



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 27ης Απριλίου 2017¹

Υπόθεση C-184/16

Ovidiu-Mihaita Petrea

κατά

Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

[αίτηση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης (Ελλάδα) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ιθαγένεια της Ένωσης – Δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και ελεύθερης διαμονής εντός των κρατών μελών – Διαμονή υπηκόου κράτους μέλους εντός άλλου κράτους μέλους παρά την ύπαρξη προγενέστερης αποφάσεως περί απομακρύνσεως από την εθνική επικράτεια – Νομιμότητα αποφάσεως ανακλήσεως της βεβαιώσεως εγγραφής και δεύτερης αποφάσεως περί απομακρύνσεως από την εθνική επικράτεια»

I. Εισαγωγή

1. Επιτρέπεται υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος εισέρχεται σε άλλο κράτος μέλος, όπου του χορηγείται βεβαίωση εγγραφής ως πολίτη της Ένωσης, μολονότι αυτό το κράτος μέλος υποδοχής έχει εκδώσει σε βάρος του απόφαση απαγορεύσεως εισόδου, να απομακρυνθεί από την εν λόγω εθνική επικράτεια χωρίς η περίπτωση του να εξετασθεί εκ νέου σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38/ΕΚ²;

2. Με την υπό κρίση προδικαστική παραπομπή, το Δικαστήριο καλείται να διευκρινίσει το περιεχόμενο των διαδικαστικών εγγυήσεων και των προστατευτικών μέτρων που προβλέπει η οδηγία 2004/38 κατά την έκδοση δεύτερης αποφάσεως περί απομακρύνσεως πολίτη της Ένωσης, μολονότι σε βάρος του πολίτη αυτού έχει εκδοθεί οριστική απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

² 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 2004, L 158, σ. 77), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011 (ΕΕ 2011, L 141, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ L 229, σ. 35, στο εξής: οδηγία 2004/38).

II. Το νομικό πλαίσιο

1. Το δίκαιο της Ένωσης

3. Με τα άρθρα 4, 5 και 6 έως 13 της οδηγίας 2004/38 καθορίζονται οι προϋποθέσεις ασκήσεως ορισμένων δικαιωμάτων που αποτελούν απόρροια της ιθαγένειας της Ένωσης, συγκεκριμένα δε των δικαιωμάτων εξόδου, εισόδου και διαμονής.

4. Η οδηγία αυτή ορίζει, στην παράγραφο 1 του άρθρου 8, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διοικητικές διατυπώσεις για τους πολίτες της Ένωσης», τα εξής:

«Με την επιφύλαξη του άρθρου 5, παράγραφος 5, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να απαιτεί από τους πολίτες της Ένωσης να εγγράφονται από τις αρμόδιες αρχές για τα διαστήματα παραμονής που υπερβαίνουν τους τρεις μήνες».

5. Αντιθέτως, τα άρθρα 27, 28 και 30 έως 32 της οδηγίας αυτής, που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο VI, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας», προβλέπουν τα ακόλουθα:

«Άρθρο 27

Γενικές αρχές

1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, 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 δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν [χωρεί] επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

2. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερομένου]. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφεαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

Η προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερομένου] πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Αιτιολογίες που δεν συνδέονται με τα στοιχεία της υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης δεν γίνονται αποδεκτές.

[...]

Άρθρο 28

Προστασία κατά της απέλασης

1. Πριν λάβει απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, το κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει υπόψη εκτιμήσεις όπως η διάρκεια παραμονής του [ενδιαφερομένου] στην επικράτειά του, η ηλικία, η κατάσταση της υγείας του, η οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, η κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο κράτος μέλος υποδοχής και το εύρος των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής.

[...]

Άρθρο 30

Κοινοποίηση των αποφάσεων

1. Κάθε απόφαση που λαμβάνεται δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1, πρέπει να κοινοποιείται εγγράφως στους ενδιαφερόμενους κατά τρόπο που να τους επιτρέπει να κατανοήσουν το περιεχόμενο και τις συνέπειες της απόφασης.

[...]

Άρθρο 31

Διαδικαστικές εγγυήσεις

1. Οι ενδιαφερόμενοι έχουν πρόσβαση σε δικαστικές και, ενδεχομένως, διοικητικές διαδικασίες προσφυγών στο κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να προσβάλουν ή να ζητήσουν την αναθεώρηση απόφασης η οποία έχει ληφθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.

[...]

3. Οι διαδικασίες προσφυγών επιτρέπουν τον έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης καθώς και των γεγονότων και των περιστάσεων επί των οποίων βασίζεται το προτεινόμενο μέτρο. Εξασφαλίζουν επίσης ότι η απόφαση δεν είναι δυσανάλογη, ιδίως σε σχέση με τις απαιτήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 28.

4. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαγορεύσουν την είσοδο του ενδιαφερομένου στην επικράτειά τους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής, αλλά δεν μπορούν να του απαγορεύσουν να υπερασπισθεί τον εαυτό του κατά τη δίκη, αυτοπροσώπως, εκτός αν η εμφάνισή του μπορεί να προκαλέσει σοβαρή διατάραξη της δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας ή αν η προσφυγή ή δικαστική αναθεώρηση αφορά άρνηση εισόδου στην επικράτεια.

Άρθρο 32

Διάρκεια των διαταγών απαγόρευσης εισόδου

1. Τα πρόσωπα τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο απόφασης απαγόρευσης εισόδου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας μπορούν να υποβάλουν αίτηση, για την άρση της απόφασης απαγόρευσης εισόδου μετά από μία εύλογη, ανάλογα με τις περιστάσεις, προθεσμία, και, εν πάση περιπτώσει, μετά την πάροδο τριετίας από την εκτέλεση της οριστικής απόφασης απαγόρευσης εισόδου που έχει ληφθεί νομοτύπως σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, επικαλούμενα στοιχεία τα οποία αποδεικνύουν ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων που είχαν δικαιολογήσει την απόφαση απαγόρευσης εισόδου.

Το οικείο κράτος μέλος αποφαινεται επί της αιτήσεως αυτής εντός έξι μηνών από την υποβολή της.

2. Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 1 πρόσωπα δεν έχουν κανένα δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια του οικείου κράτους μέλους όσο εξετάζεται η αίτησή τους».

2. Το ελληνικό δίκαιο

6. Με το προεδρικό διάταγμα 106/2007, περί ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην ελληνική επικράτεια των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους (ΦΕΚ Α' 135/2007), μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2004/38. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του διατάγματος αυτού ορίζει τα εξής:

«Πολίτες της Ένωσης που πρόκειται να διαμείνουν στην Ελλάδα για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία άφιξής τους, υποχρεούνται μετά τη λήξη του τριμήνου να εμφανίζονται αυτοπροσώπως, στις αρμόδιες για το χειρισμό θεμάτων αλλοδαπών αστυνομικές αρχές του τόπου κατοικίας τους, για καταγραφή. Οι ανωτέρω υπηρεσίες ενεργούν σχετική εγγραφή και χορηγούν άμεσα βεβαίωση για την πράξη τους [...]».

7. Με τα άρθρα 22, 23 και 24 του προεδρικού διατάγματος 106/2007 μεταφέρονται στην εσωτερική έννομη τάξη, αντιστοίχως, τα άρθρα 28, 33, 30 και 31 της οδηγίας 2004/38, ενώ με το άρθρο 21, παράγραφος 6, του διατάγματος αυτού μεταφέρεται στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 32, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας.

8. Με τον νόμο 3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7/26.1.2011) μεταφέρεται στην εσωτερική έννομη τάξη η οδηγία 2008/115/ΕΚ³, η οποία εφαρμόζεται αποκλειστικώς στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν παράνομα στο έδαφος κράτους μέλους. Ωστόσο, το άρθρο 40, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου αυτού προβλέπει τα εξής:

«1. Για την επιστροφή προσώπων που απολα[ύ]ουν του κοινοτικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 5, του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, καθώς και τις διατάξεις του προεδρικού διατάγματος 106/2007, ισχύουν οι διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' του παρόντος νόμου που αφορούν τα όργανα, τις διαδικασίες, τις διαδικαστικές εγγυήσεις και τη δικαστική προστασία των υπό επιστροφή αλλοδαπών, με την επιφύλαξη ότι στα άρθρα 22 έως 24 του προεδρικού διατάγματος 106/2007 δεν περιέχονται ευνοϊκότερες διατάξεις.

2. Ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις και όρους έκδοσης των αποφάσεων επιστροφής σε βάρος των προσώπων που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο, εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 22 έως 24 του προεδρικού διατάγματος 106/2007».

III. Τα πραγματικά περιστατικά

9. Ο Ovidiu-Mihaita Petrea είναι Ρουμάνος υπήκοος, ο οποίος καταδικάστηκε τον Οκτώβριο του 2011 από ελληνικό δικαστήριο σε ποινή φυλάκισης οκτώ μηνών με τριετή αναστολή για το αδίκημα της κλοπής κατά συναυτουργία.

10. Εν συνεχεία, με απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 2011 (στο εξής: απόφαση του 2011), διατάχθηκε η επιστροφή του Ο.-Μ. Petrea στη χώρα καταγωγής του για λόγους δημόσιας τάξεως και δημόσιας ασφάλειας. Με την ίδια αυτή απόφαση, το όνομα του Ο.-Μ. Petrea καταχωρίστηκε στον εθνικό κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν έως τις 30 Οκτωβρίου 2018.

11. Ο Ο.-Μ. Petrea ενημερώθηκε από τις ελληνικές αρχές για τα δικαιώματά του, για τα ένδικα βοηθήματα που μπορούσε να ασκήσει και για τη δυνατότητα να ζητήσει μετάφραση των κύριων σημείων της αποφάσεως του 2011.

³ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98).

12. Ο Ο.-Μ. Petrea υπέβαλε υπεύθυνη δήλωση περί παραιτήσεως από κάθε ένδικο βοήθημα και μέσο, επιβεβαιώνοντας ότι προετίθετο να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του. Απομακρύνθηκε πράγματι από τη χώρα στις 5 Νοεμβρίου 2011.

13. Την 1η Σεπτεμβρίου 2013, ο Ο.-Μ. Petrea επέστρεψε στην Ελλάδα, όπου, στις 25 Σεπτεμβρίου 2013, υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση βεβαίωσης εγγραφής του ως πολίτη της Ένωσης. Οι ελληνικές αρχές δέχθηκαν την αίτηση αυτή και χορήγησαν αυθημερόν την επίμαχη βεβαίωση στον Ο.-Μ. Petrea.

14. Η βεβαίωση αυτή εγγραφής –όπως δέχθηκε η Ελληνική Κυβέρνηση κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία– χορηγήθηκε εκ παραδρομής.

15. Με την από 14 Οκτωβρίου 2014 διοικητική απόφαση του αναπληρωτή διοικητή του Τμήματος Αλλοδαπών Δυτικής Θεσσαλονίκης, η βεβαίωση αυτή ανακλήθηκε. Με την ίδια απόφαση διατάχθηκε η επιστροφή του Ο.-Μ. Petrea στη χώρα καταγωγής του. Η απόφαση αυτή ελήφθη για τον λόγο ότι διέμεινε στην ελληνική επικράτεια μολονότι το όνομά του εξακολουθούσε να περιλαμβάνεται στον εθνικό κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών βάσει της αποφάσεως του 2011.

16. Ο αιτών της κύριας δίκης άσκησε διοικητική προσφυγή κατά της ως άνω διοικητικής πράξεως του 2014, διατείνόμενος ότι η απόφαση του 2011 περί απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια δεν του είχε κοινοποιηθεί σε γλώσσα την οποία κατανοούσε. Ο Ο.-Μ. Petrea υποστήριξε ότι, καθόσον μετά την καταδίκη του το 2011 δεν είχε διαπράξει οποιοδήποτε αδίκημα, δεν αποτελούσε κατά τον χρόνο αυτό κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια.

17. Η διοικητική προσφυγή την οποία είχε ασκήσει ο Ο.-Μ. Petrea απορρίφθηκε με απόφαση του διευθυντή της Διευθύνσεως Αλλοδαπών Θεσσαλονίκης της 10ης Νοεμβρίου 2014. Η αιτιολογία της αποφάσεως αυτής συνίστατο στο ότι ο αιτών της κύριας δίκης είναι επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια, καθώς είχε παραβιάσει την απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια. Όσον αφορά το επιχείρημα περί πλημμελούς κοινοποιήσεως της αποφάσεως του 2011, η εν λόγω ελληνική αρχή επισήμανε ότι τυχόν παραλείψεις κατά το στάδιο της κοινοποιήσεως της αποφάσεως αυτής θα μπορούσαν να αποτελέσουν λόγο ακυρώσεως εάν η εν λόγω απόφαση είχε αμφισβητηθεί. Αντιθέτως, δεν χωρεί επίκλησή τους προς αμφισβήτηση της διοικητικής πράξεως του 2014.

18. Ο Ο.-Μ. Petrea άσκησε αίτηση ακυρώσεως της διοικητικής αποφάσεως του 2014 ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

IV. Τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

19. Στο πλαίσιο αυτό, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν τα άρθρα 27 και 32 της [οδηγίας 2004/38], ερμηνευόμενα υπό το φως των άρθρων 45 και 49 ΣΛΕΕ και ενόψει της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών και των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης, την έννοια ότι επιβάλλεται ή επιτρέπεται η ανάκληση της, ήδη χορηγηθείσας, κατ' άρθρο 8, παράγραφος 1, του προεδρικού διατάγματος 106/2007, σε υπήκοο άλλου κράτους μέλους βεβαίωσης εγγραφής πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η σε βάρος του επιβολή μέτρου επιστροφής από το κράτος υποδοχής σε περίπτωση που, μολονότι είχε εγγραφεί στον εθνικό κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών με το μέτρο της απαγορεύσεως εισόδου για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, αυτός εισήλθε εκ νέου στο εν λόγω κράτος μέλος και προχώρησε στην έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας χωρίς να τηρήσει την προβλεπόμενη, στο άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38, διαδικασία υποβολής αίτησης

άρσης της απαγόρευσης εισόδου, αναγόμενης της τελευταίας (απαγόρευσης εισόδου) σε αυτοτελή λόγο δημόσιας τάξης που δικαιολογεί την ανάκληση της βεβαίωσης εγγραφής πολίτη κράτους μέλους;

- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο παραπάνω ερώτημα, η περίπτωση αυτή ταυτίζεται με περίπτωση μη νόμιμης διαμονής του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο έδαφος του κράτους υποδοχής, ώστε να επιτρέπεται η, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της [οδηγίας 2008/115], έκδοση πράξης επιστροφής από το όργανο το οποίο είναι αρμόδιο για την ανάκληση της βεβαίωσης εγγραφής του ως πολίτη της Ένωσης, μολονότι αφενός η βεβαίωση εγγραφής δεν αποτελεί, όπως παγίως γίνεται δεκτό, τίτλο νόμιμης διαμονής στη χώρα, αφετέρου στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 υπάγονται μόνον οι υπήκοοι τρίτων χωρών;
- 3) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο ίδιο ερώτημα, αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές, δρώντας στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας του κράτους μέλους υποδοχής, ανακαλέσουν, για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, τη βεβαίωση εγγραφής πολίτη άλλου κράτους μέλους, που δεν αποτελεί τίτλο νόμιμης διαμονής στη χώρα, και ταυτόχρονα επιβάλλουν, σ' αυτόν, μέτρο επιστροφής, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι πρόκειται, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό, για μία και μόνο διοικητική πράξη περί διοικητικής απέλασης των άρθρων 27 και 28 της οδηγίας 2004/38 υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο υπό τις προϋποθέσεις των τελευταίων αυτών διατάξεων που θεσπίζουν αποκλειστικό, ενδεχομένως, τρόπο διοικητικής απομάκρυνσης πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής;
- 4) Σε περίπτωση που η απάντηση επί του πρώτου και δεύτερου των προδικαστικών ερωτημάτων είναι είτε καταφατική είτε αρνητική, αντίκειται στην αρχή της αποτελεσματικότητας εθνική νομολογιακή πρακτική η οποία απαγορεύει στις διοικητικές αρχές και ακολούθως στα αρμόδια δικαστήρια, που επιλαμβάνονται της υπόθεσης, να εξετάζουν, στο πλαίσιο ανάκλησης βεβαίωσης εγγραφής πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή επιβολής μέτρου απομάκρυνσης από το κράτος μέλος υποδοχής λόγω της ισχύος σε βάρος του υπηκόου άλλου κράτους μέλους μέτρου απαγόρευσης εισόδου στο εν λόγω κράτος μέλος, το κατά πόσο τηρήθηκαν κατά την έκδοση της εν λόγω απόφασης απαγόρευσης εισόδου οι διαδικαστικές εγγυήσεις των διατάξεων των άρθρων 30 και 31 της οδηγίας 2004/38;
- 5) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης επί του ανωτέρω ερωτήματος, συνάγεται από το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38 υποχρέωση των αρμόδιων διοικητικών αρχών του κράτους μέλους να κοινοποιούν, σε κάθε περίπτωση, στον ενδιαφερόμενο υπήκοο άλλου κράτους μέλους την απόφαση απομάκρυνσής του σε γλώσσα την οποία κατανοεί, ώστε να δύναται λυσιτελώς να ασκήσει τα διαδικαστικά δικαιώματα που αντλούνται από τις εν λόγω διατάξεις της οδηγίας, ανεξαρτήτως του αν υποβάλλεται σχετικό αίτημα από τον ίδιο;»

20. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο αιτών της κύριας δίκης, η Ελληνική και η Βελγική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, καθώς και η Επιτροπή. Ο Ο.-Μ. Petrea, η Ελληνική και η Δανική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή παρέστησαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 2ας Φεβρουαρίου 2017.

V. Ανάλυση

1. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

21. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί, κατ' ουσίαν, αν, στην περίπτωση πολίτη της Ένωσης ο οποίος εισήλθε σε κράτος μέλος διαφορετικό εκείνου του οποίου είναι υπήκοος, όπου και του χορηγήθηκε βεβαίωση εγγραφής, μολονότι προγενέστερα είχε εκδοθεί σε βάρος του απόφαση περί απαγορεύσεως εισόδου στο κράτος μέλος αυτό, χωρίς να τηρήσει την προβλεπόμενη στο άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38 διαδικασία υποβολής αιτήσεως άρσεως της απαγορεύσεως, πρέπει (ή δύναται) να ανακληθεί η εν λόγω βεβαίωση εγγραφής και να επιβληθεί σε βάρος του πολίτη αυτού νέο μέτρο επιστροφής.

1. Επιβάλλεται βάσει της οδηγίας 2004/38 η ανάκληση της βεβαιώσεως εγγραφής και η επιβολή μέτρου επιστροφής;

22. Όσον αφορά το ζήτημα αν, βάσει της οδηγίας 2004/38, επιβάλλεται σε κράτος μέλος η υποχρέωση ανακλήσεως βεβαιώσεως εγγραφής και η επιβολή μέτρου επιστροφής, θα εξετάσω χωριστά τις δύο πτυχές του ζητήματος αυτού, αναλύοντας καταρχάς αυτό της επιβολής μέτρου επιστροφής. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τη δυνατότητα να γίνει δεκτό ότι η ανάκληση βεβαιώσεως εγγραφής και η επιβολή μέτρου επιστροφής αποτελούν μία και μόνο διοικητική πράξη. Ωστόσο, δεδομένου ότι η οδηγία 2004/38 δεν δέχεται την ύπαρξη ενιαίας πράξεως με αντικείμενο, αφενός, την ανάκληση βεβαιώσεως και, αφετέρου, την επιβολή μέτρου επιστροφής, η χωριστή ανάλυση αυτή θα καταστήσει δυνατό τον εκ μέρους μου προσδιορισμό, στο πλαίσιο της εν λόγω οδηγίας, δυνητικής πηγής υποχρέωσης για τη λήψη μέτρων των δύο αυτών ειδών.

23. Επισημαίνω ότι μόνον η Επιτροπή εξέτασε ρητώς το ζήτημα αυτό στις γραπτές παρατηρήσεις της, προτείνοντας να δοθεί αρνητική απάντηση για τον λόγο ότι δεν προκύπτει τέτοια υποχρέωση από την οδηγία 2004/38.

24. Όσον αφορά το ζήτημα αν, βάσει του δικαίου της Ένωσης, κράτος μέλος υποχρεούται να επιβάλει μέτρο επιστροφής υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης, φρονώ ότι η οδηγία 2004/38 δεν επιβάλλει τέτοια υποχρέωση. Επισημαίνεται ότι το γράμμα του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 αφορά αποκλειστικώς τη «δυνατότητα» περιορισμού της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής και, εν πάση περιπτώσει, δεν είναι διατυπωμένο κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορεί να συναχθεί η ύπαρξη τέτοιας υποχρέωσης.

25. Εάν τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να απελάσουν άτομο που παραβίασε απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια, ισχύει το αυτό και για την ανάκληση βεβαιώσεως εγγραφής πολίτη της Ένωσης;

26. Επισημαίνεται ότι η οδηγία 2004/38 δεν περιλαμβάνει διατάξεις που επιβάλλουν υποχρέωση ακυρώσεως τέτοιας βεβαιώσεως. Ως εκ τούτου, απόκειται σε κάθε κράτος μέλος να θεσπίζει κανόνες σχετικούς με την υποχρέωση ανακλήσεως βεβαιώσεως χορηγηθείσας εκ παραδρομής.

27. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, από την οδηγία 2004/38 δεν συνάγεται η ύπαρξη καμίας υποχρέωσης για την ανάκληση βεβαιώσεως εγγραφής και την επιβολή μέτρου επιστροφής.

2. Επιτρέπεται βάσει της οδηγίας 2004/38 η ανάκληση της βεβαιώσεως εγγραφής και η επιβολή μέτρου επιστροφής;

28. Πρέπει να εξετασθεί αν, σε περίπτωση κατά την οποία πρόσωπο εισήλθε σε κράτος μέλος μολονότι οι αρχές του κράτους μέλους αυτού είχαν εκδώσει σε βάρος του απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια, επιτρέπεται η ανάκληση βεβαιώσεως εγγραφής και η επιβολή μέτρου επιστροφής βάσει των άρθρων 45 και 49 ΣΛΕΕ, των άρθρων 27 και 32 της οδηγίας 2004/38 και των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως.

29. Φρονώ ότι, με το εν λόγω ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν μπορεί να ληφθεί μέτρο επιστροφής σε βάρος του προσώπου αυτού χωρίς να εξετασθούν εκ νέου οι προϋποθέσεις των άρθρων 27 και 28 της οδηγίας 2004/38, μολονότι η τελευταία αυτή διάταξη δεν μνημονεύεται στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα⁴.

30. Συναφώς, η Ελληνική και η Βελγική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι, εφόσον έχει εκδοθεί απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 28 της οδηγίας 2004/38, μόνον η αίτηση άρσεως της απαγορεύσεως, η οποία έχει υποβληθεί βασίμως κατά νόμον, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 32 της οδηγίας αυτής, συνεπάγεται την υποχρέωση του κράτους μέλους υποδοχής να προβεί σε εκ νέου εξέταση βάσει των άρθρων 27 και 28 της εν λόγω οδηγίας. Ο Ο.-Μ. Petrea αμφισβητεί αυτή την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης.

1) Οι ελευθερίες που παρέχονται στους πολίτες της Ένωσης βάσει των άρθρων 45 και 49 ΣΛΕΕ

31. Επισημαίνεται, καταρχάς, ότι, εκδίδοντας την οδηγία 2004/38, ο νομοθέτης της Ένωσης –εγκαταλείποντας την τομεακή προσέγγιση⁵– καθόρισε γενικό πλαίσιο όσον αφορά την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής εντός των κρατών μελών, το οποίο παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Η οδηγία αυτή εκδόθηκε βάσει, ιδίως, των άρθρων 40 και 44 της Συνθήκης ΕΚ, τα οποία αφορούσαν, αντιστοίχως, τα μέτρα με σκοπό την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρο 39 ΣΕΚ και άρθρο 45 ΣΛΕΕ) και της ελευθερίας εγκαταστάσεως (άρθρο 43 ΣΕΚ και άρθρο 49 ΣΛΕΕ).

32. Η οδηγία 2004/38 σκοπεί να καταστήσει ευχερέστερη την άσκηση του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής και να ενισχύσει το δικαίωμα αυτό⁶. Ωστόσο, το δικαίωμα αυτό δεν ασκείται άνευ όρων, αλλά επιδέχεται τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που προβλέπουν η Συνθήκη ΣΛΕΕ και οι διατάξεις που έχουν θεσπισθεί για την εφαρμογή της⁷, ιδίως δε εκείνες για την εφαρμογή των άρθρων 45 και 49 ΣΛΕΕ⁸, καθώς και του άρθρου 21 ΣΛΕΕ, δηλαδή η οδηγία 2004/38⁹.

33. Το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης οι οποίοι απολαύουν των ελευθεριών που διαλαμβάνονται στα άρθρα 45 και 49 ΣΛΕΕ επιδέχεται, επομένως, περιορισμό κατά το μέτρο που προβλέπει η οδηγία 2004/38.

4 Το άρθρο 28 της οδηγίας 2004/38 μνημονεύεται στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο υποβάλλεται σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

5 Θα εξετάσω εκ νέου κατωτέρω το ζήτημα αυτό, στο πλαίσιο της αναλύσεώς μου σχετικά με τον νομικό χαρακτήρα της βεβαιώσεως εγγραφής πολίτη της Ένωσης. Βλ. σημεία 41 έως 44 των παρούσων προτάσεων.

6 Αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, σκέψη 71 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, Candela Soriano, M., «Libre circulation et séjour dans l'U.E.: la directive 2004/38 au regard des droits de l'homme», *Journal des tribunaux*, Droit européen, αριθ. 121, 2005, σ. 194.

7 Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, Jira (C-33/07, EU:C:2008:396, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

8 Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Ορφανόπουλος και Oliveri (C-482/01 και C-493/01, EU:C:2004:262, σκέψη 47)

9 Βλ., σχετικώς, απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, σκέψη 70).

2) Η εκτίμηση περί των αποτελεσμάτων της απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38

34. Καταρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι η απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια αποτελεί περιοριστικό μέτρο αναγνωριζόμενο από την οδηγία 2004/38.

35. Από το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38, ερμηνευόμενο με γνώμονα το άρθρο 32 της οδηγίας αυτής, προκύπτει ότι τα μέτρα απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια δεν αντιβαίνουν, καταρχήν, στο δίκαιο της Ένωσης, εφόσον λαμβάνονται αποκλειστικώς για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας, δεν έχουν χαρακτήρα μέτρων μη επιδεχόμενων περιορισμούς και εφόσον δύνανται να αρθούν σύμφωνα με το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38.

36. Πρέπει να υπομνησθεί ότι, βάσει του άρθρου 31, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38, τα κράτη μέλη δύνανται να απαγορεύσουν την είσοδο του ενδιαφερομένου στο έδαφός τους ενώ εκκρεμεί διαδικασία προσφυγής κατά μέτρου περιοριστικού των δικαιωμάτων του βάσει της οδηγίας αυτής. Ωστόσο, πρόσωπο σε βάρος του οποίου έχει επιβληθεί τέτοιο μέτρο δύναται να ζητήσει να παραστεί αυτοπροσώπως ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής, η παρουσία του ατόμου πρέπει, επομένως, να γίνεται ανεκτή προκειμένου να του παρασχεθεί η δυνατότητα να τύχει δίκαιης δίκης και να προβάλει το σύνολο των αμυντικών ισχυρισμών του¹⁰.

37. Αντιθέτως, κατά το άρθρο 32, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, τα πρόσωπα σε βάρος των οποίων έχει επιβληθεί απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια δεν έχουν κανένα δικαίωμα εισόδου στο συγκεκριμένο κράτος μέλος όσο εξετάζεται η αίτησή τους για άρση της απαγορεύσεως αυτής.

38. Πρέπει να επισημανθεί ότι, εντός του Χώρου Σένγκεν –ελλείψει συστηματικών ελέγχων στο εσωτερικό της Ένωσης– ο έλεγχος της εκ μέρους των πολιτών της Ένωσης τηρήσεως των μέτρων απαγορεύσεως εισόδου είναι δυσχερής. Πρόσωπο σε βάρος του οποίου έχει επιβληθεί μέτρο αυτού του είδους δύναται, επομένως, να επιχειρήσει να εισέλθει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος. Εάν οι αρχές αυτού του κράτους μέλους υποχρεούνταν να εκτιμήσουν εκ νέου αν το άτομο μπορεί να απομακρυνθεί για λόγους δημόσιας τάξεως, η περίπτωση του προσώπου σε βάρος του οποίου έχει επιβληθεί απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια θα ήταν όμοια με εκείνη του πολίτη της Ένωσης σε βάρος του οποίου δεν ισχύει μέτρο αυτού του είδους. Προκειμένου να αποκλεισθεί αυτή η ενδεχόμενη «κατάχρηση»¹¹, στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38, το μέτρο απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια σκοπεί να περιορίσει απολύτως το δικαίωμα εισόδου¹² και το δικαίωμα διαμονής για ορισμένο χρονικό διάστημα.

39. Προκειμένου να εξαλείψει τα αποτελέσματα της απαγορεύσεως αυτής, να αποκαταστήσει τα δικαιώματά του εισόδου στο συγκεκριμένο κράτος μέλος και να νομιμοποιήσει τη διαμονή του, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να υποβάλει, σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, αίτηση άρσεως της απαγορεύσεως.

10 Βλ., σχετικώς, πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2001) 257 τελικό. Βλ., επίσης, λαμβανομένου υπόψη ότι με το άρθρο 31, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 κωδικοποιήθηκε αρχή η οποία είχε διατυπωθεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου, απόφαση της 5ης Μαρτίου 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, σκέψη 12). Στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Pecastaing (98/79, μη δημοσιευθείσες, EU:C:1980:32, σ. 725), ο γενικός εισαγγελέας F. Carotorti είχε προκρίνει αυστηρότερη θέση, συγκεκριμένα δε ότι η προβολή των αμυντικών ισχυρισμών του ενδιαφερομένου ήταν δυνατή και μέσω του δικηγόρου του.

11 Βλ. πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2001) 257 τελικό.

12 Στην απόφαση της 18ης Μαΐου 1982, Adoui και Cornuaille (115/81 και 116/81, EU:C:1982:183, σκέψη 12), η οποία αποτέλεσε το πρότυπο για το γράμμα του άρθρου 32, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «όταν υφίσταται [...] απόφαση περί απομακρύνσεως [...], η οποία εξακολουθεί να παράγει έννομα αποτελέσματα, ούτως ώστε να αποκλείει [τον ενδιαφερόμενο] από το έδαφος του οικείου κράτους, το κοινοτικό δίκαιο [της Ένωσης] δεν προβλέπει υπέρ αυτού δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια αυτή κατά τη διάρκεια εξετάσεως της νέας αιτήσεώς του». Η υπογράμμιση δική μου.

3) Το περιεχόμενο του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38

1) Η ανάκληση βεβαιώσεως εγγραφής

i) Τα έννομα αποτελέσματα βεβαιώσεως εγγραφής

40. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι η χορήγηση της βεβαιώσεως εγγραφής το 2013 εξάλειψε τα έννομα αποτελέσματα της εκδοθείσας το 2011 αποφάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια και, ως εκ τούτου, ότι έπρεπε να εξετασθεί αν πληρούνταν οι προϋποθέσεις του άρθρου 27, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2004/38 προκειμένου να περιορισθούν εκ νέου τα δικαιώματα του Ο.-Μ. Petrea;

41. Κατά πάγια νομολογία, η οποία διατυπώθηκε το πρώτον με την απόφαση Royer, τα δικαιώματα των υπηκόων κράτους μέλους να εισέρχονται σε άλλο κράτος μέλος και να διαμένουν εντός αυτού παρέχονται ευθέως βάσει του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης και, επομένως, κτώνται ανεξαρτήτως οποιασδήποτε διοικητικής διατυπώσεως¹³. Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώθηκε προσφάτως με την απόφαση Dias¹⁴.

42. Βεβαίως, η θέση αυτή προκρίθηκε σε σχέση με προϊσχύσαν νομικό πλαίσιο, εντός του οποίου τα δικαιώματα αυτά παρέχονταν αποκλειστικώς στους υπηκόους των κρατών μελών οι οποίοι ασκούσαν διασυνοριακή οικονομική δραστηριότητα. Ωστόσο, φρονώ ότι η ίδια προσέγγιση πρέπει να υιοθετηθεί και κατόπιν της θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με την οποία εισήχθη στη Συνθήκη ΕΚ η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

43. Εκδίδοντας την οδηγία 2004/38, ο Ευρωπαίος νομοθέτης δεν είχε την πρόθεση να καθιερώσει νέο σύστημα. Αντιθέτως, σκοπός του ήταν να εδραιώσει και να κωδικοποιήσει τις υφιστάμενες αρχές που απορρέουν από τη νομοθεσία και από τη νομολογία του Δικαστηρίου¹⁵.

44. Στο αρχικό σχέδιο της οδηγίας 2004/38 προβλεπόταν ότι «[σ]την περίπτωση αυτή το δικαίωμα διαμονής πιστοποιείται με την άμεση χορήγηση βεβαίωσης εγγραφής»¹⁶. Ωστόσο, από την αιτιολογική έκθεση της προτάσεως για την έκδοση της οδηγίας 2004/38 μπορεί να συναχθεί ότι η διαλαμβανόμενη στο άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής βεβαίωση εγγραφής –ακριβώς όπως και η άδεια διαμονής στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Royer– αποτελεί αποκλειστικώς πράξη αναγνωριστική προϋφισταμένου δικαιώματος. Η βούληση να ακολουθηθεί η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον νομικό χαρακτήρα της βεβαιώσεως αυτής επιβεβαιώθηκε εκ νέου στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών εργασιών για την έκδοση της οδηγίας 2004/38. Το γράμμα του άρθρου 8, παράγραφος 2, της προτάσεως για την έκδοση της οδηγίας 2004/38, όπου προβλεπόταν ότι η βεβαίωση εγγραφής είχε διαπλαστικό χαρακτήρα, επαναδιατυπώθηκε προκειμένου να διευκρινισθεί ότι η βεβαίωση αυτή έχει αποκλειστικώς αναγνωριστικό χαρακτήρα¹⁷.

13 Απόφαση της 8ης Απριλίου 1976 (48/75, EU:C:1976:57, σκέψεις 31 έως 33).

14 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψη 48). Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο απέκλεισε τη δυνατότητα να γίνει δεκτό, αποκλειστικώς βάσει αδειάς διαμονής χορηγηθείσας κατά τις διατάξεις της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), ότι οι περίοδοι διαμονής εντός του κράτους μέλους υποδοχής μπορούν να λογίζονται ως νομίμως συμπληρωθείσες όσον αφορά την κτήση δικαιώματος διαμονής βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.

15 Hanf, D., «Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne», *La Libre Circulation Des Personnes: États Des Lieux Et Perspectives. Acte d'un colloque organisé en 2003 à Liège*, Βρυξέλλες, P.I.E. Peter Lang S.A. 2007, σ. 20 και 21· Guild, E., Peers, S., Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Οξφόρδη, Oxford University Press 2014, σ. 87 έως 91 και σ. 111 έως 118.

16 Η υπογράμμιση δική μου.

17 Βλ. τροποποίηση αριθ. 33 και σχετική αιτιολογική έκθεση, στην τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2003) 199 τελικό, σ. 6 και 22. Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2004/38.

45. Κατά το στάδιο αυτό, συμπεραίνω ότι η χορηγηθείσα από τις ελληνικές αρχές βεβαίωση εγγραφής είναι απλώς αναγνωριστική πράξη και δεν έχει ως αποτέλεσμα την κτήση κανενός εκ των δικαιωμάτων που διαλαμβάνονται στην οδηγία 2004/38. Ως εκ τούτου, η απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια παράγει τα αποτελέσματά της ανεξαρτήτως της εκ μέρους των ελληνικών αρχών χορηγήσεως της βεβαίωσης αυτής στον Ο.-Μ. Petrea.

ii) Η δυνατότητα ανακλήσεως βεβαίωσης εγγραφής χορηγηθείσας εκ παραδρομής

46. Επιτρέπεται η ανάκληση βεβαίωσης εγγραφής πολίτη της Ένωσης άνευ προηγουμένου ελέγχου διενεργηθέντος σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38;

47. Στην οδηγία 2004/38 δεν μνημονεύεται μέτρο ανακλήσεως τέτοιας βεβαίωσης. Από την ανάλυσή μου σχετικά με τον αναγνωριστικό χαρακτήρα της προκύπτει ότι η εκ παραδρομής χορηγηθείσα βεβαίωση αυτή δεν καταργεί, κατ' ουσίαν, τα έννομα αποτελέσματα απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια. Κατά συνέπεια, εφόσον απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια εκδοθείσα για λόγους δημόσιας τάξεως ή δημόσιας ασφάλειας και ληφθείσα νομοτύπως κατά το δίκαιο της Ένωσης, εξακολουθεί να παράγει τα αποτελέσματά της, το κράτος μέλος δεν έχει υποχρέωση να εξετάσει αν εξακολουθεί να υφίσταται κάποιος από τους λόγους που προβλέπει το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 προκειμένου να ανακαλέσει τη βεβαίωση αυτή. Ο έλεγχος αυτός μπορεί να διενεργηθεί μόνο στο πλαίσιο αιτήσεως για την άρση της απαγορεύσεως, κατά το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

48. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, φρονώ ότι δεν αντιβαίνει στην οδηγία 2004/38 ανάκληση βεβαίωσης εγγραφής η οποία είχε χορηγηθεί εκ παραδρομής σε πολίτη της Ένωσης που εισήλθε στο κράτος μέλος υποδοχής μολονότι ίσχυε σε βάρος του απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια.

2) Η επιβολή μέτρου επιστροφής

i) Το μέτρο επιστροφής που ελήφθη λόγω παραβιάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38

49. Εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38 μέτρο επιστροφής επιβαλλόμενο λόγω παραβιάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια;

50. Αφενός, πρέπει να επισημανθεί ότι το επίμαχο μέτρο σκοπεί στην απομάκρυνση του ατόμου από το κράτος μέλος υποδοχής, στοιχείο το οποίο αποτελεί ένδειξη ότι το μέτρο αυτό εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38. Θα μπορούσε, επομένως, να υποστηριχθεί ότι, προ της εκδόσεως αποφάσεως περί επιστροφής, το κράτος μέλος υποδοχής οφείλει να λάβει υπόψη τις περιστάσεις που προβλέπονται στο άρθρο 27, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας αυτής. Δηλαδή, σε τέτοια περίπτωση, οι εθνικές αρχές θα υποχρεούνταν, μεταξύ άλλων, να προβούν σε εκτίμηση περί του αν εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι για τους οποίους πρέπει να επιβληθεί μέτρο επιστροφής στο εν λόγω άτομο, καθώς και περί του αναλογικού χαρακτήρα των λόγων αυτών.

51. Αφετέρου, στη διαφορά της κύριας δίκης, στον Ο.-Μ. Petrea έχει επιβληθεί το 2011 μέτρο απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια. Κατά συνέπεια, κατόπιν της πραγματικής απομακρύνσεώς του, τα δικαιώματά του εισόδου και διαμονής είχαν περιορισθεί για το χρονικό διάστημα που προέβλεπε το επίμαχο μέτρο. Επομένως, με την απόφαση περί επιστροφής του 2014 δεν περιορίστηκαν τα δικαιώματα του Ο.-Μ. Petrea, αλλά κατέστη δυνατή η διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας της αποφάσεως του 2011 περί απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια. Επισημαίνω ότι το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο VI της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας». Θα μπορούσε,

επομένως, να υποτεθεί ότι το άρθρο αυτό αφορά αποκλειστικώς τα μέτρα περιορισμού των δικαιωμάτων που παρέχονται στους πολίτες της Ένωσης. Εάν γινόταν δεκτή αυτή η ερμηνεία του περιεχομένου του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38 –όπως υποστηρίζει η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου η οποία επισήμανε, στις γραπτές παρατηρήσεις της, ότι απόφαση συνακόλουθη απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια «δεν συνιστά καθεαυτή μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 27, παράγραφος 2, ή [...] του άρθρου 28 [της οδηγίας 2004/38]»– θα είχε ως συνέπεια να μην εμπίπτει η απόφαση περί επιστροφής του 2014, παρά τον χαρακτήρα της, βάσει του οποίου εξομοιώνεται με την απόφαση του 2011, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38. Ως εκ τούτου, θα απέκλειτο στους εθνικούς νομοθέτες να προσαρμόσουν το σύνολο των κανόνων σχετικά με τα μέτρα που έπονται αποφάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια.

52. Φρονώ ότι η προσέγγιση αυτή δεν είναι πειστική.

53. Πρώτον, στο άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 προσδόθηκε αρκετά ευρύ πεδίο εφαρμογής. Η αρχική πρόταση σχετικά με το γράμμα του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, το οποίο αφορούσε αποκλειστικώς τις «αποφάσεις άρνησης εισόδου ή απομάκρυνσης»¹⁸, τροποποιήθηκε στο πλαίσιο των νομοπαρασκευαστικών εργασιών ώστε να συμπεριλάβει «κάθε είδος απόφασης που περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία», δηλαδή «οποιοδήποτε είδος μέτρου, είτε πρόκειται για απομάκρυνση, για άρνηση εισόδου ή για άρνηση εξόδου από το έδαφος»¹⁹.

54. Δεύτερον, πρέπει να υπομνησθεί ότι το γράμμα του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38 δεν καλύπτει αποκλειστικώς και μόνον τα μέτρα που περιορίζουν «δικαιώματα» τα οποία αφορά η οδηγία αυτή, αλλά αφορά εν γένει όλα τα μέτρα που περιορίζουν «την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής».

55. Τρίτον, οι διατάξεις του κεφαλαίου VI της οδηγίας 2004/38 αφορούν επίσης τα πρόσωπα των οποίων τα δικαιώματα εισόδου ή διαμονής έχουν περιορισθεί προγενέστερα με μέτρο επιβληθέν νομοτύπως κατά το δίκαιο της Ένωσης²⁰.

56. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, φρονώ ότι μέτρο επιστροφής συνακόλουθο απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38. Ανεξαρτήτως των προεκτεθέντων, φρονώ ότι η επιβολή τέτοιου μέτρου δεν απαιτεί προηγούμενη ανάλυση περί του αν εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι βάσει των οποίων ελήφθη η απόφαση αυτή περί απαγορεύσεως.

18 Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2001) 257 τελικό.

19 Βλ. τροποποίηση αριθ. 71 και σχετική αιτιολογική έκθεση στην τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2003) 199 τελικό, σ. 8, 329. Όπως έχει επισημανθεί στη νομική θεωρία, η διατύπωση του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 είναι σαφώς ουδέτερη και δύναται να ερμηνευθεί ως αφορώσα όλα τα είδη περιορισμών –βλ., στο πλαίσιο της απαγορεύσεως εξόδου από την επικράτεια, Łazowski A., «“Darling you are not going anywhere”: the right to exit and restrictions in EU law», *European Law Review* 2015, τόμος 40, αριθ. 6, σ. 891

20 Βλ. άρθρο 32, παράγραφος 1, και άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

ii) Το ζήτημα αν εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι βάσει των οποίων επιβλήθηκε μέτρο επιστροφής

57. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί –όσον αφορά την οδηγία 64/221/ΕΟΚ²¹, η οποία αποτέλεσε το προϊσχύσαν της οδηγίας 2004/38 δίκαιο– ότι το δίκαιο της Ένωσης «αντ[ιτίθεται] σε εθνική πρακτική σύμφωνα με την οποία τα εθνικά δικαστήρια δεν λαμβάνουν υπόψη, κατά την εξέταση της νομιμότητας της απελάσεως υπηκόου άλλου κράτους μέλους, τα πραγματικά περιστατικά τα οποία προέκυψαν μετά την τελευταία απόφαση των αρμόδιων αρχών και τα οποία συνεπάγονται ενδεχομένως ότι έχει εξαλειφθεί ή περιορισθεί σημαντικά η απειλή που συνιστά για τη δημόσια τάξη η συμπεριφορά του οικείου προσώπου»²².

58. Επισημαίνω ότι την προσέγγιση αυτή απηχούν πλείονες διατάξεις της οδηγίας 2004/38. Το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής επιτάσσει το «μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας» να θεμελιώνεται, ιδίως, στις ενεστώσες περιστάσεις που αφορούν το άτομο σε βάρος του οποίου έχει επιβληθεί. Την προσέγγιση αυτή απηχεί επίσης το γράμμα του άρθρου 33, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, το οποίο προβλέπει, σε περίπτωση κατά την οποία απόφαση απελάσεως εκτελείται περισσότερο από δύο έτη κατόπιν της εκδόσεώς της, νέα εκτίμηση της καταστάσεως του ενδιαφερομένου κατά τον χρόνο της εκτελέσεως της εν λόγω αποφάσεως.

59. Οι τρεις αυτές παραπομπές στη νομολογία και στις νομοθετικές διατάξεις δεν αφορούν απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια. Υπενθυμίζεται ότι το μέτρο αυτό παράγει ως εκ της φύσεώς του διαρκή έννομα αποτελέσματα. Τα αποτελέσματα αυτά θα εξαλείφονταν αν, ακόμη και κατόπιν παραβίασεως τέτοιας απαγορεύσεως, οι αρχές υποχρεούνταν να διακριβώσουν αν εξακολουθούν να υφίστανται οι λόγοι για τους οποίους επιβλήθηκε η απαγόρευση αυτή.

60. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, στο στάδιο αυτό, διαπιστώνω ότι από τη συνδυαστική ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας 2004/38 δεν προκύπτει ότι το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε μέτρο επιστροφής επιβληθέν άνευ προηγούμενου ελέγχου των προϋποθέσεων που προβλέπουν τα άρθρα 27 και 28 της οδηγίας αυτής σε βάρος προσώπου που παραβίασε απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια.

4) Αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

61. Μπορεί ένα άτομο να στηριχθεί στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης προκειμένου να αρθούν τα αποτελέσματα απαγορεύσεως εισόδου στο κράτος μέλος υποδοχής υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης;

62. Πρέπει να υπομνησθεί ότι δυνατότητα επικλήσεως της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχει κάθε ιδιώτης στον οποίο έχουν παρασχεθεί συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες διαβεβαιώσεις, προερχόμενες από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές²³. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή αυτή, κατά την καθιερωμένη ερμηνεία της, επιβάλλει ορισμένους περιορισμούς στην ανάκληση, με αναδρομική ισχύ, παράνομης διοικητικής πράξεως. Ωστόσο, οι κρίσεις αυτές αφορούν πρωτίστως τις πράξεις με χαρακτήρα διαπλαστικό υποκειμενικών δικαιωμάτων²⁴.

21 Οδηγία του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 28).

22 Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Ορφανόπουλος και Oliveri (C-482/01 και C-493/01, EU:C:2004:262, σκέψεις 81 και 82).

23 Βλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2005, VEMW κ.λπ. (C-17/03, EU:C:2005:362S, σκέψεις 73 και 74 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης, σχετικώς, προτάσεις μου επί της υποθέσεως Evonik Degussa κατά Επιτροπής (C-162/15 P, EU:C:2016:587, σημεία 183 και 184). Όσον αφορά την ανάπτυξη της αρχής αυτής στη νομολογία του Δικαστηρίου, βλ. Rideau, J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye [Συλλογή Μαθημάτων της Ακαδημίας της Χάγης], τόμος 265, 1997, σ. 173 έως 177, και Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Βαρσοβία, 2016, σ. 41 έως 46.

24 Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1957, Algera κ.λπ. κατά Κοινής Συνελεύσεως ΕΚΑΧ (7/56 και 3/57 έως 7/57, EU:C:1957:7, σ. 157).

63. Όπως εξήγησα, η βεβαίωση εγγραφής δεν παρέχει δικαίωμα διαμονής στον πολίτη της Ένωσης. Εφόσον η χορήγηση βεβαιώσεως δεν γεννά δικαίωμα διαμονής ή εισόδου, δεν δύναται, επομένως, να δημιουργήσει ουδεμία προσδοκία, ακόμη και δικαιολογημένη.

64. Ωστόσο, ακόμη κι αν υιοθετηθεί διαφορετική ερμηνεία κατά την οποία οι πράξεις που στερούνται διαπλαστικού χαρακτήρα θα μπορούσαν να δημιουργήσουν προσδοκίες που χρήζουν προστασίας βάσει του δικαίου της Ένωσης²⁵, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι οι προσδοκίες του Ο.-Μ. Petrea δεν χρήζουν τέτοιας προστασίας.

65. Εν πάση περιπτώσει, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στηρίζεται στη στάθμιση μεταξύ του ατομικού συμφέροντος και του γενικού συμφέροντος της δημόσιας τάξεως²⁶. Εν προκειμένω, προστασία βάσει της αρχής αυτής μπορεί να παρασχεθεί στον Ο.-Μ. Petrea μόνον εφόσον η προστασία αυτή καθιστά δυνατή τη στάθμιση των δύο αυτών συμφερόντων.

66. Η αρχή, όμως, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μετριάζεται συχνά από την παραδοχή ότι η ανάκληση διοικητικής πράξεως είναι αποδεκτή υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως εύλογου χρονικού διαστήματος εκ μέρους της αρχής που εξέδωσε την επίμαχη πράξη. Η διάρκεια του χρονικού διαστήματος αυτού θα μπορούσε να έχει σημασία για την εκτίμηση της σταθμίσεως μεταξύ των επίμαχων συμφερόντων. Εν πάση περιπτώσει, ο εύλογος χαρακτήρας του χρονικού διαστήματος για την ανάκληση πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των ειδικών περιστάσεων κάθε υπό κρίση περιπτώσεως. Ωστόσο, φρονώ ότι, σε περίπτωση κατά την οποία η επίμαχη απόφαση στερείται διαπλαστικού χαρακτήρα, το διάστημα που θεωρείται «εύλογο» θα έπρεπε να είναι σαφώς μεγαλύτερο από εκείνο που θα αρκούσε για την προστασία των προσδοκιών που δημιούργησε πράξη βάσει της οποίας γεννήθηκαν υποκειμενικά δικαιώματα²⁷.

67. Εξάλλου, μεταξύ της χορηγήσεως της βεβαιώσεως εγγραφής στον Ο.-Μ. Petrea και της επιβολής του μέτρου επιστροφής παρήλθε χρονικό διάστημα μικρότερο των δεκατριών μηνών. Κατά το άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, οσάκις απόφαση απελάσεως εκτελείται μετά την παρέλευση χρονικού διαστήματος δύο και πλέον ετών από της εκδόσεώς της, το κράτος μέλος διακριβώνει αν εξακολουθούν πράγματι να υφίστανται οι λόγοι βάσει των οποίων είχε εκδοθεί η απόφαση αυτή. Στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38, η παρέλευση χρονικού διαστήματος δύο ετών υποχρεώνει τα κράτη μέλη σε νέο έλεγχο περί του αν εξακολουθεί να είναι βάσιμο μέτρο απομακρύνσεως, όχι όμως και μέτρο απαγορεύσεως εισόδου, το οποίο παράγει, ως εκ της φύσεώς του, διαρκή έννομα αποτελέσματα. Επομένως, ουδόλως προκύπτει ότι, στην υπόθεση της κύριας δίκης, η ανάκληση της βεβαιώσεως εγγραφής και η επιβολή μέτρου επιστροφής θα μπορούσαν να προσκρούουν προδήλως στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

68. Εν πάση περιπτώσει, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εκτιμήσει αν οι δυνητικές προσδοκίες του Ο.-Μ. Petrea μπορούν να χαρακτηρισθούν «δικαιολογημένες» και αν χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας αναλόγως των επίμαχων συνθηκών.

69. Εν συνόψει, φρονώ ότι, καταρχήν, η χορήγηση βεβαιώσεως εγγραφής δεν δύναται να δημιουργήσει δικαιολογημένη προσδοκία. Απόκειται, πάντως, στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει αν η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αντιτίθεται στην ανάκληση τέτοιας βεβαιώσεως υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης.

25 Βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken κατά Ανωτάτης Αρχής (14/61, EU:C:1962:28, σ. 779). Βλ., επίσης, Schönberg, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2000, σ. 117· Ritleng, D., «Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire», *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 2008, σ. 243.

26 Βλ., σχετικώς, απόφαση της 12ης Ιουλίου 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken κατά Ανωτάτης Αρχής (14/61, EU:C:1962:28, σ. 779).

27 Στην απόφαση της 12ης Ιουλίου 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken κατά Ανωτάτης Αρχής (14/61, EU:C:1962:28, σ. 779), το Δικαστήριο επισήμανε ότι το κριτήριο του «εύλογου χρονικού διαστήματος» μπορεί να είναι ιδιαίτερος σημαντικό οσάκις πρόκειται για αποφάσεις διαπλαστικές υποκειμενικών δικαιωμάτων, ενώ καθίσταται λιγότερο σημαντικό οσάκις πρόκειται για αναγνωριστικές αποφάσεις.

5) Αρχή της χρηστής διοικήσεως

70. Στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης δεν διευκρίνισε τους λόγους για τους οποίους μπορεί η αρχή της χρηστής διοικήσεως να επηρεάσει την απάντηση στο πρώτο ερώτημά του.

71. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το ερώτημα αυτό αφορά τη δυνατότητα ανακλήσεως βεβαιώσεως εγγραφής και επιβολής μέτρου επιστροφής άνευ νέου προηγούμενου ελέγχου των προϋποθέσεων των άρθρων 27 και 28 της οδηγίας 2004/38.

72. Είναι, επομένως, δυνατό να υποτεθεί ότι, μνημονεύοντας την αρχή της χρηστής διοικήσεως, το αιτούν δικαστήριο διερωτάτο ως προς τη σημασία του καθήκοντος μέριμνας υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης²⁸. Το καθήκον αυτό επιβάλλει ενδελεχή εκτίμηση, λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεως του ενδιαφερομένου, οσάκις λαμβάνεται απόφαση που τον αφορά²⁹.

73. Ωστόσο, δεν έχω πεισθεί ότι η προσέγγιση αυτή μπορεί να υιοθετηθεί σε περίπτωση κατά την οποία η απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια δεν έχει παύσει να παράγει τα αποτελέσματά της. Μια τέτοια λύση, όπως υποστήριξα ανωτέρω³⁰, θα καθιστούσε, κατ' ουσίαν, την απαγόρευση εισόδου πράξη άνευ εννόμων αποτελεσμάτων. Κατά συνέπεια, η αρχή της χρηστής διοικήσεως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί με σκοπό να καταστρατηγηθούν τα αποτελέσματα αποφάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια νομοτύπως εκδοθείσας από τις εθνικές αρχές υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης.

74. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, φρονώ ότι, υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης, η ανάκληση βεβαιώσεως εγγραφής και η επιβολή μέτρου επιστροφής δεν αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης.

2. Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

75. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν η λήψη μέτρων τα οποία είναι κοινά, αφενός, για τους υπηκόους τρίτων χωρών, η περίπτωση των οποίων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, και, αφετέρου, για τους πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/38, είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης.

76. Η Ελληνική και η Βελγική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, έδωσαν καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου αρκέσθηκε στη διαπίστωση ότι η οδηγία 2008/115 έχει εφαρμογή αποκλειστικώς στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν παρανόμως εντός κράτους μέλους, η δε Δανική Κυβέρνηση συμφωνεί με τη διαπίστωση αυτή. Ο Ο.-Μ. Petrea δεν διατύπωσε ρητώς άποψη επί του ζητήματος αυτού.

²⁸ Η νομολογία και η νομική θεωρία προκρίνουν διάφορες προσεγγίσεις όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της αρχής της χρηστής διοικήσεως και του καθήκοντος μέριμνας. Η αρχή της χρηστής διοικήσεως και το καθήκον μέριμνας εκλαμβάνονται ενίοτε ως δύο διαφορετικές έννοιες και ενίοτε ως εξομοιούμενες. Παρά τις διαφοροποιήσεις αυτές, φρονώ ότι, κατά την κρατούσα γνώμη, τουλάχιστον συνδέονται μεταξύ τους.

²⁹ Όσον αφορά την αρχή αυτή, βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1974, Guillot κατά Επιτροπής (53/72, EU:C:1974:80, σκέψη 3), και της 28ης Μαΐου 1980, Kuhner κατά Επιτροπής (33/79 και 75/79, EU:C:1980:139, σκέψη 23).

³⁰ Βλ. σημείο 38 των παρουσών προτάσεων.

1. *Επισημάνσεις γενικού χαρακτήρα*

77. Η οδηγία 2004/38 προβλέπει ορισμένους διαδικαστικούς κανόνες τους οποίους πρέπει να τηρούν τα κράτη μέλη για να επιβάλουν ενδεχόμενο περιορισμό του δικαιώματος διαμονής πολίτη της Ένωσης, συγκεκριμένα δε, ιδίως, τους κανόνες των άρθρων 30 και 31. Αντιθέτως, δεν περιέχει διατάξεις όσον αφορά τους όρους που διέπουν τις διοικητικές και ένδικες διαδικασίες σχετικά με απόφαση η οποία θέτει τέλος στο δικαίωμα πολίτη της Ένωσης να διαμένει εντός του κράτους υποδοχής. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ελλείπει σχετικών κανόνων της Ένωσης, απόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τους όρους αυτούς, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι εν λόγω όροι δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί εκείνων που διέπουν παρεμφερείς περιπτώσεις υπαγόμενες στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται βάσει του δικαίου της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)³¹.

78. Συναφώς, δεν διακρίνω την ύπαρξη κανενός εμποδίου στο ενδεχόμενο να στηριχθεί το κράτος μέλος στις διατάξεις περί μεταφοράς της οδηγίας 2008/115 στο εθνικό δίκαιο, υπό τον όρο της τηρήσεως της προστασίας που προβλέπει η οδηγία 2004/38 και των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, στοιχείο του οποίου η εκτίμηση απόκειται στο εθνικό δικαστήριο.

79. Βεβαίως, οι οδηγίες 2004/38 και 2008/115 δεν έχουν τον ίδιο σκοπό. Ωστόσο, δεν με πείθει η άποψη κατά την οποία δεν θα ήταν δυνατή η χρήση, τηρουμένων των αναλογιών, των λύσεων της οδηγίας 2008/115 για τη θέσπιση των διαδικαστικών κανόνων που θα ισχύουν για τους πολίτες της Ένωσης.

80. Η άποψη αυτή στηρίζεται στην ιδέα ότι οι διαδικαστικές λύσεις που αφορούν τους υπηκόους τρίτων χωρών δεν παρέχουν επαρκές επίπεδο σεβασμού των δικαιωμάτων προκειμένου να διασφαλίζεται το προσήκον επίπεδο προστασίας των διαδικαστικών δικαιωμάτων πολίτη της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, θα εστιάσω την προσοχή στο γράμμα του άρθρου 1 της οδηγίας 2008/115, το οποίο ορίζει ότι η οδηγία αυτή «*θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη [...] σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικές αρχές του κοινοτικού και του διεθνούς δικαίου*»³².

81. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, διαπιστώνεται ότι στο δίκαιο της Ένωσης δεν αντιβαίνει, καταρχήν, η χρησιμοποίηση των κανόνων που αφορούν τους υπηκόους τρίτων κρατών για την καθιέρωση του συστήματος που θα έχει εφαρμογή στην περίπτωση των πολιτών της Ένωσης.

82. Ωστόσο, ανεξαρτήτως αυτών των γενικών εκτιμήσεων, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα εγείρει δύο ζητήματα που αφορούν, αφενός, την αρμόδια αρχή για την έκδοση αποφάσεως περί επιστροφής πολίτη της Ένωσης και, αφετέρου, τη δυνατότητα εκδόσεως τέτοιας αποφάσεως ως μέτρου συνακόλουθου της παραβιάσεως αποφάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια.

2. *Η αρμόδια αρχή*

83. Σύμφωνα με τα στοιχεία που περιέχει η προδικαστική παραπομπή, η αρχή που εξέδωσε την προσβαλλόμενη στην υπόθεση της κύριας δίκης διοικητική πράξη του 2014 (ήτοι ο αναπληρωτής διοικητής του Τμήματος Αλλοδαπών της αστυνομίας) δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των οργάνων που είναι αρμόδια για την έκδοση αποφάσεως επιστροφής σε βάρος υπηκόων τρίτων χωρών.

31 Απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, σκέψεις 23 και 24). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Bot επί της υποθέσεως ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, σημεία 83 και 84).

32 Η υπογράμμιση δική μου.

84. Επισημαίνω ότι η οδηγία 2004/38 δεν περιέχει καμία διευκρίνιση όσον αφορά την οργανωτική δομή των αρχών. Συμφωνώ συναφώς με την Επιτροπή η οποία –παραπέμποντας στο περιεχόμενο της οδηγίας αυτής– επισήμανε ότι η οδηγία 2004/38 μνημονεύει μόνον τις «αρμόδιες αρχές»³³. Επομένως, δεν διακρίνω την ύπαρξη δυνητικής παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης καθόσον η συγκεκριμένη αρχή είναι αρμόδια να εκδίδει τις επίμαχες πράξεις, τηρώντας εν πάση περιπτώσει τα δικαιώματα και τις διαδικαστικές εγγυήσεις που επιβάλλει η οδηγία 2004/38.

3. Το συνακόλουθο παραβιάσεως της απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια μέτρο

85. Το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι η οδηγία 2008/115 ορίζει, στο άρθρο 6, παράγραφος 1, ότι τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής σε βάρος οποιουδήποτε υπηκόου τρίτης χώρας διαμένει παράνομα στο έδαφός τους, στοιχείο που προϋποθέτει ότι η απόφαση επιστροφής αποτελεί λογική απόρροια του μη νόμιμου χαρακτήρα της διαμονής και δεν οφείλεται σε λόγους δημόσιας τάξεως ή εθνικής ασφάλειας.

86. Ωστόσο, όπως επισήμανα ανωτέρω στο πλαίσιο της αναλύσεώς μου σχετικά με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα³⁴, μια απόφαση επιστροφής –υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης– απλώς θέτει σε εφαρμογή τα αποτελέσματα απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια. Σε σχέση με τον σκοπό αυτό, αφενός, το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38, ερμηνευόμενο με γνώμονα το άρθρο 32 της οδηγίας αυτής και, αφετέρου, ο κανόνας που βασίζεται στο άρθρο 6 της οδηγίας 2008/115 αποτελούν ενιαίο κανόνα. Κατά συνέπεια –και περιορίζοντας τις παρατηρήσεις μου στην περίπτωση της παραβιάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια– φρονώ ότι, συναφώς, ο εθνικός νομοθέτης δύναται να προσαρμόσει τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115 προκειμένου να θεσπίσει κανόνες που αφορούν τους πολίτες της Ένωσης.

87. Επομένως, προτείνω να δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι στην οδηγία 2004/38 δεν αντιβαίνει η χρήση του περιεχομένου της οδηγίας 2008/115 προκειμένου να καθορισθούν οι όροι που διέπουν τις διαδικασίες σχετικά με μέτρο επιστροφής πολίτη της Ένωσης ο οποίος εισήλθε στο κράτος μέλος, μολονότι δεν είχε παύσει να παράγει τα αποτελέσματά της σε βάρος του απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια, υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως των προστατευτικών μέτρων και των διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπονται στην οδηγία 2004/38, ειδικότερα δε στο κεφάλαιο VI, καθώς και των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, στοιχείο του οποίου η εκτίμηση απόκειται στο εθνικό δικαστήριο.

3. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

88. Το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει το τρίτο προδικαστικό ερώτημα μόνο για την περίπτωση που στο πρώτο ερώτημα προσήκει αρνητική απάντηση. Θα αναπτύξω, πάντως, περαιτέρω την ανάλυσή μου για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν θα συμφωνήσει με την άποψή μου επί του πρώτου αυτού ερωτήματος.

89. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν οι εθνικές αρχές, υποτιθεμένου ότι, δρώντας στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας, ανακαλούν, για λόγους δημόσιας τάξεως και δημόσιας ασφάλειας, τη βεβαίωση εγγραφής πολίτη άλλου κράτους μέλους, δύναται να επιβάλουν ταυτόχρονα στον πολίτη αυτόν μέτρο επιστροφής άνευ δικαστικού ελέγχου κατά τους όρους των άρθρων 27 και 28 της οδηγίας 2004/38.

33 Βλ. άρθρο 8, παράγραφος 1, και αιτιολογικές σκέψεις 12 και 14 της οδηγίας 2004/38.

34 Βλ. σημείο 38 των παρουσών προτάσεων.

90. Σε περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο –δίδοντας αρνητική απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα– αποφασίσει ότι, υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης, η επιβολή μέτρου επιστροφής δεν αποτελεί συνέπεια της παραβίασεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια, τότε αυτό θα συνεπαγόταν ότι αυτό το μέτρο επιστροφής δεν θα μπορούσε να εκφύγει του δικαστικού ελέγχου ο οποίος διαλαμβάνεται στα άρθρα 27 και 28 της οδηγίας 2004/38.

91. Σε τέτοια περίπτωση, θα απέκειτο στον εθνικό νομοθέτη να αποφασίσει αν η ανάκληση τέτοιας βεβαιώσεως και η έκδοση αποφάσεως επιστροφής αποτελούν ενιαία πράξη. Η συνένωση των δύο μέτρων, πάντως, δεν θα μπορούσε να αναιρέσει την αρχή ότι της επιβολής μέτρου επιστροφής προηγείται δικαστικός έλεγχος.

92. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο τρίτο ερώτημα την απάντηση ότι η έκδοση αποφάσεως επιστροφής σε βάρος πολίτη της Ένωσης ο οποίος παραβίασε απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια πρέπει να υπόκειται στον δικαστικό έλεγχο που διαλαμβάνεται στα άρθρα 27 και 28 της οδηγίας 2004/38.

4. Επί του πέμπτου προδικαστικού ερωτήματος

93. Το τελευταίο προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται αποκλειστικώς για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο θα δώσει καταφατική απάντηση στο τέταρτο ερώτημα.

94. Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα σκοπεί να διευκρινισθεί αν χωρεί επίκληση ενδεχόμενης πλημμέλειας κατά την κοινοποίηση αποφάσεως –συγκεκριμένα δε η παράλειψη να μεταφρασθεί το περιεχόμενό της σε γλώσσα την οποία κατανοεί ο ενδιαφερόμενος– στο πλαίσιο προσφυγής κατά μέτρου συνακόλουθου της αποφάσεως αυτής. Η εκ μέρους του Δικαστηρίου απάντηση στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα θα παρέλκει εφόσον το Δικαστήριο δώσει στο πέμπτο ερώτημα την απάντηση ότι η απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια δεν απαιτείται να κοινοποιείται σε γλώσσα την οποία κατανοεί ο ενδιαφερόμενος σε περίπτωση κατά την οποία αυτός δεν υπέβαλε σχετικό αίτημα. Ως εκ τούτου, θα εξετάσω αυτό το πέμπτο και τελευταίο ερώτημα πριν δώσω απάντηση στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα.

95. Με το πέμπτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν η οδηγία 2004/38 επιβάλλει στις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής υποχρέωση να κοινοποιούν, σε κάθε περίπτωση, στον πολίτη άλλου κράτους μέλους, ανεξαρτήτως του αν ο ενδιαφερόμενος υποβάλλει σχετικό αίτημα ή όχι, την «απόφαση απομακρύνσεώς του» σε γλώσσα την οποία κατανοεί.

96. Από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι το ερώτημα αυτό υποβάλλεται σε σχέση με το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38. Το άρθρο αυτό αφορά αποκλειστικώς τα μέτρα απαγορεύσεως που λαμβάνονται για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας³⁵. Δεν επιβάλλει καμία ιδιαίτερη προϋπόθεση όσον αφορά την κοινοποίηση των αποφάσεων περί απαγορεύσεως. Αντιθέτως, το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/38 αποσκοπεί στη θέσπιση κανόνων σχετικά με την κοινοποίηση οποιουδήποτε μέτρου λαμβανομένου βάσει του άρθρου 27 της οδηγίας αυτής, ιδίως δε εκείνου της απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια το οποίο διαλαμβάνεται στο άρθρο 32 της οδηγίας αυτής. Φρονώ, επομένως, ότι οι αποφάσεις απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30 της οδηγίας 2004/38, με το οποίο διευκρινίζονται, εν γένει, οι όροι κοινοποιήσεως των αποφάσεων αυτών.

³⁵ Επισημαίνω στο πλαίσιο αυτό ότι ο όρος «δημόσια υγεία» δεν μνημονεύεται σε όλες τις γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 32 της οδηγίας 2004/38.

97. Κατά την Ελληνική, τη Δανική και τη Βελγική Κυβέρνηση, την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και την Επιτροπή, το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/38 δεν επιτάσσει την κοινοποίηση της αποφάσεως απαγορεύσεως σε γλώσσα την οποία κατανοεί ο ενδιαφερόμενος, εφόσον αυτός δεν υπέβαλε ρητώς σχετικό αίτημα, αλλά την κοινοποίηση υπό όρους που επιτρέπουν στον ενδιαφερόμενο να κατανοήσει το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της αποφάσεως αυτής. Ο Ο.-Μ. Petrea, αντιθέτως, υποστηρίζει ότι οι αρχές έχουν υποχρέωση να κοινοποιήσουν στον ενδιαφερόμενο «την απόφαση απομάκρυνσής του σε γλώσσα την οποία κατανοεί», ανεξαρτήτως του αν υπέβαλε ή όχι σχετικό αίτημα.

98. Το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι κάθε απόφαση «κοινοποιείται εγγράφως στους ενδιαφερόμενους κατά τρόπο που να τους επιτρέπει να κατανοήσουν το περιεχόμενο και τις συνέπειες της απόφασης», ενώ, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, καταρχήν, «[ο]ι ενδιαφερόμενοι ενημερώνονται, επακριβώς και πλήρως, για τους λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας επί των οποίων στηρίζεται η ληφθείσα στην περίπτωση τους απόφαση».

99. Η αιτιολογική έκθεση της προτάσεως για την έκδοση της οδηγίας 2004/38 είναι σαφής ως προς την πηγή εμπνεύσεως του Ευρωπαϊού νομοθέτη, συναφώς δε παραθέτει, αφενός, τις διατάξεις της οδηγίας 64/221 και, αφετέρου, τη νομολογία του Δικαστηρίου³⁶.

100. Ειδικότερα, το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, το οποίο επαναλαμβάνει εν μέρει τη διατύπωση του άρθρου 7, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 64/221, εμπνέεται από την απόφαση Adoui και Cornuaille³⁷. Με την απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση δεν πρέπει να μεταφράζεται υποχρεωτικώς στη γλώσσα του ενδιαφερομένου, ιδίως οσάκις πρόκειται για γλώσσα λιγότερο γνωστή, πλην όμως το κράτος μέλος πρέπει να λαμβάνει κάθε πρόσφορο μέτρο προκειμένου να καταστεί βέβαιο ότι ο ενδιαφερόμενος κατανοεί το περιεχόμενο και τις συνέπειες της αποφάσεως αυτής.

101. Στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών εργασιών, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αμφισβήτησε την προσέγγιση αυτή. Επισήμανε ότι η αιτιολογική έκθεση της προτάσεως οδηγίας ενείχε αντίφαση σε σχέση με το αρχικό κείμενο της οδηγίας 2004/38, συγκεκριμένα δε με το άρθρο 28, παράγραφος 2, του κειμένου αυτού, κατά το οποίο η απόφαση πρέπει να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο υπό όρους που του επιτρέπουν να κατανοήσει το περιεχόμενο και τα αποτελέσματά της, διότι στην πρώτη επισημαινόταν ότι μια απόφαση δεν έπρεπε να μεταφράζεται υποχρεωτικώς στη γλώσσα του ενδιαφερομένου³⁸. Πλην όμως, το γράμμα του άρθρου αυτού, το οποίο κατέστη τελικώς το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, δεν τροποποιήθηκε συναφώς. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι ο νομοθέτης δεν μετέβαλε τη θέση που διατυπώθηκε στην αιτιολογική έκθεση και δεν έκρινε απαραίτητη τη μετάφραση κάθε αποφάσεως.

102. Τίθεται το ζήτημα του τρόπου με τον οποίο θα μπορούσαν οι εθνικές αρχές, σε περίπτωση κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος δεν υποβάλλει ρητώς σχετικό αίτημα, να καθορίσουν τη γλώσσα που είναι κατανοητή στον ενδιαφερόμενο. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/38, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, δεν αφορά μόνον τους πολίτες της Ένωσης, αλλά και τα μέλη των οικογενειών τους, ανεξαρτήτως της ιθαγενείας τους.

³⁶ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, COM(2001) 257 τελικό.

³⁷ Απόφαση της 18ης Μαΐου 1982 (115/81 και 116/81, EU:C:1982:183, σκέψη 13).

³⁸ Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί της «Προτάσεως οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών», COM(2001) 257 τελικό, σημείο 4.8.2.

103. Προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να δώσει στο πέμπτο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/38 δεν επιβάλλει στις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής υποχρέωση να κοινοποιούν στον πολίτη άλλου κράτους μέλους απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια σε γλώσσα την οποία κατανοεί αν ο πολίτης αυτός δεν υπέβαλε τέτοιο αίτημα, εξυπακουμένου ότι το κράτος μέλος οφείλει, πάντως, να λάβει κάθε πρόσφορο μέτρο προκειμένου να καταστεί βέβαιο ότι ο ενδιαφερόμενος κατανοεί το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της αποφάσεως αυτής.

5. Επί του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος

104. Για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν θα συμφωνήσει με την ανάλυσή μου σχετικά με το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα και θα κρίνει ότι το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει στις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής την υποχρέωση να κοινοποιούν στον πολίτη άλλου κράτους μέλους την απόφαση περί της απομακρύνσεώς του σε γλώσσα την οποία κατανοεί, θα εξετάσω το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα.

105. Με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν αντιβαίνει στην αρχή της αποτελεσματικότητας εθνική νομολογιακή πρακτική η οποία απαγορεύει στις οικείες αρχές να εξετάζουν, στο πλαίσιο ανακλήσεως βεβαιώσεως εγγραφής πολίτη της Ένωσης ή επιβολής από το κράτος μέλος υποδοχής μέτρου απομακρύνσεως –λόγω του ότι υφίσταται απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια σε βάρος του υπηκόου του άλλου κράτους μέλους–, κατά πόσον τηρήθηκαν οι διαδικαστικές εγγυήσεις των άρθρων 30 και 31 της οδηγίας 2004/38 κατά την έκδοση της αποφάσεως απαγορεύσεως εισόδου στη εθνική επικράτεια.

106. Φρονώ ότι, με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εξετάζουν εκ νέου την αρχική απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια οσάκις λαμβάνεται μέτρο συνακόλουθο της αποφάσεως αυτής.

107. Διαπιστώνεται ότι το αιτούν δικαστήριο κάνει μνεία του «μέτρου απομακρύνσεως» στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα. Εντούτοις, φρονώ ότι αναφέρεται, όπως και στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, στο συνακόλουθο απαγορεύσεως εισόδου «μέτρο επιστροφής».

108. Η Ελληνική και η Βελγική Κυβέρνηση, παραπέμποντας ρητώς στην ασφάλεια δικαίου, καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, φρονούν ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση. Ο Ο.-Μ. Petrea και η Επιτροπή, αντιθέτως, αμφισβητούν την προσέγγιση αυτή, επικαλούμενοι την ενδεχόμενη σύγκρουση μεταξύ της λύσεως αυτής και της αρχής της αποτελεσματικότητας.

109. Κατά το άρθρο 31, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, πρόσωπο σε βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, πρέπει να έχει τη δυνατότητα ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι, υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης, ο Ο.-Μ. Petrea μπορούσε να επικαλεσθεί την παράλειψη μεταφράσεως κατά το στάδιο της κοινοποιήσεως της αποφάσεως του 2011 στηριζόμενος στο άρθρο 31 της οδηγίας 2004/38.

110. Ωστόσο, με την οδηγία 2004/38 επιβάλλεται στα κράτη μέλη υποχρέωση τηρήσεως των διαδικαστικών εγγυήσεων του άρθρου της 31 μόνον «κατά τον χρόνο εκδόσεως» των περιοριστικών αποφάσεων³⁹. Φρονώ ότι η υποχρέωση αυτή ισχύει μέχρις ότου η απόφαση αυτή καταστεί οριστική. Η άποψη αυτή είναι σύμφωνη με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο έχει δεχθεί ότι το γεγονός

³⁹ Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψεις 54 έως 56).

ότι μια διοικητική απόφαση είναι οριστική ή έχει καταστεί απρόσβλητη συμβάλλει στην ασφάλεια δικαίου, με συνέπεια να μην απαιτείται, κατά το δίκαιο της Ένωσης, να έχει το διοικητικό όργανο, καταρχήν, την υποχρέωση να επανεξετάσει τη διοικητική απόφαση που, κατά τα ανωτέρω, είναι οριστική ή έχει καταστεί απρόσβλητη⁴⁰.

111. Εφόσον η απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια έχει καταστεί οριστική, ο πολίτης της Ένωσης δύναται να υποβάλει αίτηση άρσεως, σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38⁴¹. Η διάταξη αυτή σκοπεί να διασφαλίσει ότι η επίμαχη απαγόρευση δύναται να αρθεί κατόπιν της παρελεύσεως ευλόγου χρονικού διαστήματος, μόνον όμως, όπως προβλέπει η οδηγία 2004/38, αναλόγως των μεταγενέστερων της επιβολής του μέτρου αυτού περιστάσεων⁴².

112. Συνεπώς, φρονώ ότι η προκρινθείσα από το εθνικό δίκαιο λύση, κατά την οποία πράξη που έχει καταστεί οριστική δεν επιδέχεται έλεγχο στο πλαίσιο προσφυγής κατά μεταγενέστερης πράξεως, δεν αντιβαίνει στην οδηγία 2004/38.

113. Εν πάση περιπτώσει, οι κανόνες περί ενδίκων βοηθημάτων κατά των μέτρων που περιορίζουν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής πρέπει να τηρούν τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Από κανένα εκ των στοιχείων που εκτίθενται στην απόφαση περί παραπομπής δεν προκύπτει ότι οι αρχές αυτές δεν έχουν τηρηθεί. Τουλάχιστον, στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να εκτιμήσει αν οι συναφείς κανόνες δεν προσκρούουν ούτε στην αρχή της ισοδυναμίας ούτε στην αρχή της αποτελεσματικότητας. Κατά συνέπεια, προτείνω να δοθεί στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι στην οδηγία 2004/38 δεν αντιβαίνουν εθνικοί κανόνες ή εθνικές πρακτικές βάσει των οποίων –στο πλαίσιο της ανακλήσεως βεβαιώσεως εγγραφής πολίτη της Ένωσης ή επιβολής από το κράτος μέλος υποδοχής μέτρου επιστροφής συνακόλουθου παραβιάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια σε βάρος του υπηκόου άλλου κράτους μέλους– δεν επιτρέπεται να εκτιμάται κατά πόσον τηρήθηκαν οι διαδικαστικές εγγυήσεις των άρθρων 30 και 31 της οδηγίας 2004/38 κατά την έκδοση της αποφάσεως αυτής περί απαγορεύσεως, υπό την προϋπόθεση ότι οι εθνικοί αυτοί κανόνες ή εθνικές πρακτικές δεν προσκρούουν στην αρχή της ισοδυναμίας ή στην αρχή της αποτελεσματικότητας.

VI. Προτάσεις

114. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο ως ακολούθως:

«1) Η οδηγία 2004/38/ΕΚ 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, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, (διορθωτικό ΕΕ L 229, σ. 35), και οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως δεν αντιτίθενται στην ανάκληση της βεβαιώσεως εγγραφής πολίτη κράτους μέλους που χορήγησε άλλο κράτος μέλος ούτε στην επιβολή από το κράτος αυτό μέτρου επιστροφής σε βάρος του εν λόγω πολίτη σε

40 Βλ. απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψη 76).

41 Βλ. απόφαση της 17ης Ιουνίου 1997, Shingara και Radiom (C-65/95 και C-111/95, EU:C:1997:300, σκέψεις 39 και 41), στην οποία το Δικαστήριο, παραπέμποντας στην απόφαση της 18ης Μαΐου 1982, Adoui και Cornuaille (115/81 και 116/81, EU:C:1982:183) –η οποία, όπως επισήμανα στην υποσημείωση 12, ενέπνευσε το άρθρο 32, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38–, αποφάνθηκε ότι: «το γεγονός ότι, στο πλαίσιο προηγούμενης αποφάσεως, ένας κοινοτικός υπήκοος δεν άσκησε προσφυγή ή η ανεξάρτητη αρμόδια αρχή δεν εξέδωσε γνώμη [...] δεν μπορεί να παρακωλύσει την εξέταση της υποβληθείσας από αυτόν νέας αιτήσεως».

42 Pérez van Kappel, A., «La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Estudios de Derecho Judicial*, τόμος 132, 2007, σ. 139.

περίπτωση κατά την οποία, μολονότι το κράτος μέλος υποδοχής είχε εκδώσει σε βάρος του απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια για λόγους δημόσιας τάξεως και δημόσιας ασφάλειας η οποία δεν είχε παύσει να παράγει τα έννομα αποτελέσματά της, ο πολίτης αυτός εισέρχεται εκ νέου στο κράτος μέλος υποδοχής.

- 2) Δεν αντιβαίνει στην οδηγία 2004/38 η χρήση του περιεχομένου της οδηγίας 2008/115/EK 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, προκειμένου να καθορισθούν οι όροι που διέπουν τις διαδικασίες σχετικά με μέτρο επιστροφής πολίτη της Ένωσης ο οποίος εισήλθε στο οικείο κράτος μέλος, παρά την εκ μέρους του κράτους αυτού έκδοση αποφάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια, υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως των προστατευτικών μέτρων και των διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπονται στην οδηγία 2004/38, ειδικότερα δε στο κεφάλαιο VI, καθώς και των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, στοιχείο του οποίου η εκτίμηση απόκειται στο εθνικό δικαστήριο.
- 3) Το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/38 δεν επιβάλλει στις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής υποχρέωση να κοινοποιούν στον πολίτη άλλου κράτους μέλους απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια σε γλώσσα την οποία κατανοεί αν ο πολίτης αυτός δεν υπέβαλε τέτοιο αίτημα, εξυπακουμένου ότι το κράτος μέλος οφείλει, πάντως, να λάβει κάθε πρόσφορο μέτρο προκειμένου να καταστεί βέβαιο ότι ο ενδιαφερόμενος κατανοεί το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της αποφάσεως αυτής.
- 4) Δεν αντιβαίνουν στην οδηγία 2004/38 εθνικοί κανόνες ή εθνικές πρακτικές βάσει των οποίων, στο πλαίσιο της ανακλήσεως βεβαιώσεως εγγραφής πολίτη της Ένωσης ή επιβολής από το κράτος μέλος υποδοχής μέτρου επιστροφής συνακόλουθου παραβιάσεως απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτεια σε βάρος του υπηκόου άλλου κράτους μέλους, δεν επιτρέπεται να εκτιμάται κατά πόσον τηρήθηκαν οι διαδικαστικές εγγυήσεις των άρθρων 30 και 31 της οδηγίας 2004/38 κατά την έκδοση της αποφάσεως αυτής περί απαγορεύσεως, υπό την προϋπόθεση ότι οι κανόνες αυτοί δεν προσκρούουν στην αρχή της ισοδυναμίας ή στην αρχή της αποτελεσματικότητας.»