



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΠΑΝΤΟΥ
της 30ής Μαρτίου 2023¹

Υπόθεση C-143/22

**Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),
Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE),
Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements
(ARCAT),**

**Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE),
Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI),
Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI),**

Ligue des droits de l'homme (LDH),

Le paria,

Syndicat des avocats de France (SAF),

SOS – Hépatites Fédération

κατά

Ministre de l'Intérieur

παρισταμένου του

Défenseur des droits

[αίτηση του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Σύνορα, άσυλο και μετανάστευση – Οδηγία 2008/115/ΕΚ – Καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα – Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 – Προσωρινή επαναφορά του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα – Συνέπειες ως προς την εφαρμογή της οδηγίας περί επιστροφής»

Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αποτελεί μέρος μιας σειράς υποθέσεων που έχουν απασχολήσει το Δικαστήριο από το 2011, σχετικά με τη συμβατότητα ορισμένων διατάξεων του γαλλικού code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (κώδικα περί της εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών και περί του δικαιώματος ασύλου, στο εξής: *Ceseda*) με τις απαιτήσεις της οδηγίας 2008/115/ΕΚ² καθώς και με τις απαιτήσεις του κανονισμού

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

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 (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98).

(ΕΕ) 2016/399³ (στο εξής: κώδικας συνόρων του Σένγκεν)⁴. Κρίσιμες εν προκειμένω είναι ειδικότερα οι τελευταίες δύο από τις υποθέσεις εκείνες, επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις *Affum* και *Arīb* κ.λπ.

2. Στην παρούσα υπόθεση, πλείονες ενώσεις προσέφυγαν ενώπιον του *Conseil d'État* (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) με αίτημα, μεταξύ άλλων, την ακύρωση της κανονιστικής απόφασης αριθ. 2020-1733, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, *portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (όσον αφορά το νομοθετικό μέρος του κώδικα περί της εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών και περί του δικαιώματος ασύλου)⁵ (στο εξής: κανονιστική απόφαση 2020-1733). Το κεντρικό ζήτημα που τίθεται στην υπό κρίση προδικαστική παραπομπή είναι κατά πόσον, όταν κράτος μέλος αποφασίζει να θεσπίσει ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα βάσει του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, οφείλει να εφαρμόζει τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115 ή αν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 14 του ως άνω κώδικα προκειμένου να εκδώσει απόφαση απαγόρευσης εισόδου σε υπήκοο τρίτης χώρας.

3. Η πρότασή μου προς το Δικαστήριο είναι να αποφανθεί ότι μια περίπτωση όπως η περιγραφόμενη από το αιτούν δικαστήριο εντάσσεται στο ίδιο πλαίσιο με τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις *Affum* και *Arīb* κ.λπ. και ότι τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις της οδηγίας 2008/115. Αντιθέτως, δεν χωρεί εφαρμογή του άρθρου 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν

4. Το άρθρο 2 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

1) “εσωτερικά σύνορα”:

- α) τα κοινά χερσαία σύνορα, περιλαμβανομένων των ποτάμιων και λιμναίων συνόρων, μεταξύ των κρατών μελών·
- β) οι αερολιμένες των κρατών μελών για τις εσωτερικές πτήσεις·
- γ) οι θαλάσσιοι, ποτάμιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών για τα τακτικά εσωτερικά δρομολόγια οχηματαγωγών·

³ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ 2016, L 77, σ. 1).

⁴ Βλ. αποφάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2011, *Achughbabian* (C-329/11, EU:C:2011:807), της 5ης Νοεμβρίου 2014, *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336), της 11ης Δεκεμβρίου 2014, *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431), της 7ης Ιουνίου 2016, *Affum* (C-47/15, στο εξής: απόφαση *Affum*, EU:C:2016:408), και της 19ης Μαρτίου 2019, *Arīb* κ.λπ. (C-444/17, στο εξής: απόφαση *Arīb* κ.λπ., EU:C:2019:220).

⁵ JORF αριθ. 315 της 30ής Δεκεμβρίου 2020, κείμενο αριθ. 41.

2) “εξωτερικά σύνορα”: ποτάμια, λιμναία και θαλάσσια σύνορα, καθώς και οι αερολιμένες και ποτάμιοι, θαλάσσιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών, εφόσον δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα·

[...]».

5. Το άρθρο 6 του κώδικα αυτού ορίζει τα εξής:

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

α) να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφο που δίνει το δικαίωμα στον κάτοχο για διέλευση των συνόρων και πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

i) ισχύει τουλάχιστον επί τρεις μήνες μετά την προβλεπόμενη ημερομηνία αναχώρησης από την επικράτεια των κρατών μελών. Σε αιτιολογημένη επείγουσα περίπτωση, η υποχρέωση αυτή δύναται να αίρεται,

ii) εκδόθηκε εντός της προηγούμενης δεκαετίας·

β) να διαθέτουν έγκυρη θεώρηση, εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τον [κανονισμό (ΕΚ) 539/2001⁶], εκτός εάν διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή έγκυρη θεώρηση μακράς διάρκειας·

γ) να αιτιολογούν τον σκοπό και τις συνθήκες της προβλεπόμενης παραμονής, να διαθέτουν δε επαρκή μέσα διαβίωσης, τόσο για την προβλεπόμενη περίοδο παραμονής όσο και για την επιστροφή στη χώρα προέλευσης ή τη διέλευση προς τρίτη χώρα στην οποία η είσοδός τους είναι εξασφαλισμένη, ή μπορούν να εξασφαλίσουν νομίμως τα μέσα αυτά·

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

ε) δεν θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός εκ των κρατών μελών, ιδίως, δε, δεν είναι καταχωρισμένοι ως ανεπιθύμητοι στις εθνικές βάσεις δεδομένων των κρατών μελών για τους ίδιους λόγους.

[...]»

6. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα προβλέπει τα ακόλουθα:

«Η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων έχει ως κύριο σκοπό να εμποδίσει τη μη επιτρεπόμενη διέλευση των συνόρων, να καταπολεμήσει τη διασυνοριακή εγκληματικότητα και να λάβει μέτρα κατά των ατόμων που διήλθαν τα σύνορα παρανόμως. Πρόσωπο που διήλθε παρανόμως τα σύνορα και δεν έχει δικαίωμα παραμονής στην επικράτεια του οικείου κράτους μέλους συλλαμβάνεται και υπόκειται στις διαδικασίες που ερείδονται στην οδηγία [2008/115].»

⁶ Κανονισμός του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (ΕΕ 2001, L 81, σ. 1).

7. Το άρθρο 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχει ως εξής:

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

2. Η άρνηση εισόδου επιβάλλεται μόνο με αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους της άρνησης. Η απόφαση λαμβάνεται από την αρμόδια αρχή σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και είναι αμέσως εφαρμοστέα.

Η αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους άρνησης έχει τη μορφή τυποποιημένου εντύπου, όπως προβλέπεται στο παράρτημα V μέρος Β, το οποίο συμπληρώνεται από την αρμόδια αρχή σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο αρχή. Το έντυπο αυτό, αφού συμπληρωθεί, παραδίδεται στον οικείο υπήκοο, ο οποίος βεβαιώνει την παραλαβή της απόφασης άρνησης μέσω του εντύπου.

3. Τα πρόσωπα στα οποία απαγορεύεται η είσοδος έχουν δικαίωμα προσφυγής. Οι προσφυγές ασκούνται σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Ο υπήκοος τρίτης χώρας λαμβάνει επίσης γραπτό κατάλογο σημείων επαφής που μπορούν να τον ενημερώσουν σχετικά με την ύπαρξη αντιπροσώπων αρμόδιων να τον εκπροσωπήσουν σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία.

Η κατάθεση προσφυγής δεν αναστέλλει την εφαρμογή της απόφασης περί άρνησης εισόδου.

Με την επιφύλαξη ενδεχόμενης αποζημίωσης βάσει του εθνικού δικαίου, ο υπήκοος τρίτης χώρας δικαιούται να ζητήσει διόρθωση της ακυρωθείσας σφραγίδας εισόδου, και τυχόν άλλων ακυρώσεων ή προσθηκών, από το κράτος μέλος το οποίο του απαγόρευσε την είσοδο εφόσον αποδειχθεί, συνεπεία της προσφυγής, ότι η απόφαση περί άρνησης εισόδου ήταν αβάσιμη.

4. Οι συνοριοφύλακες μεριμνούν ώστε ο υπήκοος τρίτης χώρας στον οποίο απαγορεύθηκε η είσοδος να μην εισέλθει στο έδαφος του συγκεκριμένου κράτους μέλους.

[...]

6. Οι λεπτομερείς κανόνες της διαδικασίας άρνησης αναφέρονται στο παράρτημα V μέρος Α.»

8. Το άρθρο 23 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προβλέπει τα εξής:

«Η μη διενέργεια ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα δεν θίγει:

α) την άσκηση αστυνομικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους των αρμόδιων αρχών δυνάμει της νομοθεσίας κάθε κράτους μέλους, εφόσον η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών δεν έχει ισοδύναμο αποτέλεσμα με τους συνοριακούς ελέγχους· αυτό ισχύει και στις παραμεθόριες περιοχές. Κατά την έννοια της πρώτης πρότασης, η άσκηση αστυνομικών αρμοδιοτήτων δεν μπορεί, ειδικότερα, να θεωρηθεί ισοδύναμη με τους συνοριακούς ελέγχους όταν τα αστυνομικά μέτρα:

i) δεν έχουν ως στόχο τον έλεγχο των συνόρων,

- ii) βασίζονται σε γενικές αστυνομικές πληροφορίες και πείρα όσον αφορά ενδεχόμενες απειλές κατά της δημόσιας ασφάλειας και αποσκοπούν συγκεκριμένα στην καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος,
- iii) σχεδιάζονται και εκτελούνται κατά τρόπο σαφώς διαφορετικό από τους συστηματικούς ελέγχους προσώπων στα εξωτερικά σύνορα,
- iv) διενεργούνται βάσει δειγματοληπτικών ελέγχων·

[...]».

9. Το άρθρο 25 του κώδικα αυτού ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Όταν στον χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα υπάρχει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα κράτος μέλος, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί κατ' εξαίρεση να επαναφέρει τους ελέγχους στα σύνορα σε όλα τα εσωτερικά του σύνορα ή σε συγκεκριμένα μέρη τους για περιορισμένη περίοδο που δεν υπερβαίνει τις 30 ημέρες ή για την προβλεπόμενη διάρκεια της σοβαρής απειλής εάν αυτή υπερβαίνει τις 30 ημέρες. Η εμπέδεια και η διάρκεια της προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής.

2. Οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα επαναφέρονται μόνο ως έσχατη ανάγκη και σύμφωνα με τα άρθρα 27, 28 και 29. Τα κριτήρια που αναφέρονται στα άρθρα 26 και 30 αντίστοιχα λαμβάνονται υπόψη σε κάθε περίπτωση που εξετάζεται το ενδεχόμενο να ληφθεί απόφαση για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με τα άρθρα 27, 28 ή 29 αντίστοιχα.

3. Εάν η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια στο συγκεκριμένο κράτος μέλος συνεχίζεται πέραν της περιόδου που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί να παρατείνει τους ελέγχους στα εσωτερικά του σύνορα, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που απαριθμούνται στο άρθρο 26 και σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 27, για τους ίδιους λόγους που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου και, λαμβάνοντας υπόψη τυχόν νέα στοιχεία, για ανανεώσιμες περιόδους μέγιστης διάρκειας 30 ημερών.

4. Η συνολική περίοδος κατά την οποία επαναφέρονται οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα περιλαμβανομένων και των παρατάσεων της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου, δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες. Όταν συντρέχουν οι εξαιρετικές περιστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 29, αυτή η συνολική περίοδος μπορεί να παραταθεί κατ' ανώτατο όριο στα δύο έτη, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου.»

10. Το άρθρο 32 του ως άνω κώδικα έχει ως εξής:

«Κατά την επαναφορά του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι σχετικές διατάξεις του τίτλου II.»

11. Τα άρθρα 5, 13 και 14 περιλαμβάνονται στον τίτλο II του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ο οποίος επιγράφεται «Εξωτερικά σύνορα», ενώ τα άρθρα 23, 25 και 32 του ίδιου κώδικα περιλαμβάνονται στον τίτλο III, ο οποίος επιγράφεται «Εσωτερικά σύνορα».

12. Το παράρτημα V, μέρος A, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Σε περίπτωση άρνησης εισόδου, ο αρμόδιος συνοριοφύλακας:

- α) συμπληρώνει το ενιαίο έντυπο άρνησης εισόδου, το οποίο εμφανίζεται κάτωθι (μέρος B). Ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας υπογράφει το έντυπο και λαμβάνει αντίγραφο του υπογεγραμμένου εντύπου. Εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας αρνηθεί να υπογράψει, ο συνοριοφύλακας αναφέρει την άρνησή του στο έντυπο, στο τμήμα “παρατηρήσεις”.
- β) θέτει επί του διαβατηρίου σφραγίδα εισόδου, που διαγράφεται από σταυρό με μαύρη ανεξίτηλη μελάνη και γράφει απέναντι, στα δεξιά, επίσης με ανεξίτηλη μελάνη το(τα) γράμμα(-τα) που αντιστοιχεί(-ούν) στον (στους) λόγο(-ους) της άρνησης εισόδου, των οποίων ο κατάλογος περιλαμβάνεται στο ενιαίο έντυπο άρνησης εισόδου που αναφέρεται ανωτέρω.
- γ) καταργεί ή ανακαλεί τις θεωρήσεις, κατά περίπτωση, σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 34 του [κανονισμού (ΕΚ) 810/2009⁷].
- δ) καταχωρίζει κάθε άρνηση εισόδου σε αρχείο ή σε κατάλογο, τα οποία θα μνημονεύουν την ταυτότητα και την ιθαγένεια του υπηκόου τρίτης χώρας, τα στοιχεία του εγγράφου που επιτρέπει τη διέλευση καθώς και τον λόγο και την ημερομηνία της άρνησης εισόδου.

2. Εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας για τον οποίο ελήφθη απόφαση αρνήσεως εισόδου μεταφέρθηκε στα εξωτερικά σύνορα από μεταφορική εταιρεία, ο κατά τόπο αρμόδιος συνοριοφύλακας:

- α) διατάσσει τον συγκεκριμένο μεταφορέα να αναλάβει τον υπήκοο τρίτης χώρας χωρίς καθυστέρηση και να τον μεταφέρει είτε προς την τρίτη χώρα από την οποία μεταφέρθηκε είτε προς την τρίτη χώρα η οποία χορήγησε το έγγραφο που επιτρέπει τη διέλευση των συνόρων είτε προς οποιαδήποτε άλλη τρίτη χώρα στην οποία η αποδοχή του είναι εγγυημένη, ή να εξεύρει μέσον για την περαιτέρω μεταφορά σύμφωνα με το άρθρο 26 της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν και την [οδηγία 2001/51/ΕΚ⁸].
- β) εν αναμονή της περαιτέρω μεταφοράς, είναι υποχρεωμένος να λαμβάνει στα πλαίσια του εθνικού δικαίου και λαμβανομένων υπόψη των τοπικών περιστάσεων τα κατάλληλα μέτρα για να αποφεύγεται η παράνομη είσοδος υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους ελήφθη απόφαση αρνήσεως εισόδου.

[...]»

Η οδηγία 2008/115

13. Το άρθρο 2 της οδηγίας 2008/115 ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόους τρίτης χώρας.

⁷ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων) (ΕΕ 2009, L 243, σ. 1).

⁸ Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2001, για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 (ΕΕ 2001, L 187, σ. 45).

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην εφαρμόσουν την παρούσα οδηγία στους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι:

- α) υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, ή συλλαμβάνονται ή παρακολουθούνται από τις αρμόδιες αρχές σε σχέση με παράνομη χερσαία, θαλάσσια ή εναέρια διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους και στους οποίους δεν έχει, εν συνεχεία, χορηγηθεί άδεια ή δικαίωμα να παραμείνουν στο εν λόγω κράτος μέλος,
- β) υπόκεινται σε απόφαση επιστροφής ως ποινική κύρωση ή ως συνέπεια ποινικής κύρωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ή υπόκεινται σε διαδικασίες έκδοσης.

[...]

14. Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[...]

- 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 του Σένγκεν ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος,

[...]

15. Το άρθρο 4, παράγραφος 4, της ίδιας οδηγίας προβλέπει τα ακόλουθα:

«Όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α), τα κράτη μέλη:

- α) μεριμνούν ώστε η μεταχείριση και το επίπεδο προστασίας τους να μην είναι λιγότερο ευνοϊκά από τα προβλεπόμενα στο άρθρο 8, παράγραφοι 4 και 5 (περιορισμοί της χρήσης αναγκαστικών μέτρων), το άρθρο 9, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση (αναβολή της απομάκρυνσης), το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχεία β) και δ), (επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και συνυπολογισμός των αναγκών των ευάλωτων ατόμων) και τα άρθρα 16 και 17 (όροι κράτησης), και
- β) τηρούν την αρχή της μη επαναπροώθησης.»

16. Το άρθρο 6 της οδηγίας 2008/115 ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 5.

2. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής και έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος, υποχρεούνται να μεταβαίνουν αμέσως στο έδαφος αυτού του

άλλου κράτους μέλους. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του υπηκόου τρίτης χώρας με την παρούσα απαίτηση ή όταν η άμεση αναχώρηση του υπηκόου τρίτης χώρας απαιτείται από λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης, εφαρμόζεται η παράγραφος 1.

3. Τα κράτη μέλη μπορούν να μην εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπήκοο τρίτης χώρας που διαμένει παρανόμως στο έδαφός τους, εφόσον άλλο κράτος μέλος αναλαμβάνει τον εν λόγω υπήκοο τρίτης χώρας δυνάμει διμερών συμφωνιών ή διευθετήσεων που ισχύουν κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας. Στην περίπτωση αυτή, το κράτος μέλος που αναλαμβάνει τον συγκεκριμένο υπήκοο τρίτης χώρας εφαρμόζει την παράγραφο 1.

[...]

6. Η παρούσα οδηγία δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν απόφαση ως προς τη λήξη της νόμιμης παραμονής μαζί με απόφαση επιστροφής και/ή απόφαση απομάκρυνσης και/ή απαγόρευση εισόδου, στο πλαίσιο ατομικής διοικητικής ή δικαστικής απόφασης ή πράξης, όπως προβλέπεται στην εθνική τους νομοθεσία, με την επιφύλαξη των δικονομικών εγγυήσεων του Κεφαλαίου III και δυνάμει άλλων συναφών διατάξεων του κοινοτικού και εθνικού δικαίου.»

Το γαλλικό δίκαιο

17. Το άρθρο L. 332-2 του Ceseda, ως έχει μετά την έκδοση της κανονιστικής αποφάσεως 2020-1733, ορίζει τα ακόλουθα:

«Η απόφαση απαγόρευσης εισόδου, η οποία είναι έγγραφη και αιτιολογημένη, εκδίδεται από υπάλληλο κατηγορίας καθοριζόμενης με κανονιστική πράξη.

Στην κοινοποίηση της αποφάσεως απαγόρευσης εισόδου γίνεται μνεία του δικαιώματος του αλλοδαπού να ειδοποιήσει ο ίδιος ή μέσω τρίτων το πρόσωπο στην κατοικία του οποίου επρόκειτο, σύμφωνα με τη δήλωσή του, να μεταβεί, το προξενείο του ή τον δικηγόρο της επιλογής του. Στην κοινοποίηση γίνεται επίσης μνεία του δικαιώματος του αλλοδαπού να αρνηθεί τον επαναπατρισμό του πριν από τη λήξη της προθεσμίας 24 ωρών υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο L. 333-2.

Η απόφαση και η συνοδευτική μνεία των δικαιωμάτων κοινοποιούνται στον αλλοδαπό σε γλώσσα την οποία κατανοεί.

Ιδιαίτερης προσοχής χρήζουν τα ευάλωτα άτομα, ιδίως οι ανήλικοι, είτε συνοδεύονται από ενήλικα άτομα είτε όχι.»

18. Το άρθρο L. 332-3 του Ceseda, ως έχει μετά την έκδοση της κανονιστικής αποφάσεως 2020-1733, προβλέπει τα εξής:

«Η διαδικασία του άρθρου L. 332-2 έχει εφαρμογή στην περίπτωση που εκδίδεται απόφαση απαγόρευσης εισόδου κατά αλλοδαπού δυνάμει του άρθρου 6 του [κώδικα συνόρων του Σένγκεν]. Η ίδια διαδικασία εφαρμόζεται επίσης στους ελέγχους που διενεργούνται στα εσωτερικά σύνορα, σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα υπό τις προϋποθέσεις οι οποίες προβλέπονται στο κεφάλαιο II του τίτλου III του [κώδικα συνόρων του Σένγκεν].»

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

19. Ενώπιον του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας), οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ζήτησαν, μεταξύ άλλων, την ακύρωση του άρθρου L. 332-3 του Ceseda. Ισχυρίζονται, ειδικότερα, ότι το άρθρο αυτό αντιβαίνει στην οδηγία 2008/115 διότι επιτρέπει την έκδοση αποφάσεων απαγόρευσης εισόδου στα εσωτερικά σύνορα στα οποία έχουν επαναφερθεί οι έλεγχοι.

20. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, στην απόφαση Arīb κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2008/115, σε συνδυασμό με το άρθρο 32 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, έχει την έννοια ότι δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος συλλαμβάνεται πολύ κοντά στα εσωτερικά σύνορα και βρίσκεται παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους, ακόμη και όταν το τελευταίο έχει επαναφέρει, δυνάμει του άρθρου 25 του εν λόγω κώδικα, τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα λόγω σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική του ασφάλεια.

21. Στις 27 Νοεμβρίου 2020 το αιτούν δικαστήριο ήχθη στην κρίση ότι οι διατάξεις του άρθρου L. 213-3-1 του Ceseda οι οποίες προέβλεπαν ότι, σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, μπορούσε να εκδοθεί, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου L. 213-2 του ως άνω κώδικα, απόφαση απαγόρευσης εισόδου σε αλλοδαπό ερχόμενο απευθείας από το έδαφος κράτους συμβαλλόμενου στη Σύμβαση Σένγκεν εφόσον αυτός εισήλθε χωρίς άδεια στο μητροπολιτικό έδαφος διασχίζοντας εσωτερικά χερσαία σύνορα και ελέγχθηκε εντός ζώνης ακτίνας δέκα χιλιομέτρων από τα εν λόγω σύνορα, ήταν αντίθετες προς τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115 όπως τις ερμήνευσε το Δικαστήριο στην απόφαση Arīb κ.λπ.

22. Κατά το αιτούν δικαστήριο, το άρθρο L. 332-3 του Ceseda, το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής που εκκρεμεί ενώπιόν του στην υπό κρίση υπόθεση, δεν επαναλαμβάνει τις διατάξεις του άρθρου L. 213-3-1 του κώδικα αυτού, όπερ σημαίνει ότι δεν παραβιάζει το δεδικασμένο. Ωστόσο, το άρθρο L. 332-3, δεύτερο εδάφιο, του ίδιου κώδικα ορίζει ότι μπορεί να εκδοθεί απόφαση απαγόρευσης εισόδου στο πλαίσιο ελέγχων που διενεργούνται στα σύνορα σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα υπό τις προϋποθέσεις οι οποίες προβλέπονται στο κεφάλαιο II του τίτλου III του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

23. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι πρέπει να διευκρινιστεί αν, σε μια τέτοια περίπτωση, μπορεί να εκδοθεί, βάσει του άρθρου 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και χωρίς να εφαρμοστεί η οδηγία 2008/115, απόφαση απαγόρευσης εισόδου σε υπήκοο τρίτης χώρας ερχόμενο απευθείας από το έδαφος κράτους συμβαλλόμενου στη Σύμβαση Σένγκεν, ο οποίος παρουσιάζεται σε εγκεκριμένο συνοριακό σημείο διέλευσης χωρίς να διαθέτει έγγραφα που να αποδεικνύουν την ύπαρξη άδειας εισόδου ή δικαιώματος παραμονής στη Γαλλία.

24. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας), με απόφαση της 24ης Φεβρουαρίου 2022 η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο την 1η Μαρτίου 2022, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο κεφάλαιο II του τίτλου III του [κώδικα συνόρων του Σένγκεν], μπορεί, βάσει του άρθρου 14 του εν λόγω [κώδικα] και χωρίς να εφαρμοστεί η οδηγία

2008/115, να απαγορευθεί, στο πλαίσιο των ελέγχων που διεξάγονται στα εσωτερικά σύνορα, η είσοδος σε αλλοδαπό προερχόμενο απευθείας από το έδαφος κράτους συμβαλλόμενου στη σύμβαση Σένγκεν;»

25. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, ο Défenseur des droits (Συνήγορος του Πολίτη), η Γαλλική και η Πολωνική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι ίδιοι μετέχοντες στη διαδικασία ανέπτυξαν και προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 19ης Ιανουαρίου 2023.

Ανάλυση

26. Με το προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν, σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο κεφάλαιο II του τίτλου III του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 14 του εν λόγω κώδικα ή οι διατάξεις της οδηγίας 2008/115.

27. Θα ήθελα να υπογραμμίσω ευθύς εξαρχής ότι το ζητούμενο δεν είναι να διερευνηθεί η νομιμότητα της επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, αλλά μόνον οι *συνέπειες* μιας τέτοιας επαναφοράς⁹.

28. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2008/115 τυγχάνουν εφαρμογής και ότι, αντιθέτως, δεν χωρεί εφαρμογή του άρθρου 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Το συμπέρασμα αυτό απορρέει, κατ' εμέ, από το σκεπτικό του Δικαστηρίου στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις *Affum* και *Arib* κ.λπ.

Επί του ενδεχομένου εφαρμογής της οδηγίας 2008/115

29. Όπως ορίζεται στο άρθρο 1 της οδηγίας 2008/115, αντικείμενό της είναι η θέσπιση κοινών κανόνων και διαδικασιών που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σεβόμενα τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρώντας το διεθνές δίκαιο. Από την αιτιολογική σκέψη 4 προκύπτει ότι σκοπός της οδηγίας είναι να θεσπιστούν σαφείς, διαφανείς και δίκαιοι κανόνες για τη χάραξη μιας αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής, η οποία συνιστά απαραίτητο στοιχείο για την καλή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής.

30. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115, όπως ορίζεται στο άρθρο 2, είναι ευρύ¹⁰. Βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 1, η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στους παρανόμως διαμένοντες στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόους τρίτων χωρών. Η έννοια της «παράνομης παραμονής» ορίζεται στο άρθρο 3, σημείο 2, της οδηγίας, ως «*παρουσία* στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόου τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή δεν πληροί πλέον, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στο άρθρο [6] του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν¹¹ ή τις λοιπές προϋποθέσεις

⁹ Πράγματι, η νομιμότητα δεν αμφισβητείται εν προκειμένω.

¹⁰ Βλ., επίσης, Lutz, F., «Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals», σε Hailbronner, K., και Thym, D. (επιμ.), *EU Immigration and Asylum Law – a Commentary*, 2η έκδ., 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, Μόναχο, Οξφόρδη, Baden-Baden, άρθρο 2, σημείο 3.

¹¹ Πρόκειται για το άρθρο 6 που αντικατέστησε το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ 2006, L 105, σ. 1), στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 3, σημείο 2, της οδηγίας 2008/115.

εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος»¹². Από τον ορισμό αυτό συνάγεται ότι κάθε υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος βρίσκεται σε κράτος μέλος χωρίς να πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής στο έδαφος του θεωρείται, εξ αυτού και μόνον του λόγου, παρανόμως διαμένων, χωρίς να απαιτείται ελάχιστη διάρκεια παρουσίας του ενδιαφερομένου ή πρόθεσή του να μείνει εκεί¹³. Εξάλλου, ο απλώς προσωρινός ή μεταβατικός χαρακτήρας της παρουσίας δεν καταλέγεται μεταξύ των απαριθμούμενων στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115 λόγων για τους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να εξαιρέσουν παρανόμως διαμένοντα υπήκοο τρίτης χώρας από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής¹⁴.

31. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει διαπιστώσει ότι, στο πλαίσιο της οδηγίας 2008/115, οι έννοιες της «παράνομης παραμονής» και της «παράνομης εισόδου» είναι στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους, δεδομένου ότι η παράνομη είσοδος συνιστά, κατ' ουσίαν, μία από τις πραγματικές περιστάσεις που μπορούν να οδηγήσουν σε παράνομη παραμονή του υπηκόου τρίτης χώρας στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους¹⁵. Εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος έχει εισέλθει παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και θεωρείται, εξ αυτού του λόγου, ως παρανόμως διαμένων εμπίπτει, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, και υπό την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 2, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, πρέπει να υπόκειται στους κοινούς κανόνες και στις κοινές διαδικασίες της οδηγίας αυτής ενόψει της απομάκρυνσής του και ενόσω η παραμονή του εκεί δεν έχει τακτοποιηθεί¹⁶.

32. Βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2008/115, τα κράτη μέλη διαθέτουν την ευχέρεια να μην εφαρμόσουν την οδηγία αυτή σε ορισμένες σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις. Ειδικότερα, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην την εφαρμόσουν σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου, σύμφωνα με το άρθρο 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν¹⁷, ή συλλαμβάνονται ή παρακολουθούνται από τις αρμόδιες αρχές σε σχέση με παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους και στους οποίους δεν έχει, εν συνεχεία, χορηγηθεί άδεια ή δικαίωμα να παραμείνουν στο κράτος μέλος αυτό.

33. Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να αποσαφηνίσει ότι από το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2008/115 προκύπτει ότι οι δύο περιπτώσεις οι οποίες διαλαμβάνονται στη συγκεκριμένη διάταξη συνδέονται αποκλειστικώς και μόνον με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους, όπως ορίζονται στο άρθρο 2, σημείο 2, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, και, συνεπώς, δεν αφορούν τη διέλευση κοινών συνόρων κρατών μελών που αποτελούν μέρος του χώρου Σένγκεν. Η εν λόγω διάταξη δεν επιτρέπει, επομένως, στα κράτη μέλη να εξαιρέσουν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών επειδή έχουν εισέλθει παρανόμως από εσωτερικά σύνορα¹⁸. Το Δικαστήριο διευκρίνισε περαιτέρω ότι, όσον αφορά την πρώτη περίπτωση του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της

¹² Η υπογράμμιση δική μου.

¹³ Βλ. απόφαση Affum (σκέψη 48).

¹⁴ Βλ. απόφαση Affum (σκέψη 48).

¹⁵ Βλ. απόφαση Affum (σκέψη 60).

¹⁶ Βλ. απόφαση Affum (σκέψη 61).

¹⁷ Το άρθρο 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αντικατέστησε το άρθρο 13 του κανονισμού 562/2006, στο οποίο παραπέμπει το ως άνω άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2008/115.

¹⁸ Βλ. απόφαση Affum (σκέψη 69).

οδηγίας, δεν αμφισβητείται ότι απόφαση απαγόρευσης εισόδου βάσει του άρθρου 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν μπορεί να εκδοθεί αποκλειστικώς κατά υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι επιθυμούν να διέλθουν εξωτερικά σύνορα για να εισέλθουν στον χώρο Σένγκεν¹⁹.

34. Με βάση τις παραδοχές αυτές, δεν είναι δυνατόν να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Γαλλικής Κυβέρνησης ότι υπήκοος τρίτης χώρας εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση απαγόρευσης εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους δεν μπορεί να θεωρηθεί ως διαμένων στο έδαφος ενός από τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι το επιχείρημα αυτό ισοδυναμεί με μονομερή περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2008/115 από κράτος μέλος. Μια τέτοια εκδοχή θα οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι το κράτος μέλος θα μπορούσε, κατ' αποτέλεσμα, να ανακαλέσει δικαίωμα παραμονής το οποίο έχει ήδη θεμελιωθεί. Είμαι της γνώμης ότι δεν υπάρχει περιθώριο για έναν τέτοιο μονομερή περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας.

35. Ως προσωρινό συμπέρασμα, διαπιστώνεται ότι η Γαλλική Δημοκρατία δεν μπορεί να αποφασίσει, με βάση το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2008/115, να μην εφαρμόσει την οδηγία αυτή έναντι παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος συλλαμβάνεται στα σύνορα.

36. Σε σχέση με την ως άνω διαπίστωση, θα προσέθετα ότι αντιστοιχεί ακριβώς στη λύση την οποία δέχθηκε το Δικαστήριο όταν έκρινε ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2008/115 έχουν εφαρμογή στην περίπτωση υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος συλλαμβάνεται πολύ κοντά στα εσωτερικά σύνορα και βρίσκεται παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους, ακόμη και όταν το τελευταίο έχει επαναφέρει, βάσει του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, τους ελέγχους στα σύνορα αυτά²⁰. Κατ' εμέ, η ίδια λύση επιβάλλεται και στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος συλλαμβάνεται ακριβώς στα σύνορα.

37. Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115 έναντι κάθε προσώπου που συλλαμβάνεται σε εσωτερικά σύνορα εντός του χώρου Σένγκεν.

38. Οι διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 14, δεν μεταβάλλουν τη διαπίστωση αυτή.

Επί του ενδεχομένου εφαρμογής του άρθρου 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν

39. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν θεσπίζει καθεστώς ελεύθερης διέλευσης των προσώπων από τα σύνορα.

40. Τα πρόσωπα, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους, δεν πρέπει να ελέγχονται κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων. Η διέλευση των συνόρων χωρίς τη διενέργεια ελέγχου είναι, εν τοις πράγμασι, δυνατή μόνο εφόσον ισχύει έναντι πάντων²¹. Συνεπώς, η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα επεκτείνεται κατ' ανάγκην και στους υπηκόους τρίτων χωρών, λόγω της ίδιας της φύσης της απουσίας ελέγχου²². Τούτο συνεπάγεται επίσης ότι η πρόσβαση μέσω των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης.

¹⁹ Βλ. απόφαση Affum (σκέψη 70).

²⁰ Βλ. απόφαση Arrib κ.λπ. (σκέψη 67).

²¹ Πρβλ. Hoppe, M., σε Lenz, C. O., και Borchardt, K.-D. (επιμ.), *EU-Verträge Kommentar*, Bundesanzeiger Verlag, 6η έκδ., Κολωνία, 2013, άρθρο 77 ΑΕUV, σημείο 5.

²² Πρβλ. Müller-Graff, P.-Chr., σε Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (επιμ.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band II*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, άρθρο 77 ΑΕUV, σημείο 1.

41. Το άρθρο 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το οποίο προβλέπει την *υποχρέωση* των κρατών μελών να απαγορεύουν, στα *εξωτερικά* σύνορα, την είσοδο στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως καθορίζονται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, του ως άνω κώδικα²³, δεν είναι δυνατόν να ισχύει ως προς τα εσωτερικά σύνορα, ούτε καν –βάσει του άρθρου 32 του εν λόγω κώδικα– κατ’ αναλογία. Ειδικότερα, η *ratio legis* των διατάξεων αυτών είναι ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη με εξωτερικά σύνορα να μεριμνούν ώστε να μην εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι δεν έχουν δικαίωμα εισόδου. Άπαξ και εισέλθουν, η υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη δεν είναι να εκδίδουν αποφάσεις απαγόρευσης εισόδου βάσει του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, αλλά να εφαρμόζουν την οδηγία 2008/115.

42. Επιπλέον, τα κράτη μέλη²⁴ δεν προστατεύουν τα ίδια έννομα συμφέροντα στα εξωτερικά σύνορα και στα εσωτερικά σύνορα: κράτος μέλος το οποίο υποχρεούται, δυνάμει του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, να ελέγχει τα εξωτερικά σύνορα του χώρου αυτού ενεργεί προς το συμφέρον όλων των κρατών μελών του χώρου Σένγκεν. Απεναντίας, κράτος μέλος που αποφασίζει να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, το πράττει προς το δικό του συμφέρον²⁵.

43. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι, σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο κεφάλαιο II του τίτλου III του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις της οδηγίας 2008/115. Αντιθέτως, δεν χωρεί εφαρμογή του άρθρου 14 του κώδικα αυτού.

Τελικές παρατηρήσεις – ευχέρειες που παρέχει στα κράτη μέλη η οδηγία 2008/115

44. Μολονότι, σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα υπό τις προϋποθέσεις στις οποίες αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο, τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις της οδηγίας 2008/115 και δεν χωρεί εφαρμογή του άρθρου 14 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, τα κράτη μέλη διατηρούν πάντως διάφορες δυνατότητες προς διασφάλιση της αποτελεσματικής επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

45. Υπενθυμίζω επ’ αυτού ότι η διαδικασία επιστροφής που θεσπίζεται με την οδηγία 2008/115 επικεντρώνεται στην απόφαση επιστροφής, την οποία τα κράτη μέλη *οφείλουν*²⁶, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, να εκδίδουν κατά κάθε υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος βρίσκεται παρανόμως στο έδαφός τους²⁷. Η διάταξη αυτή αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της οδηγίας πάνω στον οποίο στηρίζονται οι υπόλοιπες διατάξεις της²⁸. Οι υποχρεώσεις τις οποίες

²³ Και οι οποίοι δεν εμπίπτουν στις κατηγορίες προσώπων του άρθρου 6, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

²⁴ Πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο όρος «κράτη μέλη» περιλαμβάνει μόνον τα κράτη μέλη της Ένωσης που συμμετέχουν στο κεκτημένο του Σένγκεν, καθώς και τα τρίτα κράτη που συμμετέχουν σε αυτό· βλ., επίσης, αιτιολογικές σκέψεις 21 έως 28 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

²⁵ Πρβλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Arif κ.λπ. (C-444/17, EU:C:2018:836, σημεία 58 και 59).

²⁶ Βλ. απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, σκέψη 31). Σχετικά με τον δεσμευτικό χαρακτήρα του άρθρου 6 της οδηγίας 2008/115, βλ., επίσης, Slama, S., «La transposition de la directive “retour”: vecteur de renforcement ou de régression des droits des irréguliers?» σε Dubin, L., *La Légalité de la lutte contre l’immigration irrégulière par l’Union européenne*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2012, σ. 289 έως 345, ιδίως σ. 330.

²⁷ Η υποχρέωση αυτή ισχύει με την επιφύλαξη μιας σειράς εξαιρέσεων οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο 6, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 2008/115. Επιπλέον, το άρθρο 6, παράγραφος 6, της οδηγίας αυτής επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν απόφαση ως προς τη λήξη της νόμιμης παραμονής μαζί με απόφαση επιστροφής.

²⁸ Βλ., επίσης, Hörich, D., «Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2011, σ. 281 έως 286, ιδίως σ. 283.

υπέχουν τα κράτη μέλη από τα άρθρα 6 επ. της οδηγίας 2008/115 είναι διαρκείς, σταθερές και αδιάλειπτες, υπό την έννοια ότι γεννώνται αυτοδικαίως κάθε φορά που πληρούνται οι προϋποθέσεις των άρθρων αυτών²⁹. Με άλλα λόγια, εφόσον υπήκοος τρίτης χώρας είναι παρανόμως διαμένων και δεν έχουν εφαρμογή οι εξαιρέσεις του άρθρου 6, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος υποχρεούται να εκδώσει απόφαση επιστροφής και να την εκτελέσει.

46. Σε περίπτωση που υπήκοος τρίτης χώρας κατά του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση επιστροφής συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, η οδηγία 2008/115 δεν εμποδίζει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να λάβει εις βάρος του μέτρο κράτησης³⁰. Στην περίπτωση αυτή, το κράτος μέλος δεν οφείλει να χορηγήσει προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας.

47. Επιπλέον, υπενθυμίζω τη διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115, κατά την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να μην εκδώσουν απόφαση επιστροφής υπηκόου τρίτης χώρας διαμένοντος παρανόμως στο έδαφός τους, εφόσον τον αναλαμβάνει άλλο κράτος μέλος δυνάμει διμερών συμφωνιών ή διευθετήσεων που υπήρχαν ήδη κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της οδηγίας.

48. Τέλος, σε περιπτώσεις στις οποίες, λόγω του εξαιρετικά μεγάλου αριθμού των υποκείμενων σε υποχρέωση επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών, τα κέντρα κράτησης ή το διοικητικό και δικαστικό προσωπικό ενός κράτους μέλους επιβαρύνονται σοβαρά και απρόβλεπτα, το κράτος μέλος αυτό μπορεί να λάβει επείγοντα μέτρα δυνάμει του άρθρου 18 της οδηγίας 2008/115.

Πρόταση

49. Βάσει του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) ως εξής:

Σε περίπτωση προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο κεφάλαιο II του τίτλου III του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις 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. Αντιθέτως, δεν χωρεί εφαρμογή του άρθρου 14 του ως άνω κανονισμού.

²⁹ Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Celaj (C-290/14, EU:C:2015:285, σημείο 50).

³⁰ Βλ., σχετικά, αποφάσεις Arīb κ.λπ. (σκέψη 66) και της 2ας Ιουλίου 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, σκέψεις 41 επ.).