Ġabra tal-ġurisprudenza

KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
SHARPSTON
ippreżentati fit-18 ta' Mejju 2017[1]

Kawża C-225/16

Mossa Ouhrami

[Talba għal deċiżjoni preliminari mill-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi)]

"Żona ta' libertà, sigurtà u ġustizzja – Ritorn ta' ċittadini ta' pajjiż terz li jissoġġornaw illegalment – Direttiva 2008/115/KE – Artikolu 11(2) – Projbizzjoni fuq id-dħul storika – Bidu tad-dekorrenza – Deroga ta' ordni pubbliku mit-tul massimu ta' ħames snin ta' projbizzjoni fuq id-dħul"

1. F'dan ir-rinviju għal deċiżjoni preliminari mill-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi), il-qorti tar-rinviju qed titlob gwida dwar l-interpretazzjoni tad-Direttiva 2008/115/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-16 ta' Diċembru 2008, dwar standards u proċeduri komuni fl-Istati Membri għar-ritorn ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu qegħdin fil-pajjiż illegalment[2] (iktar 'il quddiem id-"Direttiva dwar ir-ritorn") u b'mod partikolari l-Artikolu 11 tagħha.

2. It-talba saret fil-kuntest ta' appell imressaq minn ċittadin ta' pajjiż terz kontra l-kundanna u l-priġunerija tiegħu għar-reat li kien preżenti fit-territorju tal-Istat Membru kkonċernat (il-Pajjiżi l-Baxxi), filwaqt li kien jaf li kien ġie ddikjarat bħala ċittadin ta' pajjiż terz mhux mixtieq u li kontrih kienet ittieħdet deċiżjoni li obbligatu jitlaq mit-territorju nazzjonali u li imponiet projbizzjoni fuq id-dħul ta' 10 snin sabiex ikun jista' (jerġa') jidħol. Jekk il-kundanna tiġix ikkonfermata jew irrevokata jiddependi minn jekk kinitx għadha fis-seħħ l-"projbizzjoni fuq id-dħul storika" (jiġifieri, projbizzjoni fuq id-dħul imposta qabel id-dħul fis-seħħ tad-Direttiva dwar ir-ritorn)[3] meta kien suġġett għal prosekuzzjoni kriminali. Ir-risposta għal din id-domanda tiddependi fuq il-mument li fih il-projbizzjoni fuq id-dħul titqies li tibda tiddekorri u l-effett (jekk hemm) li d-Direttiva dwar ir-ritorn għandha fuq it-tul tal-projbizzjoni fuq id-dħul storika fiċ-ċirkustanzi partikolari tal-każ.

1 Lingwa oriġinali: l-Ingliż.

2 ĠU 2008 L 348, p. 98.

3 Dan huwa l-kliem użat mill-Kummissjoni Ewropea fir-Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni, tal-1 ta' Ottubru 2015, li tistabbilixxi "Manwal ta' Ritorn" li għandu jintuża mill-awtoritajiet kompetenti tal-Istati Membri meta jkunu qed iwettqu l-kompiti relatati mar-ritorn, C(2015) 6250 finali, Anness, p. 68 u fil-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Kunsill u lill-Parlament Ewropew dwar il-Politika tar-Ritorn tal-UE, 28 ta' Marzu 2014, COM(2014) 199 finali, p. 27.

Id-dritt tal-Unjoni Ewropea

L-acquis ta' Schengen

3. Iż-żona ta' Schengen[4] hija bbażata fuq il-Ftehim ta' Schengen tal-1985[5], li permezz tiegħu l-Istati firmatarji qablu li jneħħu l-fruntieri interni kollha u jistabbilixxu fruntiera esterna unika. Fiż-żona ta' Schengen, huma applikabbli regoli u proċeduri komuni fir-rigward ta', *inter alia*, kontrolli fil-fruntieri.

4. Is-Sistema ta' Informazzjoni Schengen (iktar 'il quddiem is-"SIS") ġiet stabbilita skont l-Artikolu 92 tal-Konvenzjoni li timplementa l-Ftehim ta' Schengen (iktar 'il quddiem is-"CISA")[6]. Minn dakinhar din ġiet issostitwita bis-SIS II li tippermetti lill-Istati Membri jiksbu informazzjoni relatata ma' allerti għall-finijiet ta' rifjut ta' dħul jew ta' soġġorn għal ċittadini ta' pajjiżi terzi[7].

5. L-Artikolu 24 tar-Regolament Nru 1987/2006 jirrigwarda l-kundizzjonijiet għall-ħruġ ta' allerti dwar rifjut ta' dħul jew ta' soġġorn. Dan jipprovdi li:

"1. Id-*data* dwar ċittadini ta' pajjiż terz li għalihom inħareġ allert għall-finijiet ta' rifjut ta' dħul jew soġġorn għandha tiddaħħal abbażi ta' allert nazzjonali li jirriżulta minn deċiżjoni meħuda mill-awtoritajiet amministrattivi jew mill-qrati […].

2. Allert għandu jiddaħal meta d-deċiżjoni msemmija fil-paragrafu 1 tkun ibbażata fuq theddida għall-politika pubblika jew għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali li tista' tiġi mill-preżenza ta' ċittadin ta' pajjiż terz in kwistjoni fit-territorju ta' Stat Membru.

[…]

3. Allert jista' jiddaħħal ukoll meta d-deċiżjoni msemmija fil-paragrafu 1 kienet ibbażata fuq il-fatt li ċ-ċittadin ta' pajjiż terz kien soġġett għal miżura li tinvolvi tkeċċija, rifjut għal dħul jew tneħħija li ma ġietx revokata jew sospiża, li tinkludi jew hija akkumpanjata minn projbizzjoni ta' dħul jew, fejn applikabbli, projbizzjoni ta' residenza, abbażi ta' nuqqas ta' konformità mar-regolamenti nazzjonali dwar id-dħul jew ir-residenza ta' ċittadini ta' pajjiż terz.

[…]"

4 L-acquis ta' Schengen kif msemmi fl-Artikolu 1(2) tad-Deċiżjoni tal-Kunsill 1999/435/KE, tal-20 ta' Mejju 1999 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 1, p. 136). Iż-"żona ta' Schengen" tinkludi l-parti l-kbira tal-Istati tal-Unjoni Ewropea, ħlief għall-Bulgarija, il-Kroazja, Ċipru, l-Irlanda, ir-Rumanija u r-Renju Unit. L-Islanda, in-Norveġja, l-Isvizzera u l-Liechtenstein daħlu wkoll fiż-żona ta' Schengen.

5 Ftehim bejn il-Gvernijiet tal-Istati tal-Unjoni Ekonomika Benelux, ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja u r-Repubblika Franċiża dwar it-tneħħija ftit ftit tal-kontroll fuq il-fruntieri komuni (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 2, p. 3).

6 Il-Konvenzjoni li timplimenta l-Ftehim ta' Schengen, tal-14 ta' Ġunju 1985, bejn il-Gvernijiet tal-Istati tal-Unjoni Ekonomika tal-Benelux, ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja u r-Repubblika Franċiża dwar it-tneħħija bil-mod ta' kontrolli fil-fruntieri komuni tagħhom (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 2, p. 9).

7 Regolament (UE) Nru 1987/2006 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-20 ta' Diċembru 2006, dwar l-istabbiliment, it-tħaddim u l-użu tas-sistema ta' informazzjoni ta' Schengen tat-tieni ġenerazzjoni (SIS II) (iktar 'il quddiem is-"SIS II") (ĠU 2006 L 381, p. 4), premessa 10. Is-SIS II topera fl-Istati Membri kollha tal-UE u Pajjiżi Assoċjati li huma parti miż-żona ta' Schengen. Il-Bulgarija, l-Irlanda, ir-Rumanija u r-Renju Unit joperaw is-SIS II biss fil-kuntest tal- kooperazzjoni tal-infurzar tal-liġi.

6. Id-Direttiva tal-Kunsill 2001/40/KE, tat-28 ta’ Mejju 2001, dwar ir-rikonoxximent reċiproku tad-deċiżjonijiet dwar l-espulsjoni ta’ ċittadini ta’ pajjiżi terzi tibni fuq l-*acquis* ta’ Schengen u għandha l-għan li tiżgura effettività ikbar fl-infurzar tad-deċiżjonijiet ta’ tkeċċija [8]. Il-premessa 5 tinnota li l-kooperazzjoni bejn l-Istati Membri fuq ir-ritorn ta’ ċittadini ta’ pajjiżi terzi ma tistax tinkiseb biżżejjed fil-livell tal-Istati Membri. Għalhekk id-direttiva għandha l-għan li tippermetti r-rikonoxximent ta’ deċiżjonijiet ta’ tkeċċija maħruġa minn Stat Membru wieħed kontra ċittadin ta’ pajjiż terz preżenti ġewwa t-territorju ta’ Stat Membru ieħor [9].

Id-Direttiva dwar ir-ritorn

7. Id-Direttiva dwar ir-ritorn għandha l-oriġini tagħha f’żewġ Kunsilli Ewropej. L-ewwel wieħed, ġewwa Tampere fil-15 u fis-16 ta’ Ottubru 1999, stabbilixxa approċċ koerenti fl-immigrazzjoni u fl-ażil [10]. It-tieni wieħed, il-Kunsill Ewropew ta’ Brussell tal-4 u tal-5 ta’ Novembru 2004, sejjaħ għat-twaqqif ta’ politika effettiva ta’ tneħħija u ta’ ripatrijazzjoni, ibbażata fuq standards komuni, sabiex persuni jiġu rritornati b’mod uman u b’rispett sħiħ għad-drittijiet fundamentali u d-dinjità tagħhom [11]. Id-Direttiva dwar ir-ritorn, ippromulgata bħala riżultat ta’ dawk il-politiki, tistabbilixxi sett ta’ regoli orizzontali applikabbli għaċ-ċittadini kollha ta’ pajjiżi terzi li ma jissodisfawx jew ma jissodisfawx iktar il-kundizzjonijiet għad-dħul, għas-soġġorn jew għar-residenza fi Stat Membru [12]. Il-proċeduri u l-istandards komuni introdotti mid-Direttiva dwar ir-ritorn għandhom jiġu applikati skont, *inter alia*, id-drittijiet fundamentali bħala prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni Ewropea [13].

8. Għan fundamentali tad-Direttiva dwar ir-ritorn huwa li jiġu stabbiliti regoli ċari, trasparenti u ġusti meħtieġa “biex ikun hemm politika ta’ ritorn effettiva bħala element neċessarju ta’ politika tal-migrazzjoni li tkun ġestita b’mod tajjeb”. It-tkeċċija ta’ ċittadin ta’ pajjiż terz li jkun qed jissoġġorna illegalment mit-territorju ta’ Stat Membru għandha titwettaq permezz ta’ proċedura ġusta u trasparenti [14]. Skont il-prinċipji ġenerali tad-dritt tal-UE, deċiżjonijiet meħuda skont id-Direttiva dwar ir-ritorn għandhom jiġu adottati fuq bażi ta’ każ b’każ u għandhom ikunu bbażati fuq kriterji oġġettivi, li jimplika li l-kunsiderazzjoni għandha tmur lil hinn mis-sempliċi fatt ta’ soġġorn illegali [15]. Madankollu huwa leġittimu għall-Istati Membri li jirritornaw ċittadini ta’ pajjiżi terzi li qed jissoġġornaw illegalment, bil-kundizzjoni li dawn ikollhom fis-seħħ sistemi ta’ ażil ġusti u effiċjenti li josservaw b’mod sħiħ il-prinċipju ta’ non-refoulement [16].

9. Il-premessa 14 hija partikolarment importanti. Din tgħid li:

“L-effetti ta’ miżuri nazzjonali dwar ir-ritorn għandhom jingħataw dimensjoni Ewropea billi tiġi stabbilita projbizzjoni fuq id-dħul li jimpedixxi d-dħul u s-soġġorn fit-territorju ta’ l-Istati Membri kollha. It-tul tal-validità tal-projbizzjoni fuq id-dħul għandu jkun determinat b’kont meħud taċ-ċirkostanzi rilevanti kollha tal-każ individwali u normalment m’għandux ikun aktar minn ħames snin. F’dan il-kuntest għandha tingħata attenzjoni partikolari għall-fatt li ċittadin ta’ pajjiż terz ikkonċernat kien diġà s-suġġett ta’ aktar minn deċiżjoni waħda ta’ ritorn jew ta’ ordni ta’ tneħħija jew daħal fit-territorju ta’ Stat Membru waqt projbizzjoni ta’ dħul.”

8 ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 4, p. 107, ara l-premessa 3. Din id-direttiva ġiet segwita bid-Deċiżjoni tal-Kunsill 2004/191/KE, tat-23 ta’ Frar 2004, li tistabbilixxi l-kriterji u l-arranġamenti prattiċi għall-kumpens tal-iżbilanċi finanzjarji li jirriżultaw mill-applikazzjoni tad-Direttiva 2001/40/KE dwar ir-rikonoxximent reċiproku ta’ deċiżjonijiet dwar it-tkeċċija ta’ ċittadini ta’ pajjiż terz (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 1, Vol. 5, p. 25).

9 Artikolu 1.

10 Premessa 1.

11 Premessa 2.

12 Premessa 5.

13 Premessa 24 u Artikolu 1.

14 Premessa 4.

15 Premessa 6.

16 Premessa 8.

10. Id-definizzjonijiet li ġejjin u li jinsabu fl-Artikolu 3 huma rilevanti:

"[…]

(1) 'ċittadin ta' pajjiż terz' tfisser kwalunkwe persuna li m'hijiex ċittadin ta' l-Unjoni Ewropea fis-sens ta' l-Artikolu 17(1) tat-Trattat tal-KE u li m'hijiex persuna li tgawdi d-dritt tal-moviment liberu Komunitarju, kif definit fl-Artikolu 2(5) tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen;

(2) 'soġġorn illegali' tfisser il-preżenza fit-territorju ta' Stat Membru, ta' ċittadin ta' pajjiż terz li ma jissodisfax, jew m'għadux jissodisfa l-kondizzjonijiet ta' dħul kif stabbiliti fl-Artikolu 5 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen jew kondizzjonijiet oħrajn għal dħul, soġġorn jew residenza f'dak l-Istat Membru;

(3) 'ritorn' tfisser il-proċess tat-tluq lura ta' ċittadin ta' pajjiż terz - kemm jekk b'konformità volontarja ma' obbligu ta' ritorn kif ukoll jekk infurzat - għal:

– il-pajjiż ta' oriġini tiegħu jew tagħha, jew

– pajjiż ta' transitu skond ftehim ta' riamissjoni [tal-Unjoni] jew bilaterali jew arranġamenti oħra, jew

– pajjiż terz ieħor, li għalih iċ-ċittadin tal-pajjiż terz ikkonċernat volontarjament jiddeċiedi li jirritorna u li fih hu jew hi ser jiġi aċċettat;

(4) 'deċiżjoni ta' ritorn' tfisser deċiżjoni jew att amministrattiv jew ġudizzjarju, li jgħid jew jiddikjara li s-soġġorn ta' ċittadin ta' pajjiż terz hija illegali u li jimponi jew jiddikjara l-obbligu ta' ritorn;

(5) 'tneħħija' tfisser l-infurzar ta' l-obbligu ta' ritorn, jiġifieri t-trasport fiżiku barra mill-Istat Membru;

(6) 'projbizzjoni fuq id-dħul' tfisser deċiżjoni jew att amministrattiv jew ġudizzjarju li jipprojbixxi dħul lejn u soġġorn fit-territorju ta' l-Istati Membri għal perijodu speċifikat, li jakkumpanja deċiżjoni ta' ritorn;

[…]"

11. L-Istati Membri jżommu d-dritt li jadottaw dispożizzjonijiet iktar favorevoli sakemm dawn ikunu kompatibbli mad-Direttiva dwar ir-ritorn [17].

12. L-Artikolu 6(1) jirrikjedi li Stati Membri għandhom joħorġu deċiżjoni ta' ritorn għal kull ċittadin ta' pajjiż terz li jkun qed jissoġġorna illegalment fit-territorju tagħhom [18]. L-Artikolu 6(6) jagħti lill-Istati Membri l-possibbiltà li jadottaw deċiżjoni dwar it-tmiem ta' soġġorn legali flimkien ma' deċiżjoni ta' ritorn u/jew deċiżjoni dwar tneħħija u/jew projbizzjoni fuq id-dħul f'deċiżjoni jew att amministrattiv jew ġudizzjarju wieħed kif previst fil-leġiżlazzjoni nazzjonali tagħhom [19].

17 Artikolu 4.

18 Dan l-obbligu huwa mingħajr preġudizzju għall-eċċezzjonijiet limitati mniżżla fl-Artikolu 6(2) sa (5). Ebda waħda minn dawk l-eċċezzjonijiet ma jidhru li huma rilevanti għall-proċeduri nazzjonali li wasslu għar-rinviju preżenti.

19 Mingħajr preġudizzju għas-salvagwardji proċedurali disponibbli previsti fil-Kapitolu III u f'dispożizzjonijiet rilevanti oħra tad-dritt tal-Unjoni u tad-dritt nazzjonali.

13. L-Artikolu 11 jipprovdi li:

"1. Deċiżjonijiet ta' ritorn għandhom ikunu akkumpanjati minn projbizzjoni fuq id-dħul:

(a) jekk ma jkun ingħata l-ebda perijodu għat-tluq volontarju jew,

(b) jekk l-obbligu ta' ritorn ma jkunx ġie rispettat.

F'każijiet oħrajn, deċiżjonijiet ta' ritorn jistgħu jkunu akkumpanjati minn projbizzjoni fuq id-dħul.

2. It-tul tal-projbizzjoni fuq id-dħul għandu jiġi determinat b'kont dovut taċ-ċirkostanzi rilevanti kollha tal-każ individwali u fil-prinċipju ma għandux jeċċedi il-ħames snin. Hu jista' madankollu jeċċedi l-ħames snin jekk iċ-ċittadin ta' pajjiż terz ikun ta' theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali.

3. L-Istati Membri għandhom jikkunsidraw l-irtirar jew is-sospensjoni ta' projbizzjoni fuq id-dħul meta ċittadin ta' pajjiż terz li jkun is-suġġett ta' projbizzjoni fuq id-dħul maħruġa skond it-tieni subparagrafu tal-paragrafu 1 jista' juri li jkun ħalla jew ħalliet it-territorju ta' Stat Membru f'konformità sħiħa ma' deċiżjoni ta' ritorn.

[…]"

Id-dritt nazzjonali

14. Skont l-Artikolu 67(1) tal-Vreemdelingenwet 2000 (liġi fuq ċittadini barranin, iktar 'il quddiem il-"Vw") ċittadin ta' pajjiż terz [20] jista' jiġi ddikjarat bħala mhux mixtieq, sa fejn hawnhekk huwa relevanti: (i) jekk ma jkunx legalment residenti fil-Pajjiżi l-Baxxi u jekk wettaq ripetutament atti li huma punibbli skont il-Vw; (ii) jekk ikun instab ħati b'sentenza li tkun saret finali ta' reat li għalih tista' tingħata sentenza ta' priġunerija ta' tliet snin jew iktar; jew (iii) jekk huwa jirrappreżenta perikolu għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà nazzjonali. Dawn il-kundizzjonijiet huma alternattivi.

15. Skont l-Artikolu 68 tal-Vw, id-dikjarazzjoni li persuna ma hijiex mixtieqa titneħħa fuq talba taċ-ċittadin ta' pajjiż terz jekk ikun baqa' barra l-Pajjiżi l-Baxxi għal perijodu mhux interrott ta' 10 snin li matulhom ebda waħda mir-raġunijiet imsemmija fl-Artikolu 67(1) tal-Vw ma tkun qamet.

16. Il-Vw ġiet emendata sabiex tiġi trasposta d-Direttiva dwar ir-ritorn fl-ordinament ġuridiku nazzjonali. L-Artikolu 61(1) tal-Vw jipprovdi li ċittadin ta' pajjiż terz li ma jkunx, jew ma għadux iktar, residenti legalment għandu jitlaq mill-Pajjiżi l-Baxxi volontarjament fil-perjodu stabbilit fl-Artikolu 62 jew fl-Artikolu 62c tal-Vw. L-Artikolu 62(1) tal-Vw jipprovdi wkoll li, wara li tkun inħarġet kontrih deċiżjoni ta' ritorn, iċ-ċittadin ta' pajjiż terz għandu jitlaq mill-Pajjiżi l-Baxxi volontarjament fi żmien erba' ġimgħat.

17. L-Artikolu 66a(1) tal-Vw u l-Artikolu 6.5a(5) tal-Vreemdelingenbesluit 2000 (digriet fuq ċittadini barranin tal-2000, iktar 'il quddiem il-"Vb"), ġew adottati speċifikament sabiex l-Artikolu 11 tad-Direttiva dwar ir-ritorn jiġi traspost fid-dritt nazzjonali.

20 Il-leġiżlazzjoni Olandiża tuża t-terminu "ċittadin barrani". Fl-analiżi tiegħi f'dawn il-konklużjonijiet ser nirreferi għal tali persuna bħala "ċittadin ta' pajjiż terz" (it-terminu użat fid-Direttiva dwar ir-ritorn).

18. Skont l-Artikolu 66a(1) tal-Vw, projbizzjoni fuq id-dħul tinħareġ kontra ċittadin ta’ pajjiż terz li ma jkunx telaq mill-Pajjiżi l-Baxxi volontarjament fil-perjodu applikabbli. Skont l-Artikolu 66a(4) tal-Vw, il-projbizzjoni fuq id-dħul tinħareġ għal perjodu speċifikat, li ma għandux jaqbeż il-ħames snin, ħlief jekk ċittadin ta’ pajjiż terz ikun ta’ theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali. Dan il-perjodu għandu jiġi kkalkolat mid-data li fiha ċittadin ta’ pajjiż terz ikun fil-fatt telaq mill-Pajjiżi l-Baxxi.

19. Skont l-Artikolu 66a(7) tal-Vw ċittadin ta’ pajjiż terz li fil-konfront tiegħu tapplika projbizzjoni fuq id-dħul ma jistax ikun residenti legalment, *inter alia*: (i) jekk ikun instab ħati b’sentenza li tkun saret finali ta’ reat li għalih tista’ tingħata sentenza ta’ priġunerija ta’ tliet snin jew iktar; (ii) jekk huwa jirrappreżenta perikolu għall-ordni pubbliku jew għas-sigurtà nazzjonali; jew (iii) jekk huwa jirrappreżenta theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali.

20. Skont l-Artikolu 197 tal-Wetboek van Strafrecht (kodiċi tal-liġi kriminali, iktar ’il quddiem is-“Sr”), fil-verżjoni tiegħu applikabbli fiż-żmien meta seħħew il-fatti fil-kawża prinċipali, ċittadin ta’ pajjiż terz li jibqa’ fil-Pajjiżi l-Baxxi, meta jkun taf jew ikollu raġuni serja biex jissuspetta li huwa kien iddikjarat ċittadin mhux mixtieq ta’ pajjiż terz skont regolament statutorju, jista’ jkun suġġett, *inter alia*, għal perijodu ta’ priġunerija ta’ mhux iktar minn sitt xhur. Skont il-verżjoni attwali tal-istess artikolu, ċittadin ta’ pajjiż terz li jibqa’ fil-Pajjiżi l-Baxxi, filwaqt li jkun jaf jew ikollu raġuni serja biex jissuspetta li huwa kien iddikjarat ċittadin ta’ pajjiż terz mhux mixtieq bis-saħħa ta’ regolament statutorju jew li projbizzjoni fuq id-dħul ġiet imposta fuqu bis-saħħa tal-Artikolu 66a(7) tal-Vw, huwa wkoll jista’, *inter alia*, ikun suġġett għal perijodu ta’ priġunerija ta’ mhux iktar minn sitt xhur.

21. Skont l-Artikolu 6.6(1) tal-Vb, fil-verżjoni applikabbli fiż-żmien meta seħħew il-fatti fil-kawża prinċipali, talba għat-tneħħija tad-dikjarazzjoni li persuna ma hijiex mixtieqa tingħata sakemm iċ-ċittadin ta’ pajjiż terz ma kienx suġġett għal prosekuzzjoni kriminali u ddikjarat persuna mhux mixtieqa, *inter alia*, bħala riżultat ta’ reati vjolenti jew reati relatati mad-droga, u sakemm ukoll, mid-dikjarazzjoni li persuna ma hijiex mixtieqa, huwa jkun telaq u qagħad barra mill-Pajjiżi l-Baxxi għal 10 snin konsekuttivi.

Il-fatti, il-proċedura u d-domandi preliminari

22. M. Ouhrami huwa probabbilment ċittadin Alġerin. Daħal fil-Pajjiżi l-Baxxi fl-1999 iżda qatt ma kellu permess ta’ residenza. Bejn l-2000 sa l-2002, huwa nstab ħati f’ħames okkażjonijiet ta’ reati ta’ serq aggravat, riċettazzjoni u l-pussess ta’ drogi qawwija u ġie kkundannat għal total ta’ madwar 13-il xahar priġunerija.

23. Permezz ta’ deċiżjoni tat-22 ta’ Ottubru 2002 (iktar ’il quddiem id-“deċiżjoni tal-Ministru”) il-Minister voor Vreemdelingenzaken en Immigratie (ministru tal-immigrazzjoni u l-integrazzjoni) iddeċieda għal dawn il-motivi li M. Ouhrami kien jirrappreżenta perikolu għall-ordni pubbliku u ddikjarah bħala ċittadin ta’ pajjiż terz mhux mixtieq. Id-deċiżjoni tal-Ministru taqra kif ġej:

“Il-persuna kkonċernata ġiet kkundannata għal total ta’ iktar minn 6 xhur ħabs mingħajr ebda kundizzjoni. Minħabba f’hekk huwa maħsub li l-persuna kkonċernata, li ma tirrisjedix legalment fil-Pajjiżi l-Baxxi fis-sens tal-Artikolu 8(a) sa (e) jew (l) tal-Vw, tirrappreżenta perikolu għall-ordni pubbliku.

[…]

Konsegwenzi legali ta’ din id-deċiżjoni

[…]

Fir-rigward tad-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 6.6(1) tal-Vb, il-persuna kkonċernata, billi ġiet iddikjarata persuna mhux mixtieqa skont l-Artikolu 67 tal-Vw, fuq il-bażi ta', *inter alia*, reat relatat mad-drogi, għandha tibqa' barra mill-Pajjiżi l-Baxxi għal għaxar snin konsekuttivi mill-mument li tkun ġiet ddikjarata persuna mhux mixtieqa u tkun telqet mill-Pajjiżi l-Baxxi."

24. Id-deċiżjoni tal-Ministru ġiet innotifikata lil M. Ouhrami fis-17 ta' April 2003. Huwa ma kkontestahiex. Id-deċiżjoni tal-Ministru saret finali fil-15 ta' Mejju 2003.

25. Għalkemm kien jaf li kien ġie ddikjarat ċittadin ta' pajjiż terz mhux mixtieq, M. Ouhrami baqa' f'Amsterdam fl-2011 u fl-2012 bi ksur tad-deċiżjoni tal-Ministru [21]. Dan huwa reat punibbli skont l-Artikolu 197 tas-Sr u M. Ouhrami ġie kkundannat għal tmien xhur priġunerija.

26. Fl-appell, M. Ouhrami sostna quddiem il-Gerechtshof Amsterdam (qorti tal-appell, Amsterdam, il-Pajjiżi l-Baxxi) li l-proċedura ta' ritorn stabbilita fid-Direttiva dwar ir-ritorn ma kinitx ġiet eżawrita.

27. Dik il-qorti eżaminat il-proċedura ta' ritorn li ġiet segwita fil-każ ta' M. Ouhrami. Hija nnotat li: (i) id-Dienst Terugkeer en Vertrek (servizz ta' ripatrijazzjoni u ta' tluq) kien għamel 26 intervista miegħu dwar it-tluq; (ii) huwa kien ġie ripetutament irriferut lill-awtoritajiet tal-Alġerija, il-Marokk u t-Tuneżija, iżda ma ġie l-ebda rapport pożittiv minn ebda wieħed minn dawk il-pajjiżi; (iii) saru diversi investigazzjonijiet permezz tal-Interpol, partikolarment fir-rigward tal-marki tas-swaba; (iv) saru sforzi sabiex issir analiżi tal-lingwa miegħu; (v) il-proċeduri tas-servizz ta' ripatrijazzjoni u ta' tluq fir-rigward tar-ripatrijazzjoni kienu ġew eżawriti; imma (vi) dak kollu li ntqal ma wassalx għar-ripatrijazzjoni ta' M. Ouhrami għaliex ma kien ikkoopera bl-ebda mod. Abbażi ta' dawn l-elementi, il-Gerechtshof Amsterdam (qorti tal-appell, Amsterdam), fis-sentenza tagħha tat-22 ta' Novembru 2013, iddeċidiet li l-proċedura ta' ritorn kienet ġiet eżawrita u li s-sentenza ta' priġunerija imposta fuq M. Ouhrami għalhekk ma kinitx tikser id-Direttiva dwar ir-ritorn. Madankollu, hija naqqset dik is-sentenza għal xahrejn priġunerija.

28. M. Ouhrami appella fuq punt ta' liġi quddiem il-qorti tar-rinviju. Mingħajr ma kkontesta d-deċiżjoni li l-proċedura ta' ritorn kienet ġiet eżawrita, huwa argumenta li d-deċiżjoni tal-Ministru adottata fl-2002 li ddikjaratu ċittadin ta' pajjiż terz mhux mixtieq għandha titqies li hija projbizzjoni fuq id-dħul li daħlet fis-seħħ meta nħarġet jew, l-iktar tard, meta sar jaf biha. Billi l-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn jipprovdi li t-tul tal-projbizzjoni fuq id-dħul normalment ma għandux jaqbeż ħames snin, irriżulta li l-projbizzjoni fuq id-dħul ma kinitx għadha fis-seħħ fl-2011/2012.

29. Il-qorti tar-rinviju tosserva li skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, id-deċiżjoni li persuna ma hijiex mixtieqa adottata qabel id-dħul fis-seħħ tad-Direttiva dwar ir-ritorn għandha titqies bħala ekwivalenti għal projbizzjoni fuq id-dħul kif iddefinita fl-Artikolu 3(6) ta' din id-direttiva u li, skont l-Artikolu 11(2) tagħha, it-tul massimu normali tagħha ma jistax jaqbeż il-ħames snin [22]. Imbagħad tqum il-kwistjoni dwar meta jibda jiddekorri dan il-perjodu. Skont l-Artikolu 66a(4) tal-Vw, it-tul ta' projbizzjoni fuq id-dħul għandu jiġi kkalkolat mid-data meta ċ-ċittadin tal-pajjiż terz attwalment telaq mill-Pajjiżi l-Baxxi.

30. F'dan l-isfond, il-qorti tar-rinviju tistaqsi jekk l-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn jirregolax mhux biss it-tul ta' projbizzjoni fuq id-dħul, iżda wkoll il-mument li fih tibda l-projbizzjoni. Hija tesprimi l-opinjoni li, min-natura tagħha stess, projbizzjoni fuq id-dħul hija rilevanti biss wara li ċ-ċittadin ta' pajjiż terz ikun telaq mill-pajjiż.

21 Id-digriet tar-rinviju ma jipprovdi l-ebda informazzjoni dwar fejn kien jinsab M. Ouhrami bejn l-2003 u l-2011 Fis-seduta r-rappreżentant tiegħu ddikjara li sa fejn jaf hu M. Ouhrami qatt ma telaq mill-Pajjiżi l-Baxxi.

22 Ara s-sentenza tad-19 ta' Settembru 2013, Filev u Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, punt 26 *et seq*.

31. Il-qorti tar-rinviju tosserva li jekk il-bidu tad-dekorrenza tal-projbizzjoni fuq id-dħul huwa differenti mill-mument tat-tluq mit-territorju nazzjonali, iqumu kwistjonijiet dwar jekk id-deċiżjoni tal-Ministru kienx għad kellha effetti legali meta s-sentenza ta' priġunerija ġiet imposta fuq M. Ouhrami.

32. F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Hoge Raad (qorti suprema) iddeċidiet li tissospendi l-proċeduri quddiemha u li titlob gwida dwar id-domandi li ġejjin:

"1) L-Artikolu 11(2) tad-Direttiva 'Ritorn' għandu jiġi interpretat fis-sens li t-terminu ta' ħames snin li jipprevedi huwa kkalkolat:

a) b'effett mill-ħruġ tal-projbizzjoni ta' dħul (jew, retroattivament, mid-deċiżjoni ekwivalenti li tiddikjara persuna mhux mixtieqa), jew

b) b'effett mid-data li fiha l-persuna kkonċernata telqet fil-fatt mit-territorju — essenzjalment — tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea, jew

c) minn xi mument ieħor?

2) L-Artikolu 11(2) tad-Direttiva 'Ritorn' għandu, fid-dawl tal-applikazzjoni tad-dritt tranżitorju, jiġi interpretat fis-sens li deċiżjonijiet meħuda qabel ma' din id-direttiva daħlet fis-seħħ, li għandhom l-effett legali li d-destinatarju tagħhom ikollu jibqa' barra mill-Pajjiżi l-Baxxi għal għaxar snin konsekuttivi, meta l-projbizzjoni mid-dħul ġiet deċiża fid-dawl taċ-ċirkustanzi rilevanti kollha marbuta mal-każ ineżami u kienet suġġetta għal rimedji legali, ma jistgħux ikollhom iktar effetti legali jekk, fil-mument li din id-direttiva kellha tiġi trasposta jew fil-mument li ġie kkonstatat li d-destinatarju ta' din id-deċiżjoni kien jinsab fil-Pajjiżi l-Baxxi, it-tul ta' żmien ta' dan l-obbligu kien jeċċedi t-tul ta' żmien previst minn din id-dispożizzjoni?"

33. Ġew ippreżentati osservazzjonijiet bil-miktub f'isem M. Ouhrami, id-Danimarka, il-Pajjiżi l-Baxxi, l-Isvizzera u l-Kummissjoni Ewropea. Bl-eċċezzjoni tal-Isvizzera, dawn kollha ta' hawn fuq għamlu sottomissjonijiet orali fis-seduta tas-16 ta' Marzu 2017.

Evalwazzjoni

Osservazzjonijiet preliminari

34. Id-Direttiva dwar ir-ritorn tikkostitwixxi żvilupp fl-*acquis* ta' Schengen fir-rigward ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li ma jissodisfawx jew ma għadhomx jissodisfaw il-kundizzjonijiet għad-dħul skont il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen [23]. Din id-direttiva tissostitwixxi l-Artikoli 23 u 24 tas-CISA li jirrigwardaw ir-ritorn ta' ċittadini minn pajjiżi terzi li ma jissodisfawx jew ma għadhomx jissodisfaw il-kundizzjonijiet għal żjara qasira applikabbli fit-territorju tal-partijiet għall-Ftehim ta' Schengen [24].

23 Regolament (UE) 2016/399 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-9 ta' Marzu 2016, dwar Kodiċi tal-Unjoni dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni min-naħa għall-oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU 2016 L 77, p.1). Dan ir-regolament ħassar u ssostitwixxa r-Regolament (KE) Nru 562/2006 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Marzu 2006, li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU 2006 L 105, p. 1), li min-naħa tiegħu ħassar l-Artikoli 2 sa 8 tas-CISA b'effett mit-13 ta' Ottubru 2006. Ara wkoll il-premessi 25 sa 30 tad-Direttiva dwar ir-ritorn.

24 Artikolu 21.

35. F'dan il-kuntest, id-Direttiva dwar ir-ritorn tistabbilixxi standards komuni, proċeduri u salvagwardji legali li għandhom jiġu applikati fl-Istati Membri għar-ritorn taċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu qed jissoġġornaw illegalment u biex persuni jiġu rritornati b'mod uman, b'rispett sħiħ għad-drittijiet fundamentali u għad-dinjità tagħhom [25]. L-"Ewropizzazzjoni" tal-effetti ta' miżuri ta' ritorn nazzjonali hija maħsuba biex trawwam il-kredibbiltà ta' politika ta' ritorn tassew Ewropea [26].

36. Mid-definizzjoni tal-kunċett ta' "soġġorn illegali" stabbilita fl-Artikolu 3(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn jirriżulta li "kull ċittadin ta' pajjiż terz li huwa preżenti fit-territorju ta' Stat Membru mingħajr ma jissodisfa l-kundizzjonijiet għad-dħul, għas-soġġorn jew għar-residenza f'dan il-pajjiż ikun, b'dan il-fatt biss, f'residenza irregolari, mingħajr ma din il-preżenza tkun suġġetta għal kundizzjoni ta' perijodu minimu jew ta' intenzjoni li wieħed jibqa' f'dan it-territorju" [27]. Inizjalment huma l-Istati Membri li għandhom jiddeterminaw skont il-liġi nazzjonali tagħhom liema huma dawk il-kundizzjonijiet u għalhekk jekk soġġorn ta' persuna partikolari fit-territorju tagħhom huwiex legali jew illegali [28]. L-interazzjoni tad-Direttiva dwar ir-ritorn mal-*acquis* ta' Schengen kif ukoll l-istruttura ta' din id-direttiva jenfasizzaw id-dimensjoni Ewropea ta' deċiżjonijiet ta' ritorn u projbizzjonijiet fuq id-dħul stabbiliti sabiex tiġi żgurata politika effettiva ta' ritorn.

37. Deċiżjonijiet ta' ritorn jimponu fuq ċittadini ta' pajjiżi terzi li jissoġġornaw illegalment fit-territorju tal-Istati Membri [29] l-obbligu ta' "ritorn", jiġifieri li jmorru lura lejn il-pajjiż ta' oriġini tagħhom, lejn pajjiż ta' tranżitu jew lejn pajjiż terz ieħor [30]. Minn dan isegwi li ċ-ċittadin ta' pajjiż terz ma jistax jibqa' fit-territorju tal-Istat Membru ta' ħruġ. Stati Membri oħra jistgħu jirrikonoxxu u jinfurzaw deċiżjonijiet ta' ritorn skont id-Direttiva 2001/40.

38. Projbizzjoni fuq id-dħul ma tistax tinħareġ indipendentement imma tista' takkumpanja biss deċiżjoni ta' ritorn [31]. Huwa ċar mill-formulazzjoni tal-premessa 14 u tal-Artikolu 3(6) tad-Direttiva dwar ir-ritorn li projbizzjoni fuq id-dħul, anki għalkemm maħruġa minn Stat Membru wieħed, hija intiża li tipprojbixxi dħul u soġġorn fit-territorju tal-Istati Membri kollha. Għalhekk hija tagħti dimensjoni Ewropea għall-effetti ta' miżuri nazzjonali ta' ritorn [32]. Id-dimensjoni Ewropea ta' projbizzjonijiet fuq id-dħul hija ċara wkoll mill-fatt li, meta Stat Membru jikkunsidra joħroġ permess ta' residenza jew awtorizzazzjoni oħra li toffri dritt ta' soġġorn lil ċittadin ta' pajjiż terz li jkun suġġett

25 Ara f'dan is-sens il-premessi 2 u 11 u l-Artikolu 1. Ara wkoll is-sentenza tal-5 ta' Ġunju 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 38.

26 Ara f'dan is-sens il-Proposta għal direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar standards u proċeduri komuni fl-Istati Membri għar-ritorn ta' ċittadini minn pajjiżi terzi li jkunu qegħdin fil-pajjiż illegalment, KUMM(2005) 391 finali (iktar 'il quddiem il-"proposta tal-Kummissjoni"), p. 7.

27 Ara s-sentenza tas-7 ta' Ġunju 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 48.

28 Għandhom jiġu mfakkra l-kundizzjonijiet għad-dħul kif stabbiliti fl-Artikolu 5 tar-Regolament 2016/399. Id-definizzjoni wiesgħa fl-Artikolu 3(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn tkopri kull ċittadin ta' pajjiż terz li ma jgawdix dritt legali li joqgħod fi Stat Membru. Id-dritt nazzjonali tal-Istati Membri f'dan il-qasam għandu jirrispetta d-drittijiet mogħtija mid-dritt tal-UE fir-rigward (pereżempju) taċ-ċittadini tal-UE u l-membri tal-familja tagħhom, tar-riunifikazzjoni tal-familja u taċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu residenti fit-tul. Ara, rispettivament, id-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-29 ta' April 2004, dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 5, p. 46), id-Direttiva tal-Kunsill 2003/86/KE, tat-22 ta' Settembru 2003, dwar id-dritt għal riunifikazzjoni tal-familja (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 6, p. 224) u Direttiva tal-Kunsill 2003/109/KE, tal-25 ta' Novembru 2003, dwar l-istatus ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu residenti għat-tul (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 6, p. 272).

29 It-terminu "territorju ta' l-Istati Membri" użat mid-Direttiva dwar ir-ritorn sabiex jiddefinixxi l-kamp ta' applikazzjoni territorjali tagħha ma huwiex preċiż. Id-Direttiva dwar ir-ritorn ma tapplikax għar-Renju Unit u għall-Irlanda. Iżda tapplika għad-Danimarka (minkejja l-istatus partikolari ta' dan l-Istat Membru f'dan il-qasam tad-dritt tal-Unjoni) u għall-assoċjati ta' Schengen (l-Islanda, in-Norveġja, l-Isvizzera u l-Liechtenstein). Ara f'dan is-sens il-premessi 25 sa 30 u l-Artikolu 23. Ir-riferimenti għat-territorju tal-"Istati Membri" għandhom jiġu interpretati f'dan is-sens.

30 Artkolu 3(3) u (4) tad-Direttiva dwar ir-ritorn.

31 Artikolu 11(1) tad-Direttiva dwar ir-ritorn.

32 Premessa 14 tad-Direttiva dwar ir-ritorn. Ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-1 ta' Ottubru 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, punt 24.

għal projbizzjoni fuq id-dħul maħruġa minn Stat Membru ieħor, huwa meħtieġ li l-ewwel jikkonsulta ma' dak l-Istat Membru u jqis l-interessi tiegħu[33]. F'dan il-kuntest, huwa importanti li l-Istati Membri jkollhom aċċess rapidu għall-informazzjoni dwar projbizzjonijiet fuq id-dħul maħruġa minn Stati Membri oħra permezz tas-SIS II[34].

39. Mill-kunsiderazzjonijiet preċedenti jirriżulta li mid-data meta d-Direttiva dwar ir-ritorn daħlet fis-seħħ, projbizzjonijiet fuq id-dħul adottati mill-awtoritajiet nazzjonali akkwistaw dimensjoni Ewropea u għalhekk għandhom jikkonformaw mar-regoli stabbiliti f'din id-direttiva.

40. Il-kawża preżenti tikkonċerna projbizzjoni fuq id-dħul "storika", jiġifieri miżura nazzjonali ekwivalenti għal projbizzjoni fuq id-dħul adottata minn Stat Membru qabel it-traspożizzjoni tad-Direttiva dwar ir-ritorn.

41. Il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja diġà indirizzat il-kwistjoni tal-effetti *ratione temporis* tad-Direttiva dwar ir-ritorn. Fis-sentenza Filev u Osmani, il-Qorti tal-Ġustizzja qieset li hija ġurisprudenza stabbilita li regoli ġodda japplikaw immedjatament, fin-nuqqas ta' kwalunkwe deroga espressa, għall-effetti futuri ta' sitwazzjoni li qamet taħt ir-regoli l-qodma[35]. Minn dan isegwi li d-Direttiva dwar ir-ritorn "tapplika għall-effetti sussegwenti għad-data ta' applikabbiltà fl-Istat Membru kkonċernat ta' deċiżjonijiet ta' projbizzjoni fuq id-dħul meħuda bis-saħħa ta' regoli nazzjonali applikabbli qabel din id-data"[36]. Sabiex tiġi evalwata "l-konformità taż-żamma tal-effetti ta' tali deċiżjonijiet mal-Artikolu 11(2) tad-[Direttiva dwar ir-ritorn] f'dak li jirrigwarda, b'mod partikolari, bħala prinċipju, it-tul massimu ta' ħames snin previst f'din id-dispożizzjoni għal projbizzjoni fuq id-dħul, hemm lok li jittieħed ukoll inkunsiderazzjoni tal-perijodu li matulu din il-projbizzjoni daħlet effettivament fis-seħħ qabel id-[Direttiva dwar ir-ritorn] ma kienet applikabbli"[37].

42. Għalhekk, fil-każ ta' projbizzjoni fuq id-dħul storika ta' tul illimitat, kif kien il-każ fil-kawża Filev u Osmani, il-Qorti tal-Ġustizzja sabet li d-Direttiva dwar ir-ritorn ipprekludiet l-effetti ta' dik il-projbizzjoni milli jkomplu lil hinn mit-tul massimu ta' ħames snin speċifikat fl-Artikolu 11(2) ta' din id-direttiva ħlief meta dik il-projbizzjoni fuq id-dħul tkun ġiet adottata kontra ċittadini ta' pajjiżi terzi li jikkostitwixxu theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali[38].

43. Din il-ġurisprudenza hija l-punt ta' bidu ovvju għall-analiżi tal-kwistjonijiet imqajma fil-kawża ineżami, jiġifieri l-mument li fih tibda tiddekorri projbizzjoni fuq id-dħul u l-kundizzjonijiet li taħthom projbizzjoni fuq id-dħul storika tista' taqbeż ħames snin. Madankollu, hija fiha nnifisha ma ssolvix il-kwistjonijiet imqajma mill-qorti tar-rinviju.

Fuq l-ewwel domanda

44. Bl-ewwel domanda tagħha, il-qorti tar-rinviju titlob, essenzjalment, gwida dwar l-interpretazzjoni tal-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn fuq meta jibdew jiddekorru il-projbizzjonijiet fuq id-dħul.

45. It-test ta' din id-dispożizzjoni tispeċifika li projbizzjonijiet fuq id-dħul ma għandhomx, bħala prinċipju, jaqbżu ħames snin. Madankollu, hija ma tidentifikax b'mod speċifiku l-bidu tad-dekorrenza ta' dak il-perjodu. Il-Gvern Daniż isostni li din il-kwistjoni hija għalhekk f'idejn l-Istati Membri biex tiġi ddefinita skont il-liġi nazzjonali.

33 Skont l-Artikolu 25 tas-CISA. Ara wkoll l-Artikolu 11(4) tad-Direttiva dwar ir-ritorn.
34 Premessa 18 tad-Direttiva dwar ir-ritorn.
35 Sentenza tad-19 ta' Settembru 2013, C-297/12, EU:C:2013:569, punt 40 u l-ġurisprudenza ċċitata.
36 Punt 41.
37 Punt 42.
38 Punt 44.

46. Jiena ma naqbilx ma’ din l-analiżi.

47. Mid-dimensjoni Ewropea tal-politika ta’ ritorn[39], kif ukoll mill-għanijiet tad-Direttiva dwar ir-ritorn, jiġifieri “li jiġu stabbilti regoli komuni dwar ir-ritorn, it-tneħħija […] u projbizzjonijiet ta’ dħul”[40], jirriżulta li huwa meħtieġ approċċ koerenti fl-Unjoni Ewropea kollha fl-implementazzjoni ta’ din id-direttiva.

48. Dan l-approċċ koerenti huwa partikolarment importanti fil-kuntest taż-żona ta’ Schengen li tistabbilixxi fruntiera esterna waħda. Minn dan isegwi li, meta miżura tiġi kklassifikata miżura bħala li taqa’ fi ħdan l-*acquis* ta’ Schengen jew bħala żvilupp ta’ dan l-*acquis*, il-ħtieġa għal koerenza u l-ħtieġa – fejn dan l-*acquis* jevolvi – li tinżamm din il-koerenza għandhom jittieħdu inkunsiderazzjoni[41]. L-iskambju ta’ informazzjoni bejn l-Istati Membri dwar deċiżjonijiet ta’ ritorn u projbizzjonijiet fuq id-dħul bħalissa jidher li huwa imperfett[42]. Fil-fatt, il-Kummissjoni Ewropea spjegat fis-seduta li hemm diversi proposti għal titjib[43], b’mod partikolari billi jsir obbligatorju għall-Istati Membri li jdaħħlu allert fis-SIS II fil-każijiet kollha fejn tkun inħarġet projbizzjoni fuq id-dħul[44]. Tali skambju ta’ informazzjoni huwa kruċjali sabiex tiġi ġġestita fruntiera esterna unika u jeħtieġ li jkun ibbażat fuq data preċiża u affidabbli. Fil-każ ta’ projbizzjonijiet fuq id-dħul, din l-informazzjoni għandha loġikament tinkludi kemm it-tul tal-projbizzjoni kif ukoll il-bidu tad-dekorrenza tagħha.

49. F’dan il-kuntest, huwa wkoll ċar mill-formulazzjoni stess tad-Direttiva dwar ir-ritorn li hija għandha l-intenzjoni li tarmonizza t-tul ta’ projbizzjonijiet fuq id-dħul. Għalhekk, huwa stabbilit tul massimu ta’ ħames snin, ħlief għal każijiet fejn iċ-ċittadin ta’ pajjiż terz jirrappreżenta theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali. L-inkonsistenza fuq din il-kwistjoni tippreġudika l-għanijiet iddikjarati tad-Direttiva dwar ir-ritorn, l-effetti mal-Unjoni Ewropea kollha ta’ projbizzjonijiet fuq id-dħul u l-ġestjoni taż-żona ta’ Schengen. Jekk jiġi aċċettat li projbizzjoni fuq id-dħul, li l-bażi legali tagħha hija sett ta’ regoli armonizzati fil-livell Ewropew, għandha tibda tipproduċi l-effetti tagħha f’punt differenti fiż-żmien skont l-għażliet differenti eżerċitati mill-Istati Membri permezz tal-leġiżlazzjoni nazzjonali tagħhom, dan jimmina l-funzjonament effiċjenti taż-żona ta’ Schengen.

50. Hawnhekk, nenfasizza li l-Artikoli 3(6) u 11 tad-Direttiva dwar ir-ritorn, li jiddefinixxu l-kunċett ta’ “projbizzjoni fuq id-dħul”, ma jagħmlu l-ebda riferiment għad-dritt tal-Istati Membri. Projbizzjoni fuq id-dħul hija għalhekk, b’mod ċar, kunċett awtonomu tad-dritt tal-Unjoni Ewropea. Mill-ħtieġa ta’ applikazzjoni uniformi tad-dritt tal-Unjoni Ewropea kif ukoll mill-prinċipju ta’ ugwaljanza jirriżulta “li

39 Ara l-punti 35 sa 39 iktar ’il fuq.

40 Premessi 5 u 20. Ara wkoll il-proposta tal-Kummissjoni, p. 5.

41 Sentenza tas-26 ta’ Ottubru 2010, Ir-Renju Unit vs Il-Kunsill, C-482/08, EU:C:2010:631, punt 48.

42 Għalhekk, pereżempju, filwaqt li d-Direttiva 2001/40 tittratta r-rikonoxximent reċiproku ta’ deċiżjonijiet ta’ tkeċċija, inklużi deċiżjonijiet ta’ ritorn, bħalissa ma hemm l-ebda obbligu għal Stat Membru li jinforma lil Stati Membri oħra dwar l-eżistenza ta’ tali deċiżjoni billi jiddaħħal allert dwar dan fis-SIS II.

43 Ara, *inter alia*, il-Proposta għal Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-użu tas-Sistema ta’ Informazzjoni ta’ Schengen għar-ritorn ta’ ċittadini ta’ pajjiżi terzi li jirrisjedu illegalment, COM(2016) 881 finali; il-Proposta għal Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-istabbiliment, it-tħaddim u l-użu tas-Sistema ta’ Informazzjoni ta’ Schengen (SIS) fil-qasam tal-kooperazzjoni tal-pulizija u tal-kooperazzjoni ġudizzjarja f’materji kriminali, li jemenda r-Regolament (UE) 515/2014 u li jħassar ir-Regolament (KE) Nru 1986/2006, id-Deċiżjoni tal-Kunsill 2007/533/ĠAI u d-Deċiżjoni tal-Kummissjoni 2010/261/UE, tal-21 ta’ Diċembru 2016, COM(2016) 883 finali; il-Proposta għal Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill li jistabbilixxi Sistema ta’ Dħul/Ħruġ (EES) biex tiġi reġistrata d-dejta dwar id-dħul u l-ħruġ u d-dejta dwar ir-rifjut ta’ dħul ta’ ċittadini ta’ pajjiż terz li jaqsmu l-fruntieri esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea u li jiddetermina l-kundizzjonijiet għall-aċċess għall-EES għal raġunijiet ta’ infurzar tal-liġi u li jemenda r-Regolament (KE) Nru 767/2008 u r-Regolament (UE) Nru 1077/2011, tas-6 ta’ April 2016, COM(2016) 194 finali; u l-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill dwar politika aktar effettiva ta’ ritorn fl-Unjoni Ewropea - Pjan ta’ azzjoni mġedded, tat-2 ta’ Marzu 2017, COM(2017) 200 finali.

44 Proposta għal Regolament tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-istabbiliment, it-tħaddim u l-użu tas-Sistema ta’ Informazzjoni ta’ Schengen (SIS) fil-qasam tal-kontrolli fil-fruntieri, li jemenda r-Regolament (UE) 515/2014 u li jħassar ir-Regolament (KE) Nru 1987/2006, 21 ta’ Diċembru 2016, COM(2016) 882 finali, p. 4.

t-termini ta’ dispożizzjoni [tad-dritt tal-Unjoni] li ma tinvolvi ebda referenza espressa għal-liġi tal-Istati Membri sabiex jiġu ddeterminati t-tifsira u l-portata tagħha, għandu normalment ikollhom, fl-Unjoni kollha, interpretazzjoni awtonoma u uniformi li għandha tiġi mfittxija billi jitqies il-kuntest tad-dispożizzjoni u l-għan imfittex mil-leġiżlazzjoni inkwistjoni” [45].

51. Dan il-prinċipju japplika wkoll għall-elementi kostituttivi ta’ projbizzjoni fuq id-dħul, jiġifieri d-dimensjoni *ratione temporis* (il-bidu tad-dekorrenza u t-tul), id-dimensjoni territorjali (it-territorju tal-Istati Membri) u d-dimensjoni legali (projbizzjoni fuq id-dħul u fuq ir-residenza ġewwa t-territorju tal-Istati Membri).

52. Għalhekk jien ma narax is-silenzju tal-leġiżlatur tal-Unjoni Ewropea dwar din il-kwistjoni bħala għażla deliberata u espliċita. Pjuttost hija lakuna li l-Qorti tal-Ġustizzja tista’ timla fid-dawl tal-formulazzjoni, tal-istruttura u tal-għan tad-Direttiva dwar ir-ritorn. Naturalment, il-leġiżlatur tal-Unjoni Ewropea jibqa’ ħieles li jimmodifika s-soluzzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja fejn jikkunsidra li dan ikun mixtieq – pereżempju, sabiex tissaħħaħ l-effiċjenza tas-SIS II u b’hekk jissaħħaħ l-*acquis* ta’ Schengen.

53. Ġew proposti diversi punti ta’ bidu tad-dekorrenza possibbli quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja. M. Ouhrami jsostni li l-bidu tad-dekorrenza ta’ projbizzjoni fuq id-dħul għandu jkun l-mument li din tiġi nnotifikata lill-persuna li taffettwa. Il-Pajjiżi l-Baxxi, l-Isvizzera u l-Kummissjoni jsostnu li dan għandu jkun meta ċ-ċittadin tal-pajjiż terz fil-fatt jitlaq mit-territorju tal-Istati Membri. Id-Danimarka spjegat fis-seduta li skont il-liġi Daniża projbizzjoni fuq id-dħul issir effettiva meta ċ-ċittadin tal-pajjiż terz fil-fatt jitlaq mill-pajjiż, imma li l-bidu tad-dekorrenza għall-kalkolu tat-tul tagħha huwa l-ewwel jum tal-ewwel xahar wara li ċ-ċittadin ta’ pajjiż terz ikun telaq mill-pajjiż. Il-permutazzjonijiet jistgħu jiġu mmultiplikati kważi infinitament: id-data meta ġiet adottata d-deċiżjoni; id-data meta d-deċiżjoni saret definittiva; il-jum wara t-tluq attwali tal-ċittadin ta’ pajjiż terz; id-data meta huwa jitqiegħed f’detenzjoni għall-iskop ta’ tneħħija; id-data meta jiġi pprovat li wasal f’pajjiż terz eċċ. Possibbiltà oħra tista’ tkun id-data meta ddaħħal allert fis-SIS II [46].

54. Jidher minn riċerka informali tiegħi stess, kif ikkonfermat mill-Kummissjoni fis-seduta, li hemm differenza kbira bejn is-soluzzjonijiet li ġew adottati mill-Istati Membri f’dan ir-rigward. Jidher li jirrikorru tliet għażliet fil-leġiżlazzjoni tal-Istati Membri, jiġifieri (i) id-data meta l-projbizzjoni fuq id-dħul tkun ġiet innotifikata; (ii) id-data meta l-projbizzjoni fuq id-dħul tkun saret definittiva u (iii) id-data meta ċ-ċittadin ta’ pajjiż terz ikun fil-fatt telaq mit-territorju tal-Istat Membru kkonċernat.

55. Kollha għandhom il-vantaġġ li jiddefinixxu punt speċifiku fiż-żmien meta l-projbizzjoni fuq id-dħul tibda tipproduċi l-effetti tagħha. Jidhirli li l-użu tad-data tan-notifika għandu l-iżvantaġġ li l-effetti legali tal-projbizzjoni fuq id-dħul jiġu konnessi mal-mument fiż-żmien meta dik il-miżura ma tkunx għadha definittiva (u tista’, għall-inqas fit-teorija, tiġi ssostitwita jew saħansitra annullata). L-użu tad-data li fiha l-projbizzjoni fuq id-dħul tkun saret definittiva jorbot l-effetti legali ta’ miżura b’dimensjoni(jiet) tal-Unjoni Ewropea li tikkonċerna t-territorju tal-Istati Membri ma punt fi żmien li jiddependi fuq ir-regoli proċedurali nazzjonali. Dawn jistgħu jvarjaw sostanzjalment bejn is-sistemi legali differenti.

56. Barra minn hekk, dawn iż-żewġ arranġamenti jonqsu milli jirrikonoxxu li projbizzjonijiet fuq id-dħul ma humiex miżuri awtonomi imma dejjem jakkumpanjaw deċiżjoni ta’ ritorn, kif jirriżulta mill-kliem tal-Artikoli 3(6) u 11(1) tad-Direttiva dwar ir-ritorn. Minn dan isegwi li l-ewwel pass fil-proċedura hija l-adozzjoni ta’ deċiżjoni ta’ ritorn li l-effett legali tagħha huwa li ċ-ċittadin ta’ pajjiż terz ikun meħtieġ li “jirritorna”. It-tieni pass, l-adozzjoni ta’ projbizzjoni fuq id-dħul, huwa fakultattiv. Dan jista’ jsir fl-istess ħin bħall-ewwel pass skont l-Artikolu 6(6) tad-Direttiva dwar ir-ritorn.

45 Ara, b’analoġija, is-sentenza tas-17 ta’ Lulju 2008, Kozlowski, C-66/08, EU:C:2008:437, punt 42 u l-ġurisprudenza ċċitata.

46 Filwaqt li dan jista’ jaqbel mal-loġika fuq livell Ewropew tas-sistema SIS II, bħalissa ma hemm l-ebda obbligu fuq Stat Membru li jdaħħal allert dwar projbizzjoni fuq id-dħul f’din is-sistema. Ara l-Artikolu 24(3) tar-Regolament Nru 1987/2006.

Il-projbizzjoni fuq id-dħul tipproduċi effett legali doppji: (i) projbizzjoni fuq id-dħul u (ii) projbizzjoni fuq is-soġġorn wara t-tieni dħul illegali fit-territorju tal-Istati Membri. L-effetti legali tal-projbizzjoni fuq id-dħul jistgħu jibdew jiddekorru biss meta jkun hemm konformità mad-deċiżjoni ta' ritorn. Sa dakinhar, is-soġġorn illegali ta' ċittadin ta' pajjiż terz huwa rregolat mill-effetti tad-deċiżjoni ta' ritorn.

57. Minn dan isegwi li jekk il-projbizzjoni fuq id-dħul tibda tiddekorri mill-mument tan-notifika tagħha jew minn meta ssir definittiva, dan ikollu l-effett li jaqleb l-loġika tal-politika ta' ritorn tal-Unjoni Ewropea. Jikkomprometti wkoll l-effiċjenza tagħha, peress li ċittadin ta' pajjiż terz li huwa preżenti illegalment fit-territorju tal-Istati Membri jkun jista' jevita l-effetti legali ta' projbizzjoni fuq id-dħul sempliċement billi jevita milli jikkonforma ruħu mad-deċiżjoni ta' ritorn sakemm tibqa' fis-seħħ dik il-projbizzjoni. Dan ikollu l-effett li jinkoraġġixxi liċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi biex ma jikkonformawx ruħhom ma' deċiżjonijiet ta' ritorn, filwaqt li wieħed mill-għanijiet iddikjarati tal-Direttiva dwar ir-ritorn huwa li tingħata prijorità lil tluq volontarju [47].

58. It-tielet arranġament huwa li l-bidu tad-dekorrenza tal-projbizzjoni fuq id-dħul jitqies li huwa l-mument li fih iċ-ċittadin ta' pajjiż terz ikun fil-fatt telaq mit-territorju tal-Istati Membri. F'dan li ġej, ser nipproċedi mill-preżunzjoni li d-deċiżjoni ta' ritorn u l-projbizzjoni fuq id-dħul li takkumpanjaha ġew debitament innotifikati liċ-ċittadin ta' pajjiż terz u saru definittivi taħt id-dritt nazzjonali.

59. Dan l-approċċ huwa sostnut mill-għan, mill-istruttura u mill-formulazzjoni tad-Direttiva dwar ir-ritorn kif ukoll min-natura legali ta' projbizzjonijiet fuq id-dħul. Kif spjegajt, projbizzjonijiet fuq id-dħul ma humiex miżuri awtonomi imma dejjem jakkumpanjaw deċiżjoni ta' ritorn [48]. Meħuda flimkien mal-użu tal-kelma "dħul", dan jimplika li ċ-ċittadin ta' pajjiż terz għandu, l-ewwel nett, jitlaq mit-territorju tal-Istati Membri. Huwa biss f'dak il-mument li projbizzjoni fuq id-dħul (li attwalment hija *projbizzjoni fuq id-dħul mill-ġdid*) tidħol fis-seħħ.

60. L-istorja leġiżlattiva tad-Direttiva dwar ir-ritorn issaħħaħ din il-fehma. Bl-Ingliż, bil-Franċiż, bil-Ġermaniż u f'ċerti verżjonijiet lingwistiċi oħra l-proposta tal-Kummissjoni [49], il-proposta tal-Kunsill [50] u r-rapport tal-Parlament Ewropew [51] jużaw it-terminu "projbizzjoni ta' dħul mill-ġdid". Kien biss fi stadju iktar tard li deher it-terminu "projbizzjoni ta' dħul" [52]. Dan it-terminu nżamm fil-verżjoni finali tat-test. Madankollu, jidher, li l-kliem inizjali ("projbizzjoni ta' dħul mill-ġdid") għadu rifless fil-leġiżlazzjoni ta' implementazzjoni ta' ċerti Stati Membri [53].

61. It-testi adottati wara d-Direttiva dwar ir-ritorn fuq il-politika ta' ritorn jikkonfermaw li l-leġiżlatur tal-Unjoni Ewropea kellu l-intenzjoni jiddefinixxi l-bidu tad-dekorrenza tal-projbizzjonijiet fuq id-dħul bħala l-mument li fih iċ-ċittadin tal-pajjiż terz fil-fatt jitlaq mit-territorju tal-Istati Membri. Ir-rakkomandazzjoni l-iktar riċenti tikkonferma li l-Istati Membri għandhom jagħmlu użu sħiħ tal-projbizzjonijiet fuq id-dħul u jiżguraw li dawn jibdew "fil-jum li fih iċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi jitilqu mill-UE sabiex id-dewmien effettiv tagħhom ma jiġix imqassar bla bżonn" [54]. Il-Manwal dwar ir-ritorn

47 Premessa 10.

48 Ara l-punt 56 iktar 'il fuq.

49 Artikoli 3(g) u 9.

50 Kunsill tal-Unjoni Ewropea, Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar standards u proċeduri komuni fl-Istati Membri għar-ritorn ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu qegħdin fil-pajjiż illegalment, tas-6 ta' Ottubru 2006, 13451/06, Artikoli 2(g) u 9 tad-direttiva proposta.

51 Parlament Ewropew, Rapport dwar il-proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar standards u proċeduri komuni fl-Istati Membri għar-ritorn ta' ċittadini minn pajjiżi terzi li jkunu qegħdin fil-pajjiż illegalment, A6-0339/2007 finali, Artikolu 9 tad-direttiva proposta.

52 Ara pereżempju l-proposta tal-Kunsill emendata wara d-diskussjonijiet tas-7 ta' Frar 2008, Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar standards u proċeduri komuni fl-Istati Membri għar-ritorn ta' ċittadini minn pajjiżi terzi li jkunu qegħdin fil-pajjiż illegalment, tal-15 ta' Frar 2008, 6541/08, Artikolu 3(g) u 9.

53 Pereżempju, fi Franza, l-Artikolu L. 511-1 tal-Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodiċi dwar id-dħul u s-soġġorn ta' ċittadini barranin u d-dritt għall-ażil) juża t-terminu "interdiction de retour" u fil-Polonja, l-Artikoli 318 sa 320 tal-Ustawa o Cudzoziemcach (liġi dwar iċ-ċittadini barranin) jużaw it-terminu "projbizzjoni fuq id-dħul mill-ġdid".

54 Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni (UE) 2017/432, tas-7 ta' Marzu 2017, dwar ir-ritorni aktar effettivi fl-implimentazzjoni tad-Direttiva 2008/115/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, C(2017) 1600 finali, punt 24.

tal-Kummissjoni jadotta approċċ simili: il-"mument li fih jibda jgħodd iż-żmien [...] jeħtieġ li jiġi stabbilit minn qabel: *normalment* iż-żmien jibda jgħodd mill-mument tat-tluq jew ta' tneħħija lejn pajjiż terz u mhux mid-data tal-ħruġ tal-projbizzjoni fuq id-dħul, peress li l-projbizzjoni fuq id-dħul tal-UE tkun għadha ma tistax tiżviluppa l-effett tagħha f'sitwazzjoni li fiha persuna tkun għadha ma telqitx mit-territorju tal-UE". Dan il-manwal jieħu inkunsiderazzjoni wkoll "dawk il-każijiet li fihom ma jkunx possibbli, fil-prattika, li tiġi stabbilita minn qabel data konkreta tat-tluq". F'dawk il-każijiet, "l-Istati Membri jistgħu jużaw data oħra (eż., id-data tal-ħruġ)" [55]. Waqt is-seduta, il-Kummissjoni qalet li l-Manwal dwar ir-ritorn ma għandux jiġi interpretat bħala li jissuġġerixxi li l-punt ta' bidu ta' projbizzjoni fuq id-dħul għandu normalment ikun differenti mill-mument tat-tluq taċ-ċittadin ta' pajjiż terz. Huwa biss f'każijiet eċċezzjonali, fejn ma jkunx possibbli li jiġi stabbilit meta ċ-ċittadin tal-pajjiż terz fil-fatt ħalla lit-territorju tal-Istati Membri, li għandha tintuża data oħra bħala l-punt ta' bidu ta' projbizzjoni fuq id-dħul [56].

62. L-għan tad-Direttiva dwar ir-ritorn huwa li tiġi stabbilita politika effettiva ta' ritorn ibbażata fuq regoli uniformi, ċari u ġusti u li jagħtu dimensjoni tal-Unjoni Ewropea lill-miżuri ta' ritorn billi tiġi stabbilita projbizzjoni fuq id-dħul li tippreklu di d-dħul, u s-soġġorn, fit-territorju tal-Istati Membri. Dan jissuġġerixxi wkoll li l-bidu tad-dekorrenza ta' projbizzjoni fuq id-dħul għandu jkun il-mument li fih iċ-ċittadin ta' pajjiż terz jitlaq mit-territorju tal-Istati Membri. Approċċ bħal dan juża punt fiż-żmien li jiddependi fuq fatt oġġettiv (it-tluq) u mhux fuq ir-regoli proċedurali ta' kull Stat Membru [57]. Dan jista' jinkoraġġixxi wkoll ċittadini ta' pajjiżi terzi biex jikkonformaw ruħhom ma' deċiżjonijiet ta' ritorn.

63. Jien għalhekk nikkonkludi li l-bidu tad-dekorrenza tat-tul ta' projbizzjoni fuq id-dħul kif previst fl-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn għandu jkun il-mument li fih iċ-ċittadin tal-pajjiż terz fil-fatt jitlaq mit-territorju tal-Istati Membri.

It-tieni domanda

64. It-tieni domanda tal-qorti tar-rinviju hija rilevanti biss fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tiddeċiedi li l-bidu tad-dekorrenza tal-projbizzjoni fuq id-dħul ma jkunx il-mument li fih iċ-ċittadin ta' pajjiż terz jitlaq mit-territorju tal-Istati Membri. Għadni kif indikajt li ma nqisx li dan huwa l-każ. Madankollu ser neżamina t-tieni domanda għall-finijiet ta' kompletezza.

65. It-tieni domanda tistaqsi, essenzjalment, jekk projbizzjoni fuq id-dħul storika tistax taqbeż il-perijodu massimu ta' ħames snin previst fl-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn, meta tkun għal żmien determinat, tkun saret definittiva u tkun ġiet adottata fuq il-bażi li ċ-ċittadin ta' pajjiż terz irrappreżenta perikolu għall-ordni pubbliku.

66. L-aħħar sentenza tal-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn tippermetti projbizzjoni fuq id-dħul għal iktar minn ħames snin jekk iċ-ċittadin ta' pajjiż terz "ikun ta' theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali".

55 Rakkomandazzjoni tal-Kummissjoni, tal-1 ta' Ottubru 2015, li tistabbilixxi "Manwal ta' Ritorn" li għandu jintuża mill-awtoritajiet kompetenti tal-Istati Membri meta jkunu qed iwettqu l-kompiti relatati mar-ritorn, C(2015) 6250 finali, Anness, p. 63 u 64. Skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, anki jekk ir-rakkomandazzjonijiet ma humiex intiżi li jipproduċu effetti vinkolanti, xorta għandhom ċerti effetti legali. Pereżempju, il-qrati nazzjonali huma meħtieġa li jeħduhom inkunsiderazzjoni sabiex jiddeċiedu t-tilwim li jkollhom quddiemhom, b'mod partikolari fejn ir-rakkomandazzjonijiet jitfgħu dawl fuq l-interpretazzjoni ta' miżuri nazzjonali adottati sabiex jimplementawhom jew fejn huma maħsuba biex jissupplimentaw dispożizzjonijiet vinkolanti tal-Unjoni. Ara f'dan is-sens is-sentenza tal-15 ta' Settembru 2016, Koninklijke KPN *et*, C-28/15, EU:C:2016:692, punt 41.

56 Ninnota li fiż-żona ta' Schengen, id-dokument tal-ivvjaġġar taċ-ċittadin ta' pajjiż terz jiġi ttimbrat fil-ħruġ skont l-Artikolu 8 tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen (Regolament 2016/399). Fi Stati Membri li ma humiex parti minn Schengen, il-liġi nazzjonali tista' tinkludi wkoll dispożizzjoni simili. Għalhekk, sakemm iċ-ċittadin tal-pajjiż terz ma jkunx telaq b'mod klandestin, huwa għandu jkun jista' juri meta l-projbizzjoni fuq id-dħul għandha titqies li tkun bdiet tiddekorri.

57 Sabiex is-SIS II taħdem b'mod effettiv, din teħtieġ li l-Istati Membri joħolqu allerti, kif previst fl-Artikolu 24 tar-Regolament Nru 1987/2006, fir-rigward ta' projbizzjonijiet fuq id-dħul minkejja li jistgħu ma jkunux għadhom jafu d-data tat-tluq attwali taċ-ċittadin ta' pajjiż terz. Dan huwa tabilħaqq dak li jagħmlu bħalissa l-Pajjiżi l-Baxxi, kif ġie spjegat fis-seduta.

67. Fis-sentenza Filev u Osmani, il-Qorti tal-Ġustizzja estendiet din ir-regola għall-projbizzjonijiet fuq id-dħul storiċi. Hija ddeċidiet li l-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn jipprekludi li l-effetti tal-projbizzjonijiet fuq id-dħul storiċi jkomplu lil hinn mit-tul massimu tal-projbizzjoni fuq id-dħul stabbilit minn din id-dispożizzjoni, ħlief meta tali projbizzjoni tkun ġiet imposta fuq ċittadin ta' pajjiż terz li jikkostitwixxi "theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali" [58].

68. Huwa għalhekk ċar kemm mill-formulazzjoni tal-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn kif ukoll mill-ġurisprudenza li projbizzjoni fuq id-dħul storika tista' taqbeż il-massimu ta' ħames snin previst, bħala prinċipju, minn din id-dispożizzjoni. Madankollu, huwa meħtieġ li jiġu indirizzati l-kundizzjonijiet li taħthom dan huwa possibbli.

69. Stat Membru jista' jagħmel użu minn din il-possibbiltà meta ċittadin ta' pajjiż terz ikun ta' "theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali". F'dan il-każ huwa l-kunċett ta' "politika pubblika" (iktar preċiżament, "ordni pubbliku") li huwa rilevanti [59]. Dan il-kunċett għandu jiġi interpretat fil-kuntest speċifiku tad-Direttiva dwar ir-ritorn b'riferiment għall-kliem, l-iskop, l-istruttura u l-kuntest tagħha [60].

70. L-Istati Membri essenzjalment jibqgħu liberi li jiddeterminaw ir-rekwiżiti ta' ordni pubbliku skont il-bżonnijiet nazzjonali tagħhom, li jistgħu jvarjaw minn Stat Membru għal ieħor u minn żmien għal ieħor [61]. Madankollu, nikkunsidra li deroga, bħall-aħħar sentenza tal-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn, ma għandhiex tiġi interpretata b'mod wiesa' pjuttost milli b'mod restrittiv sempliċiment minħabba l-fatt li tirrigwarda individwi li ma għandhomx drittijiet ta' residenza ġewwa l-Unjoni Ewropea. Barra minn hekk, iċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi (inklużi dawk li l-preżenza tagħhom fit-territorju tal-Istati Membri hija illegali) li għalihom japplika d-dritt tal-Unjoni jidħlu, għal din ir-raġuni, fl-ambitu tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea. Id-drittijiet fundamentali li l-Karta tiggarantixxi għandhom jiġu rrispettati b'osservanza ugwali għal kulħadd li jaqa' fl-ambitu tagħha. X'jikkostitwixxi rekwiżiti ta' ordni pubbliku ma jistax għalhekk jiġi ddeterminat unilateralment minn kull Stat Membru mingħajr kontroll mill-istituzzjonijiet tal-Unjoni Ewropea [62].

71. Ir-regoli tad-dritt kriminali huma kollha regoli ta' ordni pubbliku fis-sens li huma regoli imperattivi. Ksur ta' dawn ir-regoli għalhekk jikkawża xkiel għall-ordni pubbliku tal-Istati Membri. L-estent ta' dak ix-xkiel ikun żgħir jew kbir skont in-natura tal-att imwettaq. Is-severità tas-sanzjoni stabbilita mil-leġiżlatur nazzjonali sabiex jiġi ssanzjonat l-aġir ipprojbit normalment tirrifletti l-impatt ipperċepit ta' dak ix-xkiel. Għaldaqstant, ksur tad-dritt kriminali ta' Stat Membru huwa ekwivalenti għal att li huwa kuntrarju għall-ordni pubbliku [63].

72. Madankollu, is-sempliċi fatt li att bħal dan huwa, minnu stess, kontra l-ordni pubbliku ma huwiex biżżejjed biex jiġġustifika l-impożizzjoni ta' projbizzjoni fuq id-dħul ta' iktar minn ħames snin. Huma meħtieġa żewġ elementi addizzjonali. L-ewwel nett, għandu jkun hemm "theddida serja" għall-ordni pubbliku. It-tieni nett, kif tagħmilha ċara l-premessa 14 tad-Direttiva dwar ir-ritorn, it-tul tal-projbizzjoni fuq id-dħul għandu jkun iddeterminat wara li jitqiesu debitament iċ-ċirkustanzi rilevanti kollha tal-każ individwali.

58 Punt 44.

59 Il-verżjoni Ingliża tad-Direttiva dwar ir-ritorn tuża t-terminu "public policy", filwaqt li l-Franċiż u l-verżjonijiet lingwistiċi oħra jużaw it-terminu "ordre public". Diġà indirizzajt din id-differenza fil-formulazzjoni fil-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Zh. u O., C-554/13, EU:C:2015:94, punti 28 sa 33. Kif spjegat fil-punt 33 ta' dawn il-konklużjonijiet, "[h]uwa evidenti, meta wieħed iħares lejn kemm id-dritt tal-Unjoni u l-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Gustizzja, li t-terminu 'public policy' huwa użat hawn bħala ekwivalenti għat-terminu Franċiż '*ordre public*'". Madankollu, sabiex tiġi ffaċilitata r-referenza, ser nirriferi hawnhekk għal "public policy", it-terminu użat fil-verżjoni Ingliża tad-Direttiva dwar ir-ritorn.

60 Ara l-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Zh. u O., C-554/13, EU:C:2015:94, punt 57.

61 Sentenza tal-11 ta' Ġunju 2015, Zh.u O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 48.

62 Ara l-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Zh. u O., C-554/13, EU:C:2015:94, punti 46 u 59.

63 Ara l-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Zh. u O, C-554/13, EU:C:2015:94, punti 61 u 62.

73. Jien ninterpreta t-terminu "theddida għall-ordni pubbliku" bħala li jfisser li l-ordni pubbliku jista' jiġi pperikolat permezz ta' att futur ta' ċittadin ta' pajjiż terz[64]. Bl-użu tal-aġġettiv "serju", il-leġiżlatur implika li l-limitu minimu għall-ġustifikazzjoni ta' projbizzjoni fuq id-dħul ta' iktar minn ħames snin huwa ogħla mil-limitu minimu għat-tnaqqis tal-perjodu għal tluq volontarju skont l-Artikolu 7(4) tal-istess direttiva[65]. Mhux kull liġi kriminali (mgħoddija) tikkostitwixxi (fil-futur) "theddida serja għall-ordni pubbliku" fis-sens tal-Artikolu 11(2)[66]. L-awtoritajiet nazzjonali għandhom iwettqu evalwazzjoni tar-riskju pperċepit u futur għas-soċjetà mill-individwu inkwistjoni. L-oneru huwa fuq l-Istat Membru li jkun qed jibbaża ruħu fuq il-deroga sabiex juri għaliex l-interessi tal-ordni pubbliku x'aktarx jitqiegħdu f'perikolu serju sakemm ma tiġix imposta projbizzjoni fuq id-dħul itwal. Il-proċedura għandha tkun "skond id-drittijiet fundamentali bħala prinċipji ġenerali tal-liġi Komunitarja kif ukoll tal-liġi internazzjonali"[67].

74. L-evalwazzjoni għandha titwettaq *in concreto*, "b'kont meħud taċ-ċirkostanzi rilevanti kollha tal-każ individwali", fuq "bażi ta' każ b'każ u abbażi ta' kriterji oġġettivi, li jimplika li l-konsiderazzjoni għandha tmur lil hinn mis-sempliċi fatt ta' soġġorn illegali"[68]. Għalhekk, Stat Membru ma jistax jinvoka l-prattika ġenerali tiegħu jew sempliċi suppożizzjonijiet sabiex jiġi ddeterminat jekk teżistix "theddida serja għall-ordni pubbliku". Ir-rekwiżit għal eżami individwali u l-prinċipju ta' proporzjonalità jobbliga lill-Istat Membru jagħti kunsiderazzjoni xierqa għall-aġir personali taċ-ċittadin ta' pajjiż terz u r-riskju pperċepit u futur li dak l-aġir jikkostitwixxi għall-ordni pubbliku. Minn dan isegwi li l-fatt li ċittadin ta' pajjiż terz ikun issuspettat, jew ikun nstab ħati, ta' att punibbli bħala reat kriminali skont il-liġi nazzjonali, ma jistax, fih innifsu, jiġġustifika konstatazzjoni li dik il-persuna tippreżenta "theddida serja għall-ordni pubbliku" skont l-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn[69]. Il-preżenza ta' diversi kundanni preċedenti għal reati kriminali tista', madankollu, tkun biżżejjed għall-invokazzjoni tad-deroga fl-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn, sa fejn dawn juru xejra stabbilita ta' aġir min-naħa tal-persuna kkonċernata.

75. Aspett ieħor huwa jekk hemmx xi limitazzjoni għat-tul tal-projbizzjoni fuq id-dħul ta' iktar minn ħames snin li hija imposta fuq il-bażi ta' "theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali".

76. L-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn ma jgħid xejn dwar dan. Il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tidher li taċċetta l-possibbiltà li tiġi imposta projbizzjoni fuq id-dħul għal żmien illimitat. Fil-kawża Filev u Osmani, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li "l-Artikolu 11(2) tad-Direttiva 2008/115 jipprekludi ż-żamma tal-effetti ta' projbizzjonijiet fuq id-dħul ta' tul indefinit imposti qabel id-data ta' applikabbiltà tad-Direttiva 2008/115, [...] lil hinn mit-tul massimu ta' projbizzjoni previst f'din id-dispożizzjoni, sakemm dawn il-projbizzjonijiet fuq id-dħul ġew deċiżi fir-rigward ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jikkostitwixxu theddida serja għall-ordni pubbliku, għas-sigurtà pubblika jew għas-sigurtà nazzjonali"[70]. *A contrario*, dan jissuġġerixxi li, għall-inqas għal projbizzjonijiet fuq id-dħul storiċi, meta ċittadin ta' pajjiż terz jikkostitwixxi tali theddida huwa possibbli li l-effetti ta' projbizzjoni fuq id-dħul ikomplu għal żmien illimitat.

64 Punt 39.

65 L-aġġettiv "serju" ma kienx fil-Proposta tal-Kummissjoni. Kien jiżdied mat-test tad-Direttiva dwar ir-ritorn matul il-proċess leġiżlattiv wara suġġeriment Belġjan fl-2008. Ara, f'dan is-sens, il-Proposta tal-Kunsill emendata wara diskussjonijiet fis-7 ta' Frar 2008, Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar standards u proċeduri komuni fl-Istati Membri għar-ritorn ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu qegħdin fil-pajjiż illegalment, 6541/08, l-Artikolu 9(2) tat-test tad-direttiva kif inkluż f'dik il-proposta u n-nota ta' qiegħ il-paġna 52.

66 Ara l-konklużjonijiet tiegħi fil-kawża Zh. u O., C-554/13, EU:C:2015:94, punt 62, u, b'analoġija, is-sentenza tas-27 ta' Ottubru 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punt 27.

67 Artikolu 1 tad-Direttiva dwar ir-ritorn.

68 Premessi 14 u 6 tad-Direttiva dwar ir-ritorn, rispettivament.

69 Sentenza tal-11 ta' Ġunju 2015, Zh. u O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 50.

70 Sentenza tad-19 ta' Settembru 2013, C-297/12, EU:C:2013:569, punt 44.

77. Jien ma naqbilx ma' dan l-approċċ. L-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn għandu jinqara fid-dawl tal-Artikolu 3(6) ta' din id-direttiva li tiddefinixxi projbizzjonijiet fuq id-dħul bħala deċiżjonijiet amministrattivi jew ġudizzjarji adottati għal "perijodu speċifikat". Dan jeskludi, fil-fehma tiegħi, il-possibbiltà li jiġu adottati projbizzjonijiet fuq id-dħul għal żmien illimitat [71]. Fil-każ ta' projbizzjonijiet fuq id-dħul storiċi għal żmien illimitat, jista' jkun meħtieġ għall-awtoritajiet nazzjonali li jirrevedu l-fajl fid-dawl tal-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn u jissostitwixxu t-tul bi żmien determinat xieraq għall-projbizzjoni fuq id-dħul. Madankollu, ma kien hemm l-ebda kontestazzjoni quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja dwar l-varjanti possibbli tat-tul ta' projbizzjonijiet fuq id-dħul u għalhekk mhux ser nesprimi opinjoni dwar din il-kwistjoni.

78. Nikkonkludi li hija l-qorti nazzjonali li għandha tivverifika, skont ir-regoli proċedurali nazzjonali, jekk, meta ġiet adottata l-projbizzjoni fuq id-dħul storika, l-awtoritajiet nazzjonali evalwawx l-aġir personali taċ-ċittadin ta' pajjiż terz ikkonċernat u kkonkludietx minn dan li huwa kien jikkostitwixxi theddida serja għall-ordni pubbliku. F'dan il-kuntest, il-preżenza ta' diversi kundanni preċedenti għal reati kriminali tista' tkun biżżejjed biex tiġi invokata d-deroga fl-Artikolu 11(2) tad-Direttiva dwar ir-ritorn, sa fejn dawn juru xejra stabbilita ta' aġir min-naħa tal-persuna kkonċernata. Hija l-qorti nazzjonali li għandha taċċerta li l-proċedura għall-impożizzjoni tal-projbizzjoni fuq id-dħul kienet konformi mad-drittijiet fundamentali bħala prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni Ewropea.

Konklużjoni

79. Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti, jiena tal-fehma li l-Qorti tal-Ġustizzja għandha tirrispondi għad-domandi preliminari magħmula mill-Hoge Raad der Nederlanden (qorti suprema tal-Pajjiżi l-Baxxi) kif ġej:

– Il-bidu tad-dekorrenza tat-tul ta' projbizzjoni fuq id-dħul kif previst fl-Artikolu 11(2) tad-Direttiva 2008/115/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tas-16 ta' Diċembru 2008, dwar standards u proċeduri komuni fl-Istati Membri għar-ritorn ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi li jkunu qegħdin fil-pajjiż illegalment għandu jkun il-mument li fih iċ-ċittadin ta' pajjiż terz fil-fatt jitlaq mit-territorju tal-Istati Membri.

– L-aħħar sentenza tal-Artikolu 11(2) tad-Direttiva 2008/115 għandha tiġi interpretata fis-sens li projbizzjoni fuq id-dħul storika tista' taqbeż il-limitazzjoni ta' ħames snin jekk il-kundizzjonijiet stabbiliti fih ikunu ssodisfatti. Hija l-qorti nazzjonali li għandha tivverifika, skont ir-regoli proċedurali nazzjonali, jekk, meta ġiet adottata l-projbizzjoni fuq id-dħul storika, l-awtoritajiet nazzjonali evalwawx l-aġir personali taċ-ċittadin ta' pajjiż terz ikkonċernat u kkonkludewx li huwa kien jikkostitwixxi theddida serja għall-ordni pubbliku. F'dan il-kuntest, diversi kundanni preċedenti għal reati kriminali jistgħu jkunu biżżejjed biex tiġi invokata d-deroga fl-Artikolu 11(2) tad-Direttiva 2008/115, sa fejn dawn juru xejra stabbilita ta' aġir min-naħa tal-persuna kkonċernata. Hija l-qorti nazzjonali li għandha tivverifika li l-proċedura kienet konformi mad-drittijiet fundamentali bħala prinċipji ġenerali tad-dritt tal-Unjoni Ewropea.

71 Projbizzjoni fuq id-dħul qatt ma hija miżura awtonoma imma dejjem takkumpanja deċiżjoni ta' ritorn. Anki jekk ma tkunx infurzata, din tista' tiġi preskritta skont ir-regoli nazzjonali dwar il-preskrizzjoni. Għal din ir-raġuni, għandi dubju li projbizzjoni fuq id-dħul applikata għal ċittadin ta' pajjiż terz li qatt ma jħalli t-territorju tal-Istati Membri tista' tkun "projbizzjoni fuq id-dħul perpetwa", kif jissuġġerixxi M. Ouhrami.