυσικό να γίνεται λόγος για «a risk of absconding» και «threat to [public order]» (υπό την έννοια ότι κάποια πράξη μπορεί να θέσει στο μέλλον σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη) και όχι ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη [άλλως στην αγγλική απόδοση, «person concerned constitutes a risk to [public order]»] [53]. Και τούτο διότι στην αγγλική γλώσσα η λέξη «risk» είναι αμφίσημη. Μπορεί να σημαίνει ότι είναι πιθανό από τις πράξεις του συγκεκριμένου προσώπου να επέλθουν αρνητικές συνέπειες. Μπορεί ωστόσο και να σημαίνει ότι το ένα τέτοιο πρόσωπο αποτελεί κίνδυνο ή απειλή για τη δημόσια τάξη (υποδηλώνοντας συνεπώς την έκθεση σε κίνδυνο). Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι από το άρθρο 7, παράγραφος 3, προκύπτει ότι, ακόμα και όταν μπορούν να τύχουν εφαρμογής μέτρα, όπως η υποχρέωση εμφανίσεως, για την αποφυγή του *κινδύνου* διαφυγής («risk»), θα πρέπει να προτιμηθεί η παροχή προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση.

40. Από τις 22 επίσημες γλώσσες της Ένωσης κατά τον χρόνο που θεσπίστηκε η οδηγία περί επιστροφής, οι 11 ακολουθούν το γαλλικό πρότυπο και διακρίνουν μεταξύ *κινδύνου (risk)* διαφυγής και *κινδύνου (danger)* (ή απειλής) για τη δημόσια τάξη [54]. Οι υπόλοιπες 11 ακολουθούν την απόδοση του κειμένου στην αγγλική γλώσσα και χρησιμοποιούν την ίδια λέξη για να αποδώσουν τις έννοιες «κίνδυνος διαφυγής» και «κίνδυνος για τη δημόσια τάξη» [55].

52 — Απόφαση Bouchereau (EU:C:1977:172, σκέψη 35). Στις προτάσεις του στην υπόθεση Bouchereau (EU:C:1977:141, σ. 2024 έως 2026) ο γενικός εισαγγελέας J. P. Warner διέκρινε μεταξύ των όρων «public policy» («ordre public» στο τότε κοινοτικό δίκαιο) και «public order» του common law. Εξήγησε ότι ο όρος δημόσια τάξη είναι γνωστός τόσο στο ηπειρωτικό σύστημα δίκαιο όσο και στο common law. Ειδικότερα, είναι γνωστός στο πεδίο της μεταναστεύσεως και του ασύλου. Αναφέρει ότι ο όρος αυτός αντιστοιχεί στην αγγλική γλώσσα στην έννοια του «public good» (δημόσιο συμφέρον). Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η έννοια της δημοσίας τάξεως καλύπτει, μεταξύ άλλων, την πρόληψη της βίας στα μεγάλα αστικά κέντρα (απόφαση Bonsignore, 67/74, EU:C:1975:34)· την καταπολέμηση της εμπορίας κλεμμένων αυτοκινήτων (απόφαση Boscher, C-239/90, EU:C:1991:180)· την προστασία του δικαιώματος κοπής νομίσματος (απόφαση Thompson κ.λπ., 7/78, EU:C:1978:209)· τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (απόφαση Omega, C-36/02, EU:C:2004:614)· τη δικαιολόγηση των μέτρων που συνιστούν απόκλιση από το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των ημεδαπών κράτους μέλους (απόφαση Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750).

53 — Βλ. άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας περί επιστροφής, όπου χρησιμοποιείται η λέξη «threat» (απειλή).

54 — Αποδόσεις στην τσεχική, ολλανδική, γαλλική, ουγγρική, ιταλική, λιθουανική, πολωνική, ρουμανική, σλοβενική και σουηδική γλώσσα.

55 — Αποδόσεις στη βουλγαρική, δανική, αγγλική, εσθονική, γερμανική, ελληνική, φινλανδική, μαλτεζική, πορτογαλική, σλοβακική και ισπανική γλώσσα.

41. Κατά πάγια νομολογία, σε περίπτωση αποκλίσεως μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων ενός νομοθετήματος της Ένωσης, η επίμαχη διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα τον σκοπό και τη γενική οικονομία της ρυθμίσεως της οποίας αποτελεί μέρος[56].

42. Κατά την άποψή μου, η λέξη «risk» («κίνδυνος») στο άρθρο 7, παράγραφος 3, και στον πρώτο λόγο εξαιρέσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4, χρησιμοποιείται διαφορετικά από ό,τι χρησιμοποιείται στην εξαίρεση για λόγους δημοσίας τάξεως. Στο πλαίσιο της εξαιρέσεως για λόγους δημοσίας τάξεως, αναφέρεται στην πιθανότητα το συγκεκριμένο πρόσωπο να αποτελεί μελλοντική απειλή για τη δημόσια τάξη λόγω της συμπεριφοράς του κατά το παρελθόν (για παράδειγμα λόγω διαπράξεως ποινικού αδικήματος).

43. Προκειμένου να διασφαλιστεί μια σύμφωνη προς τους στόχους της οδηγίας περί επιστροφής ερμηνεία είναι ως εκ τούτου αναγκαίο, για τη λυσιτελή επίκληση της εξαιρέσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4, να αποδειχθεί προηγουμένως ότι υφίσταται απειλή της δημοσίας τάξεως. Τα κράτη μέλη καλούνται να αποδείξουν τον λόγο για τον οποίο το συγκεκριμένο πρόσωπο θέτει ενδεχομένως σε κίνδυνο το συμφέρον δημοσίας τάξεως το οποίο επιζητούν να προστατεύσουν. Ως εκ τούτου, η φράση «αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη» θα πρέπει να ερμηνευθεί ως «αποτελεί κίνδυνο ή απειλή για τη [δημόσια τάξη]»[57]. Συναφώς, η απόδοση του κειμένου στη γαλλική και σε όλες τις γλώσσες οι οποίες ακολουθούν το συγκεκριμένο πρότυπο είναι περισσότερο σαφής από ό,τι το αγγλικό κείμενο.

44. Συγκεκριμένα, πρέπει να πρόκειται για ενεστώτα και σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια τάξη προκειμένου το κράτος μέλος να έχει τη δυνατότητα να επικαλείται την εν λόγω παρέκκλιση. Δηλαδή, δεν είναι αρκετό το συγκεκριμένο πρόσωπο να έχει ενεργήσει σε βάρος της δημοσίας τάξεως. Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται από την αιτιολογική σκέψη 6, σύμφωνα με την οποία, όσον αφορά τις αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται δυνάμει της συγκεκριμένης οδηγίας, η εκτίμηση θα πρέπει να υπερβαίνει το απλό γεγονός της παράνομης διαμονής. Τούτο συνηγορεί υπέρ του ότι οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να προβαίνουν σε εκτίμηση της εκάστοτε συγκεκριμένης περιπτώσεως και να μη λαμβάνουν την απόφασή τους στηριζόμενες αποκλειστικά και μόνο στο γεγονός ότι πρόκειται για παρανόμως διαμένοντα.

45. Όταν χρησιμοποιείται η έννοια της δημοσίας τάξεως προς δικαιολόγηση παρεκκλίσεως από δικαίωμα που προστατεύεται από το δίκαιο της Ένωσης, αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά[58].

46. Συναφώς, το πεδίο εφαρμογής της παρεκκλίσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4, επίσης δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Ένωσης[59]. Κατά συνέπεια, διαφωνώ με την Ολλανδική και την Πολωνική Κυβέρνηση, οι οποίες ισχυρίζονται ότι το ζήτημα του κατά πόσον συντρέχει κίνδυνος για τη δημόσια τάξη αποτελεί αποκλειστικά θέμα της εθνικής νομοθεσίας.

47. Είναι αλήθεια ότι οι αντίστοιχες πολιτισμικές, κοινωνικές και νομικές αξίες εκάστου κράτους μέλους είναι στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον προσδιορισμό της έννοιας της δημοσίας τάξεως. Ωστόσο, αν έλειπε ο έλεγχος σε επίπεδο Ένωσης, η επίκληση αυτών των χιμαιρικών χαρακτηριστικών θα συνεπαγόταν ότι τα κράτη μέλη θα ήταν σε θέση να εφαρμόζουν την έννοια της δημοσίας τάξεως κατά τρόπο που θα διακύβευε την αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων που

56 — Απόφαση Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, σκέψεις 22 έως 24 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)· βλ., πιο πρόσφατα, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Bero και Bouzalmate (C-473 και C-514/13, EU:C:2014:295, σημείο 75).

57 — Οι λέξεις «risk», «danger» και «threat» μνημονεύονται επομένως στο αγγλικό κείμενο των παρουσών προτάσεων.

58 — Βλ., για παράδειγμα, την παρατιθέμενη νομολογία στην ανωτέρω υποσημείωση 38 των παρουσών προτάσεων, καθώς και απόφαση Bero και Bouzalmate (C-473/13 και C-514/13, EU:C:2014:2095, σκέψη 25).

59 — Βλ. σημείο 34 και υποσημείωση 50 των παρουσών προτάσεων.

εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης. Για τον λόγο αυτό, απόκειται στο κράτος μέλος που επικαλείται τη συγκεκριμένη παρέκκλιση να αποδεικνύει γιατί συντρέχει απειλή της δημόσιας τάξεως σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και να προβάλλει λόγους που δικαιολογούν επίκληση της εξαιρέσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4.

48. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν άλλα νομοθετήματα της Ένωσης, και δη η οδηγία περί ιθαγένειας, η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες και η οδηγία περί οικογενειακής επανενώσεως, μπορούν να συμβάλουν στην αποσαφήνιση της σημασίας της έννοιας της δημοσίας τάξεως κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής. Αντιλαμβάνομαι ότι ερωτά, κατ' ουσίαν, κατά πόσον οι κανόνες για την αξιολόγηση της εξαιρέσεως για λόγους δημοσίας τάξεως που ισχύουν στο πλαίσιο των τριών οδηγιών θα πρέπει να τύχουν κατ' αναλογίαν εφαρμογής στην εκτίμηση που διενεργείται κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής.

49. Όπως δέχονται όλοι οι διάδικοι που υπέβαλαν στο Δικαστήριο γραπτές παρατηρήσεις, οι τρεις οδηγίες δεν θα πρέπει να εφαρμοστούν κατ' αναλογίαν προκειμένου να ερμηνευθεί το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής. Με τη σειρά μου, συμμερίζομαι την άποψη αυτή όσον αφορά τη σύγκριση των κειμένων των οδηγιών. Καθεμία από τις τρεις οδηγίες διαφέρει από την οδηγία περί επιστροφής ως προς το γράμμα, το πεδίο εφαρμογής και τους σκοπούς της. Ο όρος «δημόσια τάξη» δεν ορίζεται σε κανένα από τα συγκεκριμένα νομοθετήματα. Κάθε οδηγία, ωστόσο, αναφέρει ορισμένα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κάθε φορά που προβάλλεται η εξαίρεση δημοσίας τάξεως.

50. Σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί ιθαγένειας, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημοσίας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Κάθε τέτοιο μέτρο πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου (άρθρο 27, παράγραφος 2). Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων. Η προσωπική συμπεριφορά του ατόμου πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας[60]. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 28[61] της συγκεκριμένης οδηγίας προβλέπει ειδικά την παροχή προστασίας από αποφάσεις απελάσεως η οποία διατάσσεται για λόγους που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη δημόσια τάξη· η διάρκεια παραμονής του ατόμου αποτελεί στοιχείο για τον προσδιορισμό του επιπέδου προστασίας έναντι τέτοιων αποφάσεων.

51. Σκοπός της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες είναι η ενσωμάτωση υπηκόων τρίτων χωρών επί μακρόν, νομίμως και αδιαλείπτως διαμένοντων εντός της επικράτειας κράτους μέλους (για 5 έτη), προκειμένου να προωθηθεί ένας θεμελιώδης στόχος των Συνθηκών, ήτοι η οικονομική και κοινωνική συνοχή[62]. Βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες, τα κράτη μέλη μπορούν να αρνούνται τη χορήγηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος για λόγους δημόσιας τάξεως ή δημόσιας ασφάλειας. Κατά τη λήψη της σχετικής αποφάσεως το οικείο κράτος

60 — Βλ., περαιτέρω, απόφαση Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 25).

61 — Το άρθρο 28, παράγραφος 1, προβλέπει ότι πριν λάβει απόφαση απέλασης για λόγους, μεταξύ άλλων, δημοσίας τάξεως το κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει υπόψη εκτιμήσεις όπως η διάρκεια παραμονής του ατόμου στην επικράτειά του, η κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο κράτος μέλος υποδοχής και το εύρος των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής. Δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 2, σε περίπτωση που το πρόσωπο τυγχάνει δικαιώματος μόνιμης διαμονής, δεν δύναται να εκδοθεί απόφαση απελάσεώς του, ειμή μόνο, μεταξύ άλλων, για σοβαρούς λόγους δημοσίας τάξεως.

62 — Αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες και άρθρα 1, 3 και 4 αυτής.

μέλος πρέπει να εξετάζει τη σοβαρότητα ή το είδος του αδικήματος κατά της δημόσιας τάξεως ή της δημόσιας ασφάλειας, ή τον κίνδυνο που προέρχεται από το εν λόγω πρόσωπο[63], λαμβάνοντας παράλληλα δεόντως υπόψη τη διάρκεια της διαμονής και την ύπαρξη δεσμών με τη χώρα διαμονής[64].

52. Η οδηγία περί οικογενειακής επανενώσεως λαμβάνει υπόψη την ανάγκη εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών που αφορούν τους όρους υποδοχής και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών Η συγκεκριμένη οδηγία εφαρμόζεται όταν ο «συντηρών» (ήτοι, υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει σε κράτος μέλος κατέχοντας άδεια διαμονής ισχύος τουλάχιστον ενός έτους, ο οποίος έχει εύλογη προοπτική να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής) υποβάλλει αίτηση να επανενωθούν μαζί του τα μέλη της οικογένειάς του. Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη μπορούν να απορρίπτουν μια τέτοια αίτηση για λόγους, μεταξύ άλλων, δημοσίας τάξεως[65]. Όταν το κράτος μέλος λαμβάνει την οικεία απόφαση πρέπει να εξετάζει ζητήματα που αφορούν τη σοβαρότητα ή το είδος του αδικήματος εις βάρος της δημοσίας τάξεως ή τους κινδύνους που προέρχονται από το οικείο πρόσωπο[66].

53. Το νομικό καθεστώς της οδηγίας περί επιστροφής διαφέρει σημαντικά από το αντίστοιχο εκάστης των τριών οδηγιών ως προς το ότι στο πλαίσιο της οδηγίας περί επιστροφής δεν απαιτείται η στάθμιση των επιπτώσεων επί ενός ενσωματωμένου στην κοινωνία κράτους μέλους προσώπου με τη σκοπιμότητα ανακλήσεως του δικαιώματος οικειοθελούς αναχωρήσεως[67]. Στο πλαίσιο της οδηγίας περί επιστροφής, οι εθνικές αρχές έρχονται αντιμέτωπες με ένα πιο πρακτικό ζήτημα. Ποιο είναι εκείνο το χρονικό διάστημα που απαιτείται προκειμένου να μπορέσει το ενδιαφερόμενο πρόσωπο να αναχωρήσει τυγχάνοντας ανθρώπινης και αξιοπρεπούς μεταχειρίσεως, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του; Ο εμπίπτων στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας περί επιστροφής υπήκοος τρίτης χώρας δεν είναι κάποιο πρόσωπο το οποίο διαμένει ή έχει ως ένα βαθμό ενσωματωθεί στο οικείο κράτος μέλος. Ως εκ τούτου, είναι λογικό το ότι δεν απαιτείται στάθμιση των παραγόντων που σχετίζονται με τους δεσμούς του προσώπου αυτού με το συγκεκριμένο κράτος μέλος, αφενός, με τις επιπτώσεις μιας αποφάσεως μη αναγνωρίσεως δικαιώματος οικειοθελούς αναχωρήσεως, αφετέρου.

54. Λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές που παρουσιάζουν τα εν λόγω νομοθετήματα ως προς το γράμμα, το πεδίο εφαρμογής, τους σκοπούς και το πλαίσιό τους, είμαι της γνώμης ότι καμία από τις τρεις οδηγίες (ούτε η οδηγία περί της ιθαγένειας ούτε η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες ούτε η οδηγία περί της οικογενειακής επανενώσεως) δεν δύναται να τύχει κατ' αναλογίαν εφαρμογής με σκοπό την ερμηνεία του περιεχομένου της έννοιας της δημόσιας τάξεως κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής.

55. Όλα τα κράτη μέλη που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο υποστηρίζουν ότι οι επιπτώσεις της παρεκκλίσεως από τον γενικό κανόνα στο πλαίσιο των τριών οδηγιών είναι σοβαρότερες για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα από ό,τι οι συνέπειες που επιφέρει μια απόφαση που αρνείται την οικειοθελή αναχώρηση σε παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας στο πλαίσιο της οδηγίας περί επιστροφής. Διατείνονται ότι στο πλαίσιο των τριών οδηγιών ισχύουν διαφορετικά επίπεδα

63 — Άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο· βλ., επίσης, τις προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες.

64 — Τα κράτη μέλη δύνανται να θεωρούν μια καταδίκη στο παρελθόν για τη διάπραξη ποινικού αδικήματος ως επαρκή λόγο για να γίνει δεκτό ότι το οικείο πρόσωπο συνιστά απειλή κατά, μεταξύ άλλων, της δημόσιας τάξεως (άρθρο 12, παράγραφος 1). Πριν να λάβουν την απόφαση απελάσεως τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους τους παράγοντες που απαριθμούνται στο άρθρο 12, παράγραφος 3, στους οποίους περιλαμβάνονται η διάρκεια διαμονής, η ηλικία, οι επιπτώσεις για το ενδιαφερόμενο πρόσωπο και την οικογένειά του, οι δεσμοί με τη χώρα διαμονής ή η απουσία δεσμών με τη χώρα καταγωγής.

65 — Άρθρα 1, 2, στοιχείο γ', και 3 της οδηγίας περί οικογενειακής επανενώσεως. Η οδηγία αποβλέπει ειδικότερα στη διασφάλιση ισότιμης μεταχειρίσεως των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα εντός της επικράτειας της Ένωσης και λαμβάνει υπόψη ότι ο σκοπός της πιο ενεργητικής πολιτικής ενσωματώσεως είναι το να παράσχει στα πρόσωπα αυτά δικαιώματα και υποχρεώσεις παρεμφερή προς αυτά των πολιτών της Ένωσης.

66 — Η έννοια της δημοσίας τάξεως περιλαμβάνει την καταδίκη για τη διάπραξη σοβαρού ποινικού αδικήματος σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας ανήκει σε οργάνωση που υποστηρίζει την τρομοκρατία, υποστηρίζει ο ίδιος τέτοια οργάνωση ή έχει εξτρεμιστικές αντιλήψεις. Βλ. αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας περί οικογενειακής επανενώσεως και το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 6, παράγραφος 2, που αφορά την ανάκληση ή την άρνηση ανανεώσεως άδειας διαμονής, καθώς επίσης και το άρθρο 17.

67 — Βλ. σημεία 50 έως 52 των παρουσών προτάσεων.

προστασίας· το υψηλότερο επίπεδο προστασίας παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης των οποίων τα συνήθη δικαιώματα συγκρούονται σφόδρα με τα δικαιώματα των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών δυνάμει της οδηγίας περί επιστροφής. Ως εκ τούτου, η παρέκκλιση για λόγους δημοσίας τάξεως βάσει της οδηγίας περί ιθαγένειας θα πρέπει να ερμηνεύεται στενότερα από ό,τι ερμηνεύεται στην οδηγία περί επιστροφής· και η έννοια του «κινδύνου» για τη δημόσια τάξη στο πλαίσιο της τελευταίας θα πρέπει να ερμηνεύεται λιγότερο αυστηρά από ό,τι η έννοια των «λόγων δημοσίας τάξεως» σε καθεμία από τις τρεις οδηγίες. Την εν λόγω προσέγγιση υιοθετεί και το αιτούν δικαστήριο.

56. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή.

57. Κανένα σκοπό δεν εξυπηρετεί η σύγκριση του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής με τις προβλέπουσες την εξαίρεση δημοσίας τάξεως διατάξεις οιασδήποτε εκ των τριών οδηγιών. Αφής στιγμής οι εν λόγω οδηγίες δεν εφαρμόζονται κατ' αναλογίαν, το ζήτημα του κατά πόσον οι προϋποθέσεις που επιτρέπουν την εφαρμογή της παρεκκλίσεως για λόγους δημοσίας τάξεως βάσει της οδηγίας περί επιστροφής είναι αυστηρότερες ή ελαστικότερες είναι κάτι που όχι μόνο δεν μπορεί να εκτιμηθεί ευχερώς, αλλά κυρίως είναι άνευ σημασίας. Η οδηγία περί επιστροφής διαφέρει θεμελιωδώς από τις συγκεκριμένες τρεις οδηγίες. Ως εκ τούτου θα πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα το γράμμα, τον σκοπό, την οικονομία και το πλαίσιό της προκειμένου να αποσαφηνιστεί η έννοια της κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, παρεκκλίσεως [68].

58. Εξάλλου, το επιχείρημα των κρατών μελών ότι η παρέκκλιση της οδηγίας περί επιστροφής θα έπρεπε να ερμηνεύεται λιγότερο αυστηρά από ό,τι οι παρεκκλίσεις σε καθεμία από τις τρεις οδηγίες έχει ατυχείς συνδηλώσεις. Υποδηλώνει ότι τα άτομα κατατάσσονται ιεραρχικώς αναλόγως της προστασίας που τυγχάνουν, και δη στην κορυφή της πυραμίδας ευρίσκονται οι πολίτες της Ένωσης, ενώ οι παρανόμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών μόλις στη βάση της. Τούτο σημαίνει ότι εκείνοι που βρίσκονται στη βάση είναι ευκολότερο να υπάρχουν στο πεδίο εφαρμογής διατάξεων που προβλέπουν παρέκκλιση από τα δικαιώματα που τους απονέμει το δίκαιο της Ένωσης απλώς και μόνον επειδή ανήκουν στο χαμηλότερο επίπεδο της ιεραρχίας.

59. Δεν μπορώ να δεχτώ μια τέτοια προσέγγιση. Πράγματι, η θέση των πολιτών της Ένωσης και εκείνη των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών δεν είναι δυνατό να εξομοιωθούν και ρυθμίζονται από διαφορετικούς κανόνες. Ωστόσο, η διαφορά αυτή δεν σημαίνει ότι το ζήτημα του αν πρέπει να τύχει εφαρμογής μια παρέκκλιση από δικαίωμα που απονέμει το δίκαιο της Ένωσης δεν θα πρέπει να εξετάζεται με την ίδια ιδιαίτερη προσοχή και το ίδιο ενδελεχώς. Η ερμηνεία μιας παρεκκλίσεως όπως του άρθρου 7, παράγραφος 4, δεν θα πρέπει να είναι περισσότερο ελαστική για τον λόγο ότι αφορά άτομα τα οποία δεν απολαύουν δικαιωμάτων διαμονής εντός της Ένωσης. Εξάλλου, οι υπήκοοι τρίτων χωρών (συμπεριλαμβανομένων εκείνων των οποίων η παρουσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι παράνομη) εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη [69]. Τα θεμελιώδη δικαιώματα που εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης και αναγνωρίζονται στους υπηκόους τρίτων χωρών θα πρέπει να γίνονται σεβαστά με την ίδια ένταση που γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα που ισχύουν για τους πολίτες της Ένωσης.

60. Συνεπώς, κατά την εξέταση του ζητήματος αν υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να προβαίνουν στη σχετικά αξιολόγηση βάσει της ατομικής καταστάσεως του ενδιαφερόμενου προσώπου και όχι βάσει συνολικών εκτιμήσεων [70]. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε κατ' αυτόν τον τρόπο στην υπόθεση Royer [71] όσον αφορά το γράμμα του

68 — Απόφαση Brouwer (C-355/11, EU:C:2012:353, σκέψη 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

69 — Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2010, C 83, σ. 389). Εξυπακούεται ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν απολαύουν των ειδικών δικαιωμάτων που περιέχονται στον τίτλο V του Χάρτη, των λεγομένων «δικαιωμάτων των πολιτών», όπως είναι το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

70 — Απόφαση Royer (48/75, EU:C:1976:57, σκέψη 46).

71 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 69.

άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 62/221/ΕΟΚ[72] το οποίο όριζε: «[τα] μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν». Κατά την άποψή μου, τούτο ισχύει και για την οδηγία περί επιστροφής. Η οικονομία του άρθρου 7 λαμβάνει ρητώς υπόψη τις ειδικές περιστάσεις ως κρίσιμες για την αξιολόγηση[73]. Συνεπώς, η ίδια μέθοδος θα πρέπει να εφαρμοσθεί και για τις αποφάσεις που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4. Οι εν λόγω αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια.

61. Ως κανόνες αναγκαστικού δικαίου, οι κανόνες του ποινικού δικαίου είναι όλοι κανόνες δημοσίας τάξεως. Η παράβαση των κανόνων αυτών συνεπάγεται, επομένως, διατάραξη της δημοσίας τάξεως κράτους μέλους. Η ένταση της διαταράξεως αυτής θα είναι περισσότερο ή λιγότερο μεγάλη αναλόγως της φύσεως της διαπραχθείσας πράξεως. Ο βαθμός αυστηρότητας της ποινής που προβλέπει ο εθνικός νομοθέτης ως κύρωση για την απαγορευμένη συμπεριφορά θα αντανακλά, κατά κανόνα, τη διαταραχή που προκαλείται στη δημόσια τάξη[74].

62. Κάθε παράβαση του ποινικού δικαίου κράτους μέλους, συνεπώς, ισοδυναμεί με πράξη σε βάρος της δημόσιας τάξεως. Εντούτοις, εκ των προαναφερθέντων δεν συνάγεται κατ' ανάγκην το συμπέρασμα ότι κάθε παράβαση ποινικής διατάξεως, οσοδήποτε ελάσσων και αν είναι, συνιστά μελλοντική απειλή για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4. Οι εθνικές αρχές οφείλουν να εκτιμήσουν την περίπτωση υπό το πρίσμα των άρρηκτα συνδεομένων προς τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξεως συμφερόντων, πράγμα το οποίο δεν συμπίπτει κατ' ανάγκην με τις εκτιμήσεις που αποτέλεσαν τη βάση της ποινικής καταδίκης[75].

63. Η αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας περί επιστροφής διευκρινίζει ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση και ότι η εκτίμηση θα πρέπει να υπερβαίνει το απλό γεγονός της παράνομης διαμονής[76]. Ως εκ τούτου, υπό περιστάσεις όμοιες με αυτές στις οποίες ευρίσκεται ο Zh., οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν να στηρίξουν επαρκώς την απόφασή τους, με την οποία ανακαλούν το δικαίωμα οικειοθελούς αναχωρήσεως, αποκλειστικά και μόνο στο γεγονός ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο έχει καταδικαστεί για χρήση πλαστού ταξιδιωτικού εγγράφου, πράξη η απαγόρευση της οποίας τυποποιείται στο άρθρο 5 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, και ότι το πρόσωπο αυτό θεωρείται παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας περί επιστροφής. Σημαντικός αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι εγκαταλείπουν τις χώρες τους με προορισμό τα σύνορα της Ένωσης είναι πιθανόν να ταξιδεύουν με πλαστά έγγραφα. Άνθρωποι προσπαθούν συχνά να κρύψουν την ταυτότητά τους όταν εγκαταλείπουν τη χώρα καταγωγής τους, προκειμένου να προστατεύσουν τον εαυτό τους. Τα άτομα αυτά δεν τυγχάνουν αυτοδικαίως της προστασίας των αιτούντων άσυλο αν τα ίδια δεν ζητήσουν αυτού του είδους την προστασία εντός της Ένωσης[77]. Οι εθνικές αρχές οφείλουν να εξετάζουν ποια συμφέροντα δημοσίας τάξεως χρήζουν προστασίας και από ποια άποψη το οικείο πρόσωπο συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη. Δηλαδή, σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να εκδοθεί απόφαση διατάσσουσα αυτομάτως τη στέρηση του δικαιώματος οικειοθελούς αναχωρήσεως απλώς και μόνον επειδή το ενδιαφερόμενο πρόσωπο καταδικάστηκε για χρήση πλαστού ταξιδιωτικού εγγράφου και επειδή εξ αυτού του λόγου μπορούσε να χαρακτηριστεί ως παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας[78].

72 — Οδηγία της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16).

73 — Βλ. άρθρο 7, παράγραφος 2.

74 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση I (C-348/09, EU:C:2012:123, σημεία 36 και 37).

75 — Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Bouchereau (EU:C:1977:172, σκέψη 27).

76 — Βλ. σημεία 44 και 60 των παρουσών προτάσεων.

77 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Ολλανδική Κυβέρνηση εξήγησε ότι ενόσω εξετάζονται αιτήματα ασύλου δεν κινείται σε βάρος του οικείου προσώπου διαδικασία αναφορικά με την παράνομη διαμονή του. Βλ., περαιτέρω, απόφαση Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, σκέψη 49).

78 — Βάσει της οδηγίας περί επιστροφής, «τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους σύμφωνα με το άρθρο 1. Σε περίπτωση που έχει χορηγηθεί χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχωρήσεως αλλά το οικείο πρόσωπο δεν έχει συμμορφωθεί με την υποχρέωση επιστροφής εντός αυτής», τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για να εκτελέσουν την απόφαση δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 1.

64. Τούτου δοθέντος, φρονώ ότι η καταδικαστική απόφαση δεν πρέπει να έχει καταστεί αμετάκλητη προκειμένου το ενδιαφερόμενο πρόσωπο να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής.

65. Τούτο δεν συνάδει προς τις γενικές παρατηρήσεις που εκτέθηκαν ανωτέρω· ούτε το γράμμα της οδηγίας προσφέρει έρεισμα για να υποστηριχθεί μια διαφορετική γνώμη. Εξάλλου, θα αντέβαινε στον σκοπό καθορισμού ειδικής προθεσμίας προς οικειοθελή αναχώρηση. Εάν έπρεπε να αναμένεται να καταστεί αμετάκλητη η απόφαση, η προθεσμία των 30 ημερών (και ασφαλώς οι προθεσμίες που κυμαίνονται κοντά στις 7 ημέρες κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1) θα εξέπνεε άπρακτη τις περισσότερες φορές λόγω του χρόνου διάρκειας των νομικών διαδικασιών. Επίσης, κάτι τέτοιο θα τροχοπεδούσε την εφαρμογή της παρεκκλίσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4: άμεση επιστροφή σε χρονικό διάστημα κάτω των επτά ημερών θα ήταν αδύνατο να διαταχθεί κάθε φορά που το οικείο πρόσωπο ασκούσε ένδικα μέσα κατά της αποφάσεως.

66. Εξάλλου, όπως ορθώς υποστηρίζουν το Βέλγιο, η Γαλλία και οι Κάτω Χώρες, η θέση αυτή θα ήταν ασυμβίβαστη με το κεκτημένο Σένγκεν, στον βαθμό που ο σκοπός του συστήματος SIS[79] (επιτρέπων στα κράτη μέλη να συγκεντρώνουν πληροφορίες σχετικά με πίνακες καταχωρήσεως προσώπων κατά τη διενέργεια συνοριακών ελέγχων) περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη διατήρηση της δημόσιας τάξεως[80]. Ως εκ τούτο, πρόσωπο σε βάρος του οποίου εκδόθηκε απόφαση διατάσσουσα την άμεση επιστροφή του υπόκειται επίσης και σε απαγόρευση εισόδου βάσει του άρθρου 11, παράγραφος 1, της οδηγίας περί επιστροφής, καθώς τα σχετικά δεδομένα εισάγονται στο σύστημα SIS. Αυτού του είδους οι αποφάσεις είναι δυνατό να στηρίζονται στην απειλή της δημοσίας τάξεως, η οποία συντρέχει όταν το οικείο πρόσωπο έχει καταδικαστεί για ποινικό αδίκημα για το οποίο επαπειλείται στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον ενός έτους[81]. Κατά τη σύμβαση εφαρμογής δεν απαιτείται η συγκεκριμένη καταδικαστική απόφαση να έχει καταστεί αμετάκλητη. Σε περίπτωση που η καταδίκη αυτή αποτελεί επίσης τη βάση για να εκδοθεί απόφαση περί μη χορηγήσεως προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση για τους κατ' άρθρο 7, παράγραφος 4, λόγους δημόσιας τάξεως, δεν θα ήταν σύμφωνο με τις προϋποθέσεις του άρθρου 96, παράγραφος 2, της συμβάσεως εφαρμογής να προστεθεί μία επιπλέον προϋπόθεση, ήτοι η εν λόγω καταδικαστική απόφαση να είναι αμετάκλητη. Για τον λόγο αυτό θεωρώ ως ορθότερη την ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 4, που δεν συνεπάγεται τέτοια πρόσθετη προϋπόθεση. Τούτο έχει το πλεονέκτημα ότι εξασφαλίζεται μια ερμηνεία συνεπής προς την οικονομία του ευρύτερου νομοθετικού πλαισίου στο οποίο εντάσσεται το κεκτημένο Σένγκεν.

67. Αρκεί άραγε το γεγονός ότι το οικείο πρόσωπο είναι ύποπτο τελέσεως ποινικού αδικήματος για την εφαρμογή της εξαιρέσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4;

68. Λαμβάνοντας υπόψη, αφενός, ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων (αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας περί επιστροφής) και, αφετέρου, ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους βάσει της ατομικής καταστάσεως του οικείου προσώπου και όχι βάσει συνολικών εκτιμήσεων, δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να υφίσταται ένας γενικός κανόνας κατά τον οποίο μόνον οι καταδικαστικές αποφάσεις για ποινικά αδικήματα αρκούν προς τούτο. Συνεπώς, η υποψία τελέσεως ποινικού αδικήματος θα αρκούσε κατ' αρχήν προκειμένου να τύχει εφαρμογής η κατ' άρθρο 7, παράγραφος 4, παρέκκλιση.

79 — Βλ. σημεία 3 και 4 των παρουσών προτάσεων.

80 — Στο άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας περί επιστροφής γίνεται ρητή αναφορά στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ενώ στην αιτιολογική σκέψη 18 γίνεται αντίστοιχη μνεία στο σύστημα SIS, όπως επίσης και γενική αναφορά στο σύστημα Σένγκεν στην αιτιολογική σκέψη 14. Οι εν λόγω αναφορές υποδηλώνουν ότι το κεκτημένο Σένγκεν αποτελεί μέρος του κρίσιμου για την ερμηνεία της οδηγίας περί επιστροφής νομοθετικού πλαισίου.

81 — Βλ. σημείο 4 των παρουσών προτάσεων.

69. Στις εθνικές αρχές απόκειται, ωστόσο, να εξετάζουν ποια δημοσίας τάξεως συμφέροντα χρήζουν προστασίας και από ποια άποψη το οικείο άτομο συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη στην περίπτωση που έχει καταδικαστεί ή είναι ύποπτο τελέσεως ποινικού αδικήματος. Με άλλα λόγια, δεν θα πρέπει να εκδίδεται απόφαση διατάζουσα αυτομάτως τη στέρηση του δικαιώματος οικειοθελούς αναχωρήσεως απλώς και μόνον επειδή το συγκεκριμένο πρόσωπο καταδικάστηκε λόγω διαπράξεως ποινικού αδικήματος ή επειδή είναι ύποπτο για την τέλεση τέτοιου αδικήματος.

70. Καταλήγω επομένως στο συμπέρασμα ότι, προκειμένου να είναι δικαιολογημένη η εφαρμογή της παρεκκλίσεως από τον κατ' άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας περί επιστροφής γενικό κανόνα κατά τον οποίον οι παρανόμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών θα πρέπει να δικαιούνται ενός χρονικού διαστήματος κυμαινόμενου μεταξύ 7 και 30 ημερών για οικειοθελή αναχώρηση, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να προσδιορίζει τον «κίνδυνο» ή την απειλή για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4. Ο προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής της παρεκκλίσεως αυτής εμπίπτει στον τομέα του δικαίου της Ένωσης. Κατευθυντήριες γραμμές ως προς το περιεχόμενο της έννοιας της δημόσιας τάξεως είναι δυνατό να αντληθούν από τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου, λαμβάνοντας υπόψη το γράμμα, τους σκοπούς, την οικονομία και το πλαίσιο της οδηγίας περί επιστροφής. Για να αποδειχθεί αν παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει κάθε φορά να προβαίνουν σε κατά περίπτωση εκτίμηση προκειμένου να προσδιορίσουν το συμφέρον δημοσίας τάξεως στην προστασία του οποίου αποσκοπούν. Στις αρχές αυτές απόκειται να προβάλλουν λόγους που δικαιολογούν εφαρμογή της εξαιρέσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4. Συναφώς, πρέπει να αποδεικνύουν ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο: (i) ενήργησε σε βάρος της δημόσιας τάξεως και (ii) αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη. Υπό ορισμένες περιστάσεις, η εύλογη υποψία ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο έχει διαπράξει ποινικό αδίκημα αρκεί για την εφαρμογή της κατ' άρθρο 7, παράγραφος 4, παρεκκλίσεως δημοσίας τάξεως. Σε περίπτωση καταδικαστικής αποφάσεως, η τελευταία δεν πρέπει κατ' ανάγκην να έχει καταστεί αμετάκλητη.

Ερώτημα 2

71. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν και κατά πόσον άλλα, εκτός της υπόνοιας ή της καταδίκης λόγω τελέσεως ποινικού αδικήματος, γεγονότα και περιστάσεις (όπως είναι η φύση της πράξεως· το πόσο σοβαρή κρίνεται βάσει των κανόνων του εθνικού δικαίου· ο χρόνος που παρήλθε από την τέλεση του αδικήματος και η πρόθεση του οικείου προσώπου) θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εξέταση του ζητήματος αν πρέπει να τύχει εφαρμογής η κατ' άρθρο 7, παράγραφος 4, παρέκκλιση, και, σε καταφατική περίπτωση, ποιοι είναι οι κρίσιμοι παράγοντες.

72. Συμμερίζομαι την άποψη όλων των μετεχόντων στη διαδικασία που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο ότι περαιτέρω παράγοντες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

73. Το ερώτημα είναι ποιοί είναι οι παράγοντες αυτοί.

74. Είμαι της γνώμης ότι δεν είναι δυνατό να απαριθμηθούν εξαντλητικώς σε αφηρημένο επίπεδο όλοι οι κρίσιμοι παράγοντες. Για την περίπτωση που πρόσωπο έχει καταδικαστεί λόγω τελέσεως ποινικού αδικήματος, πέραν των στοιχείων που επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, φρονώ ότι κρίσιμοι είναι τουλάχιστον και οι ακόλουθοι παράγοντες: η βαρύτητα της επιβληθείσας ποινής· και ο βαθμός συμμετοχής του οικείου προσώπου στην τέλεση του συγκεκριμένου αδικήματος (τουτέστιν, αν ήταν ο ηθικός ή ο φυσικός αυτουργός αυτής ή ένας απλός συνεργός).

75. Διαφωνώ με την Επιτροπή η οποία θεωρεί κρίσιμο το αν το εν λόγω πρόσωπο συμμορφώθηκε ή όχι οικειοθελώς με την υποχρέωσή του να επιστρέψει[82]. Το γράμμα της οδηγίας περί επιστροφής δεν αποτυπώνει τέτοιου είδους περιορισμό. Εξάλλου, στον βαθμό που η Επιτροπή προβλέπει την περίπτωση κατά την οποία υπήκοος τρίτης χώρας ενδέχεται να διαφύγει, η περίπτωση αυτή αποτελεί αντικείμενο του κατ' άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής πρώτου λόγου (όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 7).

76. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά επίσης αν η πρόθεση του οικείου προσώπου μπορεί να συνιστά κρίσιμο παράγοντα. Φρονώ ότι η απάντηση πρέπει να είναι κατ' αρχήν καταφατική, διότι η πιθανότητα υποτροπής σε ίσης ή μεγαλύτερης βαρύτητας αδίκημα αποτελεί σαφώς κρίσιμο παράγοντα. Ενδεχομένως το ζήτημα της προθέσεως του προσώπου τίθεται ρητώς εν προκειμένω για τον λόγο ότι ο Zh. δεν σκόπευε να διαμείνει στις Κάτω Χώρες, αλλά εντοπίστηκε και συνελήφθη από τις ολλανδικές αρχές διερχόμενος τη χώρα προς Καναδά. Το γεγονός ότι δεν είχε σκοπό να διαμείνει στις Κάτω Χώρες είναι άνευ σημασίας για το αν διέμεινε ή όχι παρανόμως υπό το πρίσμα της οδηγίας περί επιστροφής[83]. Εντούτοις, η πρόθεσή του ασκεί επιρροή για την εκτίμηση του κατά πόσον το ποινικό αδίκημα της χρήσεως ταξιδιωτικού εγγράφου που διέπραξε συνιστά διατάραξη της δημόσιας τάξεως των Κάτω Χωρών. Στις εθνικές αρχές απόκειται η αξιολόγηση της εντάσεως των προθέσεων του Zh., ενώ η σχετική κρίση υπόκειται στον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων. Όπως συμβαίνει και με τους λοιπούς παράγοντες (οι οποίοι απαριθμούνται στα οικείο σημεία 71 και 74 των παρουσών προτάσεων), η πρόθεση του ενδιαφερόμενου ατόμου δεν μπορεί να είναι καθοριστική. Συναφώς, θεωρώ ότι, όντως, ο βαθμός στον οποίο διαταράχθηκε η δημόσια τάξη και η φύση της απειλής σε βάρος της, όσον αφορά πρόσωπο το οποίο ταξιδεύει κάνοντας χρήση πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων και το οποίο ουδόλως είχε σκοπό να διαμείνει στην οικεία χώρα, είναι λιγότερο σαφή από ό,τι αν επρόκειτο για πρόσωπο το οποίο είχε καταδικαστεί διότι εν γνώσει του προμήθευε με πλαστά έγγραφα συμμορίες ενεχόμενες σε εμπορία ανθρώπων. Η εμπορία ανθρώπων αποτελεί ένα πολύ σοβαρότερο αδίκημα το οποίο έχει σαφείς επιπτώσεις για τη δημόσια τάξη.

77. Οι εν λόγω παράγοντες είναι εξίσου σημαντικοί όσον αφορά την υπόνοια τελέσεως ποινικού αδικήματος. Είναι σημαντικό να λαμβάνονται επίσης υπόψη εκείνα τα στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται η υπόνοια αυτή. Έτσι, για παράδειγμα, η περίπτωση ενός προσώπου που συνελήφθη λόγω διαπράξεως βίαιης επιθέσεως, του οποίου η δίκη ματαιώνεται για τον λόγο ότι το θύμα (και μόνος μάρτυρας) αρνείται να καταθέσει, είναι πολύ διαφορετική από την περίπτωση ενός ατόμου το οποίο κατηγορείται ότι διέπραξε μικροκλοπές και το οποίο δεν έχει ακόμα εξετασθεί από την αστυνομία, παρά ταύτα εντοπίσθηκε από τις αρμόδιες για θέματα μεταναστεύσεως αρχές. Στην πρώτη περίπτωση υπάρχουν επαρκείς λόγοι προκειμένου το κράτος να ασκήσει δίωξη σε βάρος του προσώπου αυτού, γεγονός που υποδηλώνει ότι υφίσταται προς τούτο συμφέρον δημοσίας τάξεως. Στο δεύτερο υποθετικό σενάριο, το μόνο το οποίο υφίσταται είναι μια κατηγορία η οποία καθεαυτή δεν αποδεικνύει κατ' ανάγκην ότι συντρέχουν λόγοι συμφέροντος δημοσίας τάξεως.

78. Το αιτούν δικαστήριο εξηγεί ότι, από της ισχύος της από 9 Φεβρουαρίου 2012 εγκυκλίου, πολιτική των Κάτω Χωρών είναι ότι κάθε υπόνοια ή καταδίκη για την τέλεση πράξεως που κατά το εθνικό δίκαιο αποτελεί ποινικό αδίκημα συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια τάξη υπό το πρίσμα της οδηγίας περί επιστροφής[84]. Η εν λόγω εγκύκλιος είναι μεταγενέστερη των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Ολλανδική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι το περιεχόμενο της προηγούμενης εγκυκλίου η οποία ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο ήταν εν πολλοίς παρόμοιο με αυτό της από 9 Φεβρουαρίου 2012 εγκυκλίου. Η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι, μολονότι η εγκύκλιος δεν είχε υποχρεωτική νομική ισχύ, η συνήθης πρακτική είναι οι εθνικές αρχές να θεωρούν ότι υφίσταται απειλή για τη δημόσια τάξη σε υποθέσεις όπως του Zh. και του O. και να αρνούνται τη χορήγηση προθεσμίας προς οικειοθελή αναχώρηση, για τον λόγο ότι το οικείο πρόσωπο

82 — Αντιλαμβάνομαι ότι η Επιτροπή αναφέρεται πιθανόν σε περιπτώσεις όπου υπήκοος τρίτης χώρας δεν διαφεύγει κατ' ανάγκην, αλλά αρνείται να αναχωρήσει δίχως να εκδοθεί απόφαση για την απέλασή του βάσει του άρθρου 8.

83 — Βλ. σημεία 9 και 25 των παρουσών προτάσεων.

84 — Βλ. σημείο 18 και υποσημείωση 34. Ζήτημα «συνδιαλλαγής» δεν τίθεται στην κύρια δίκη.

είχε ποινική καταδίκη ή είναι ύποπτο τελέσεως ποινικού αδικήματος. Στη συνέχεια, ο υπήκοος τρίτης χώρας ενημερώνεται και του δίδεται η δυνατότητα να αποδείξει ότι οι προσωπικές περιστάσεις είναι τέτοιες ώστε, παρά ταύτα, δικαιούται χρονικό διάστημα για οικειοθελή αναχώρηση (αυτομάτως 28 ημερών), καθόσον μια τέτοια περίοδος κρίνεται απαραίτητη για λόγους που αφορούν, για παράδειγμα, την υγεία ή την οικογενειακή ζωή (βλ. άρθρο 5 της οδηγίας περί επιστροφής).

79. Μολονότι το σύστημα των Κάτω Χωρών δεν αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης (δεν πρόκειται περί προσφυγής λόγω παραβάσεως), προσθέτω χάριν πληρότητας ότι μια τέτοιου είδους πολιτική, κατά τη γνώμη μου, δεν συμβιβάζεται με την οδηγία περί επιστροφής για τους εξής λόγους. Πρώτον, το άρθρο 7, σύμφωνα με την οικονομία του, παρέχει δικαίωμα για οικειοθελή αναχώρηση (άρθρο 7, παράγραφος 1) και επιτρέπει παρέκκλιση από το δικαίωμα αυτό μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (άρθρο 7, παράγραφος 4). Δεύτερον, το γράμμα της οδηγίας επισημαίνει ρητώς ότι για την εφαρμογή της παρεκκλίσεως κατ' άρθρον 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής απαιτείται κατά περίπτωση αξιολόγηση (και όχι εφαρμογή γενικών κανόνων, για παράδειγμα αν και κατά πόσον υφίσταται υπόνοια ή καταδίκη για τέλεση ποινικού αδικήματος)[85]. Τρίτον, είναι χαρακτηριστικό του συστήματος των Κάτω Χωρών, όπως αυτό εξηγήθηκε από το αιτούν δικαστήριο, ότι υφίσταται, κατ' αρχήν, *τεκμήριο* κατά της οικειοθελούς αναχωρήσεως όταν το οικείο πρόσωπο έχει καταδικαστεί ή είναι ύποπτο τελέσεως ποινικού αδικήματος. Το γράμμα της οδηγίας περί επιστροφής δεν παρέχει ωστόσο έρεισμα για ένα τέτοιο τεκμήριο.

80. Εξάλλου, η οδηγία περί επιστροφής θεσπίζει κοινούς κανόνες και διαδικασίες (αιτιολογική σκέψη 2 και άρθρο 1) τους οποίους πρέπει να εφαρμόζει κάθε κράτος μέλος για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Τα κράτη μέλη μπορούν συνεπώς να αποκλίνουν από τους εν λόγω κανόνες και διαδικασίες μόνον εφόσον επιθυμούν να εφαρμόσουν ευνοϊκότερες διατάξεις σύμφωνα με το άρθρο 4. Η οδηγία δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν αυστηρότερους κανόνες στον τομέα που αυτή διέπει[86].

81. Επομένως, υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων αυτών, οι εθνικές αρχές οφείλουν να αποδείξουν, περά από το γεγονός ότι ο Zh. καταδικάστηκε για χρήση πλαστού ταξιδιωτικού εγγράφου, τον λόγο για τον οποίο μπορούν βασίμως να επικαλεστούν το άρθρο 7, παράγραφος 4. Για ποιο λόγο, δηλαδή, συνιστά η πράξη του Zh. διατάραξη της δημοσίας τάξεως και γιατί ο ίδιος θεωρείται ότι αποτελεί απειλή γι' αυτήν; Σε ό,τι αφορά δε τον O., ο συγκεκριμένος είναι ύποπτος τελέσεως ενδοοικογενειακής βίας —πράξη η οποία τυποποιείται ως ποινικό αδίκημα. Στην περίπτωσή του, οι εθνικές αρχές οφείλουν να καταδείξουν πώς η πράξη του διατάραξε τη δημόσια τάξη. Οφείλουν να αποδείξουν ότι η υπόνοια έχει στέρεα βάση, η οποία διακρίνεται από και δεν εξαντλείται στην κατηγορία που του αποδίδεται. Προς τούτο πρέπει να αποδείξουν τη φύση του αδικήματος ως πράξεως που επιβουλεύεται τη δημόσια τάξη: για παράδειγμα, κατά πόσον υφίσταται ανησυχία διαπράξεως στο μέλλον παρόμοιων αδικημάτων.

82. Εν τέλει, κατά την εκτίμηση του αν υφίσταται απειλή για τη δημόσια τάξη υπό το πρίσμα του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, οι αποφάσεις δεν πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικώς και μόνο στο ότι ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας είναι ύποπτος ή έχει καταδικαστεί για την τέλεση ποινικού αδικήματος. Κατά την εκτίμηση αυτή ασκούν επιρροή και άλλοι παράγοντες, όπως η σοβαρότητα ή η φύση της πράξεως που κατά το εθνικό δίκαιο χαρακτηρίζεται ως ποινικό αδίκημα, ο χρόνος που παρήλθε από την τέλεση του αδικήματος, αλλά και η πρόθεση του οικείου προσώπου και ο βαθμός συμμετοχής του στην εκτέλεση του αδικήματος. Σε περίπτωση κατά την οποία η επίκληση της κατ' άρθρον 7, παράγραφος 4, παρεκκλίσεως στηρίζεται στην υπόνοια διαπράξεως αδικήματος, οι λόγοι επί των οποίων θεμελιώνεται η υποψία αυτή είναι κρίσιμοι για την εκτίμηση. Πάντως, κάθε αξιολόγηση πρέπει να διενεργείται κατά περίπτωση.

85 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας περί επιστροφής. Βλ., περαιτέρω, απόφαση Royer (EU:C:1976:57, σκέψη 46).

86 — Απόφαση El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, σκέψεις 31 έως 33).

Ερώτημα 3

83. Για την περίπτωση που υπήκοος τρίτης χώρας θεωρείται ότι αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη υπό το πρίσμα του άρθρου 7, παράγραφος 4, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν οι παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση του κινδύνου αυτού είναι εξίσου κρίσιμοι προκειμένου να καθοριστεί αν θα πρέπει να του χορηγηθεί προθεσμία προς για οικειοθελή αναχώρηση μικρότερη των επτά ημερών ή αν δεν θα πρέπει να του χορηγηθεί καθόλου τέτοια προθεσμία.

84. Οι Κάτω Χώρες διατείνονται ότι, υπό αυτές τις περιστάσεις, η οδηγία περί επιστροφής δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποφασίσουν μεταξύ δύο εναλλακτικών επιλογών: (i) να χορηγήσουν προθεσμία μικρότερη των επτά ημερών ή (ii) να αρνηθούν να χορηγήσουν οποιαδήποτε προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση. Συνεπώς, τα κράτη μέλη δεν οφείλουν να εφαρμόζουν κάποιον κανόνα ο οποίος καλύπτει τόσο την άμεση απέλαση όσο και την αναχώρηση εντός χρονικού διαστήματος το οποίο κυμαίνεται από μία έως έξι ημέρες. Οι Κάτω Χώρες δεν εφαρμόζουν τέτοιο χρονοδιάγραμμα: δεν παρέχουν καμία απολύτως προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση στις περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 7, παράγραφος 4. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εξηγεί ότι με αυτό τον τρόπο αποφεύγεται η αβεβαιότητα, καθόσον είναι εξ αρχής σαφές ότι δεν θα χορηγηθεί καμία προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση. Με τον τρόπο αυτό μειώνει τον φόρτο των διοικητικών και δικαστικών αρχών, οι οποίες δεν έχουν την υποχρέωση να εκτιμήσουν αν μια μικρότερη των επτά ημερών προθεσμία θα ήταν καταλληλότερο μέτρο σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Κατ' εξαίρεση, όταν οι περιστάσεις ενός υπηκόου τρίτης χώρας είναι τέτοιες ώστε να πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 5 της οδηγίας (λόγω της οικογενειακής ζωής ή της καταστάσεως της υγείας του οικείου προσώπου), μπορεί να χορηγηθεί και όντως χορηγείται ορισμένη μεγαλύτερη προθεσμία (28 ημερών).

85. Όλα τα κράτη μέλη που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος υποστηρίζουν ότι η εκτίμηση του αν το οικείο πρόσωπο θα πρέπει να απελαθεί αμέσως ή να του χορηγηθεί προθεσμία μίας έως έξι ημερών για οικειοθελή αναχώρηση απόκειται στη διακριτική ευχέρεια του οικείου κράτους μέλους· και ότι οι παράγοντες που έχουν σημασία για την εκτίμηση του αν το συμφέρον της δημοσίας τάξεως τίθεται σε κίνδυνο είναι εξίσου κρίσιμοι για την απόφαση αν πρέπει να χορηγηθεί προθεσμία μικρότερη των επτά ημερών για οικειοθελή αναχώρηση ή αν το οικείο πρόσωπο πρέπει να απελαθεί αμέσως.

86. Φρονώ ότι το άρθρο 7, παράγραφος 4, αποσκοπεί μεταξύ άλλων στο να μπορούν τα κράτη μέλη να ολοκληρώνουν το ταχύτερο δυνατό τη διαδικασία επιστροφής συγκεκριμένων παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων, όταν τούτο απαιτεί το συμφέρον της δημοσίας τάξεως. Υφίσταται ως εκ τούτου συσχέτιση μεταξύ απειλής της δημοσίας τάξεως και ανάγκης για ταχεία επιστροφή. Συνεπώς, η απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι καταφατική: οι παράγοντες που είναι κρίσιμοι για την εκτίμηση του αν υφίσταται απειλή για τη δημόσια τάξη είναι εξίσου κρίσιμοι για την απόφαση αν πρέπει να χορηγηθεί προθεσμία μικρότερη των επτά ημερών σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

87. Πάντως, όσον αφορά το ζήτημα που εμμέσως τίθεται σχετικά με την έννοια της κατ' άρθρο 7, παράγραφος 4, φράσεως ότι «[…] τα κράτη μέλη μπορούν να μη χορηγούν χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχώρησης ή μπορούν να χορηγούν χρονικό διάστημα κάτω των επτά ημερών», διαφωνώ με τη θέση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως. Φρονώ ότι δεν συμβιβάζεται με την οδηγία περί επιστροφής μια ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 4, η οποία θα επέτρεπε στο κράτος μέλος να απελαύνει αμέσως και με αυτόματες διαδικασίες το οικείο πρόσωπο όταν εφαρμόζεται η παρέκκλιση δημοσίας τάξεως.

88. Αντιθέτως, μια σύμφωνη προς τους σκοπούς και την οικονομία της οδηγίας περί επιστροφής ερμηνεία απαιτεί κάθε φορά να διενεργείται κατά περίπτωση εκτίμηση του αν η άμεση απέλαση είναι κατάλληλο μέτρο ή αν πρέπει να χορηγηθεί προθεσμία μίας έως έξι ημερών για οικειοθελή αναχώρηση [87].

89. Το γράμμα της οδηγίας περί επιστροφής ενισχύει την άποψη μιας κατά περίπτωση προσεγγίσεως. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται δυνάμει της εν λόγω οδηγίας θα πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση με βάση αντικειμενικά κριτήρια [88]. Προτιμότερη θα πρέπει να είναι η οικειοθελής παρά η αναγκαστική επιστροφή, ενώ θα πρέπει να προβλέπεται σχετική προθεσμία οικειοθελούς αναχωρήσεως [89].

90. Εξάλλου, βάσει της οδηγίας περί επιστροφής, πρέπει κατ' αρχήν να διαταχθεί απαγόρευση εισόδου εφόσον δεν έχει χορηγηθεί χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχωρήσεως [90]. Η έκδοση απαγορεύσεως εισόδου έχει σημαντικές συνέπειες για τον οικείο υπήκοο τρίτης χώρας. Υποδηλώνει ότι αποτελεί σημαντική απειλή για το συμφέρον δημοσίας τάξεως και καταχωρείται στο SIS [91]. Σημαίνει επίσης ότι διακυβεύονται οι κατ' άρθρο 14 της εν λόγω οδηγίας εγγυήσεις ενόψει της επιστροφής, όπως η διατήρηση της οικογενειακής ενότητας με μέλη της οικογένειας που βρίσκονται στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους και η παροχή επείγουσας υγειονομικής περιθάλψεως και κάθε θεραπευτικής αγωγής.

91. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την εκτέλεση των μέτρων εφαρμογής μιας κανονιστικής ρυθμίσεως της Ένωσης, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια, ιδίως, τηρώντας τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η αρχή της αναλογικότητας [92]. Στο πλαίσιο της οδηγίας περί επιστροφής, η εν λόγω αρχή επιτάσσει, κατά τον περιορισμό του δικαιώματος οικειοθελούς αναχωρήσεως, να λαμβάνεται το λιγότερο, ανάλογα με την περίπτωση, επαχθές μέτρο.

92. Σύμφωνα με την οδηγία περί επιστροφής, όταν υπήκοος τρίτης χώρας εμπίπτει στο άρθρο 7, παράγραφος 4, το οικείο κράτος μέλος έχει ως δυνατότητα επιλογής την παροχή μικρότερης των 7 ημερών προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση ως εξαίρεση από το άρθρο 7, παράγραφος 1 (το οποίο προβλέπει χρονικό διάστημα για οικειοθελή αναχώρηση που κυμαίνεται μεταξύ 7 και 30 ημερών), και ενδεχομένως, την άρνηση παροχής προθεσμίας προς τούτο. Δεν μπορώ να δεχθώ την παρατήρηση του αιτούντος δικαστηρίου ότι η μη παροχή προθεσμίας για οικειοθελή αναχώρηση συνιστά το λιγότερο επαχθές μέτρο. Τουναντίον: όταν κράτος μέλος εφαρμόζει σε κάθε περίπτωση πολιτική αρνήσεως παροχής προθεσμίας δεν εφαρμόζει το λιγότερο επαχθές μέτρο. Αφής στιγμής όλες οι περιπτώσεις υπόκεινται στον ίδιο γενικό κανόνα, ουδόλως διενεργείται κατά περίπτωση εκτίμηση. Η θέση αυτή, θεωρώ, αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας.

87 — Η ελάχιστη κανονική προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση είναι επτά ημέρες βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 1.

88 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας περί επιστροφής και σημεία 44, 60 και 63 των παρουσών προτάσεων.

89 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας περί επιστροφής. Βλ., περαιτέρω, απόφαση El Dridi (EU:C:2011:268, σκέψεις 36 και 37).

90 — Άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας περί επιστροφής. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Ολλανδική Κυβέρνηση εξήγησε ότι δεν διατάσσεται αυτοδικαίως απαγόρευση εισόδου κάθε φορά που δεν χορηγείται χρονικό διάστημα οικειοθελούς αναχωρήσεως. Τη θέση αυτή ωστόσο φαίνεται ότι αναιρεί το γράμμα του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο α', το οποίο είναι δεσμευτικό. Πράγματι, το άρθρο 4, παράγραφος 3, διασφαλίζει το δικαίωμα των κρατών μελών να εφαρμόζουν ευνοϊκότερες διατάξεις υπό τον όρο ότι είναι συμβατές με την οδηγία. Εντούτοις, η πολιτική των Κάτω Χωρών σχετικά με τις απαγορεύσεις εισόδου δεν συνάδει, όπως φαίνεται, με την οδηγία, αφής στιγμής η τελευταία αποσκοπεί στο να διασφαλιστεί η ευρωπαϊκή διάσταση των αποφάσεων επιστροφής και των απαγορεύσεων εισόδου, απαγορεύοντας τη διαμονή στο έδαφος όλων των κρατών μελών (βλ. άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο α', ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 14).

91 — Βλ. σημείο 4 των παρουσών προτάσεων.

92 — Απόφαση Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας περί επιστροφής και δη την επισήμανση ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται δυνάμει της οδηγίας πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η αρχή της αναλογικότητας. Βλ., περαιτέρω, απόφαση El Dridi (EU:C:2011:268, σκέψη 41).

93. Προσθέτω ότι δεν υιοθετώ το επιχείρημα των Κάτω Χωρών ότι με τον τρόπο αυτό μειώνεται ο φόρτος εργασίας των διοικητικών και δικαστικών αρχών. Η μείωση των διοικητικών δυσχερειών δεν συνιστά έγκυρο λόγο ο οποίος δήθεν δικαιολογεί να μην εξετάζονται κατά περίπτωση οι υποθέσεις, όπως ακριβώς απαιτεί η οδηγία [93].

94. Συνεπώς, όταν υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, στις οποίες περιλαμβάνεται και η αρχή της αναλογικότητας. Προκειμένου να κρίνουν εάν πρέπει να χορηγηθεί στο οικείο πρόσωπο προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση μικρότερη των επτά ημερών ή εάν αυτό πρέπει να απελαθεί αμέσως, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους παράγοντες που εξέτασαν κατά την αξιολόγηση του αν το εν λόγω πρόσωπο συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως του κατά πόσον πρέπει να χορηγηθεί συντομότερη προθεσμία προς οικειοθελή αναχώρηση δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, δεν συμβιβάζεται με την οδηγία το να μην παρέχεται αυτομάτως προθεσμία προς οικειοθελή αναχώρηση σε κάθε περίπτωση, ακόμα και αν μια προθεσμία μεταξύ μίας και έξι ημερών για οικειοθελή αναχώρηση θα ήταν ενδεχομένως πιο κατάλληλο μέτρο υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

Πρόταση

95. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Raad van State (Κάτω Χώρες):

— Προκειμένου να είναι δικαιολογημένη η εφαρμογή της παρεκκλίσεως από τον κατ' άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, γενικό κανόνα κατά τον οποίον οι παρανόμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών θα πρέπει να δικαιούνται ενός χρονικού διαστήματος κυμαινόμενου μεταξύ 7 και 30 ημερών για οικειοθελή αναχώρηση, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να προσδιορίζει τον «κίνδυνο» ή την απειλή για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4. Ο προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής της παρεκκλίσεως αυτής εμπίπτει στον τομέα του δικαίου της Ένωσης. Γενικές κατευθυντήριες γραμμές ως προς το περιεχόμενο της έννοιας της δημόσιας τάξεως είναι δυνατό να αντληθούν από σχετική νομολογία του Δικαστηρίου, λαμβάνοντας υπόψη το γράμμα, τους σκοπούς, την οικονομία και το πλαίσιο της οδηγίας 2008/115. Για να αποδειχθεί αν παρανόμως διαμένων υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115, οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει κάθε φορά να προβαίνουν σε κατά περίπτωση εκτίμηση προκειμένου να προσδιορίσουν το συμφέρον δημοσίας τάξεως στην προστασία του οποίου αποσκοπούν. Στις αρχές αυτές απόκειται να προβάλλουν λόγους που δικαιολογούν εφαρμογή της εξαιρέσεως του άρθρου 7, παράγραφος 4. Συναφώς, πρέπει να αποδεικνύουν ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο: (i) ενήργησε σε βάρος της δημόσιας τάξεως και (ii) αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη. Υπό ορισμένες περιστάσεις, η εύλογη υποψία ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο έχει διαπράξει ποινικό αδίκημα αρκεί για την εφαρμογή της κατ' άρθρον 7, παράγραφος 4, παρεκκλίσεως δημοσίας τάξεως. Σε περίπτωση καταδικαστικής αποφάσεως, η τελευταία δεν πρέπει κατ' ανάγκην να έχει καταστεί αμετάκλητη.

— Κατά την εκτίμηση του αν υφίσταται απειλή για τη δημόσια τάξη υπό το πρίσμα του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115, οι αποφάσεις δεν πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικώς και μόνον στο ότι ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας είναι ύποπτος ή έχει καταδικαστεί για την

93 — Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται πρακτικές ή διοικητικές δυσχέρειες προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεών του να εφαρμόσει μια οδηγία. Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-277/13, EU:C:2014:2208, σκέψη 59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

τέλεση ποινικού αδικήματος. Κατά την εκτίμηση αυτή ασκούν επιρροή και άλλοι παράγοντες, όπως είναι η σοβαρότητα ή η φύση της πράξεως που κατά το εθνικό δίκαιο χαρακτηρίζεται ως ποινικό αδίκημα, ο χρόνος που παρήλθε από την τέλεση του αδικήματος, αλλά και η πρόθεση του οικείου προσώπου και ο βαθμός συμμετοχής του στην εκτέλεση του αδικήματος Σε περίπτωση κατά την οποία η επίκληση της κατ' άρθρον 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115 παρεκκλίσεως στηρίζεται στην υπόνοια τελέσεως αδικήματος, οι λόγοι επί των οποίων θεμελιώνεται η υποψία αυτή είναι κρίσιμοι για την εκτίμηση.

— Όταν υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 2008/115, τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, στις οποίες περιλαμβάνεται και η αρχή της αναλογικότητας. Προκειμένου να κρίνουν εάν πρέπει να χορηγηθεί στο οικείο πρόσωπο προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση μικρότερη των επτά ημερών ή εάν αυτό πρέπει να απελαθεί αμέσως, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους παράγοντες που εξέτασαν κατά την αξιολόγηση του αν το εν λόγω πρόσωπο συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως του κατά πόσον πρέπει να χορηγηθεί συντομότερη προθεσμία για οικειοθελή αναχώρηση δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας περί επιστροφής, δεν συμβιβάζεται με την οδηγία το να μην παρέχεται αυτομάτως προθεσμία προς οικειοθελή αναχώρηση σε κάθε περίπτωση, ακόμα και αν μια προθεσμία μεταξύ μίας και έξι ημερών για οικειοθελή αναχώρηση θα ήταν ενδεχομένως πιο κατάλληλο μέτρο υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως.