



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 19.07.1999

COM(1999)372 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΕΙΔΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ
ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΑΜΟΝΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, ΤΑ ΟΠΟΙΑ
ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΟΥΝΤΑΙ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ,
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ Ή ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ**

(Οδηγία 64/221/ΕΟΚ)

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
1.1.	Ιστορικό	3
1.2.	Γιατί μια ανακοίνωση;.....	3
2.	ΒΑΣΗ ΓΙΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑ	5
2.1.	Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ	5
2.2.	Θεμελιώδεις αρχές και δικαιώματα.....	6
3.	ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ.....	8
3.1.	Οι λόγοι στα πλαίσια της ιθαγένειας της Ένωσης	8
3.1.1.	Δημόσια τάξη.....	8
3.1.2.	Δημόσια ασφάλεια	10
3.1.3.	Δημόσια υγεία.....	11
3.2.	Είσοδος και διαμονή	12
3.3.	Απέλαση και άλλα μέτρα απομάκρυνσης.....	13
3.3.1.	Εκτίμηση της απειλής	13
3.3.2.	Απόφαση σχετικά με ένα μέτρο	15
3.4.	Δικαιώματα ειδικών ομάδων	19
3.4.1.	Επί μακρόν διαμένοντες.....	19
3.4.2.	Μέλη της οικογένειας	20
3.5.	Μέσα έννομης προστασίας.....	21
3.5.1.	Ένδικα βοηθήματα και εγγυήσεις.....	21
3.5.2.	Δικαίωμα υποβολής νέας αίτησης	23
4.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	23

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Ιστορικό

Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων είναι ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία εγγυάται το κοινοτικό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 18(1) της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, κάθε πολίτης της Ένωσης έχει δικαίωμα να διακινείται και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Ωστόσο, το δικαίωμα αυτό υπόκειται στους περιορισμούς και στους όρους που καθορίζονται από τη συνθήκη και από τα μέτρα που λαμβάνονται για την υλοποίησή του.¹

Ιδιαίτερα, σύμφωνα με τα άρθρα 39(3), 46(1) και 55 της συνθήκης ΕΚ, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στο δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, όταν οι περιορισμοί αυτοί δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συνάδουν με τους όρους και τις διατάξεις της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1964². Σκοπός της οδηγίας είναι να παράσχει στα άτομα που καλύπτονται απ' αυτήν ειδικές εγγυήσεις και διασφαλίσεις, όταν τα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, δεδομένου ότι οι λόγοι αυτοί αποτελούν παρεκκλίσεις από τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες προβλέπει η συνθήκη και, κατά συνέπεια, πρέπει να ερμηνεύονται στενά και υπό το φως όλων των διατάξεων της συνθήκης. Αντικείμενο της παρούσας ανακοίνωσης είναι η ορθή εφαρμογή και ερμηνεία της προαναφερόμενης οδηγίας.

1.2. Γιατί μια ανακοίνωση;

Η οδηγία 64/221/ΕΟΚ χρονολογείται από το 1964. Με την πάροδο του χρόνου, οι διατάξεις της ερμηνεύθηκαν ευρύτατα και αναπτύχθηκαν σε σειρά αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, με αποκορύφωμα την πρόσφατη υπόθεση *Donatella Calfa*³. Οι εξελίξεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και ιδίως η εισαγωγή της έννοιας της ιθαγένειας της Ένωσης στο άρθρο 18 της συνθήκης ΕΚ, μετέβαλαν επίσης το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να ερμηνεύεται η οδηγία.

¹ Το άρθρο 18 απονέμει στους πολίτες της Ένωσης ένα θεμελιώδες και προσωπικό δικαίωμα, το οποίο δύναται να ασκηθεί εκτός του πλαισίου κάποιας οικονομικής δραστηριότητας. Το άρθρο 18(2), διευκρινίζει ότι το Συμβούλιο δύναται να θεσπίσει νέες διατάξεις για τη διευκόλυνση της άσκησης αυτού του δικαιώματος. Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη δεύτερη έκθεση της Επιτροπής για την ιθαγένεια της Ένωσης (C4-00291/97, EE C 226, 20.7.1998, σ. 61, η έκθεση COM (97) 230 τελικό, 27.5.1997) και το σχέδιο δράσης για την Ενιαία Αγορά (CSE(98)1 τελικό, 4.6.1997), που εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ, έχουν ήδη ζητήσει τη θέσπιση νέων διατάξεων προς το σκοπό αυτό.

² ΕΕ αριθ. 56, 4.4.1964, σ. 850-857. Η νομική βάση της οδηγίας είναι το άρθρο 46(2) της συνθήκης ΕΚ.

³ Υπόθεση C-348/96, για την οποία το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του στις 19 Ιανουαρίου 1999. Σημείωση: το παράρτημα της παρούσας ανακοίνωσης περιλαμβάνει πίνακα των κυριότερων σχετικών αποφάσεων του Δικαστηρίου.

Συγχρόνως, η Επιτροπή λαμβάνει έναν συνεχώς αυξανόμενο αριθμό καταγγελιών σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας. Επιπλέον, από τις καταγγελίες αυτές προκύπτει ότι η ερμηνεία και η εφαρμογή ορισμένων από τις βασικές αρχές της οδηγίας διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι ήλθε η ώρα να επισημανθούν ορισμένα από τα κύρια προβλήματα τα οποία ανακύπτουν όσον αφορά την ερμηνεία της οδηγίας και να δοθούν κάποιες κατευθύνσεις ως προς τον τρόπο επίλυσής τους. Παρέχοντας πληροφοριακά στοιχεία και βοήθεια τόσο στα κράτη μέλη όσο και στους πολίτες της Ένωσης, η Επιτροπή ελπίζει ότι η ανακοίνωση αυτή θα συμβάλει επίσης στη μείωση του αριθμού των παραβάσεων της οδηγίας στο μέλλον.

Η παρούσα ανακοίνωση πρέπει επίσης να ενταχθεί στο πλαίσιο της δέσμευσης την οποία έχει αναλάβει η Επιτροπή να διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και να φέρει την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες της, ιδίως μέσω της καλύτερης ενημέρωσής τους για τα δικαιώματα που τους παρέχουν οι συνθήκες. Με το ίδιο πνεύμα, η Επιτροπή αναπτύσσει μηχανισμούς προκειμένου να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση ενός πραγματικού διαλόγου με τους πολίτες, μέσω του οποίου η Επιτροπή συλλέγει στοιχεία για την καθημερινή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Στην παρούσα ανακοίνωση θα εξεταστούν τα ακόλουθα ειδικά προβλήματα:

Είσοδος και διαμονή:

- Αδικαιολόγητη καθυστέρηση κατά την εξέταση των αιτήσεων χορήγησης άδειας διαμονής (άρθρο 5).

Απελάσεις και άλλα μέτρα:

- Ο ρόλος τον οποίο διαδραματίζουν προηγούμενες ποινικές καταδίκες κατά την αξιολόγηση της απειλής για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια [άρθρο 3(2)].
- Γενική πρόληψη: σε ποιες περιπτώσεις όλα τα άτομα τα οποία ανήκουν σε μια συγκεκριμένη ομάδα θεωρείται ότι αποτελούν απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, χωρίς να γίνεται καμία ατομική αξιολόγηση [άρθρο 3(1)].
- Σφάλματα όσον αφορά την ενημέρωση του ενδιαφερόμενου ατόμου σχετικά με το μέτρο που ελήφθη ή τους λόγους και/ή τις συνέπειες του εν λόγω μέτρου (άρθρο 6).
- Αποθήκευση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που συλλέγονται για τα ενδιαφερόμενα άτομα, π.χ. στο Σύστημα Ενημέρωσης Schengen ή στα εθνικά συστήματα (άρθρο 6).

Θέση ειδικών ομάδων:

- Η απέλαση μεταναστών δεύτερης γενιάς ή επί μακρόν διαμενόντων ατόμων.
- Η θέση των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης και οι οποίοι καλύπτονται από το κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 1).
- Η θέση υπηκόων τρίτων χωρών που δεν ετύγχαναν της προστασίας του κοινοτικού δικαίου κατά τον χρόνο λήψης του μέτρου, αλλά υπήχθησαν αργότερα στο πεδίο

εφαρμογής της οδηγίας είτε ως πολίτες της Ένωσης είτε ως μέλη των οικογενειών της Ένωσης (άρθρο 1).

Μέσα έννομης προστασίας:

- Σφάλματα όσον αφορά την επανεξέταση των υποθέσεων.

2. ΒΑΣΗ ΓΙΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

2.1. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ

Προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας

Το Δικαστήριο έχει ορίσει ότι το δικαίωμα των υπηκόων ενός κράτους μέλους να εισέρχεται στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους και να διαμένει εκεί ισχύει άμεσα για κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.⁴

Η οδηγία εφαρμόζεται σε όλους τους υπηκόους των κρατών μελών οι οποίοι ταξιδεύουν σε κάποιο άλλο κράτος μέλος ως εργαζόμενοι, αυτοαπασχολούμενοι ή αποδέκτες υπηρεσιών.⁵ Στη συνέχεια, το πεδίο εφαρμογής της επεκτάθηκε, προκειμένου να καλυφθούν και οι πρώην εργαζόμενοι και αυτοαπασχολούμενοι οι οποίοι παραμένουν σε ένα άλλο κράτος μέλος μετά τη λήξη της δραστηριότητάς τους.⁶ Η οδηγία εφαρμόζεται επίσης και στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, με εξαίρεση το άρθρο 4(3)⁷. Από το άρθρο 2, παράγραφος 2, των οδηγιών 90/364/ΕΟΚ⁸ (γενικό δικαίωμα διαμονής), 90/365/ΕΟΚ⁹ (συνταξιούχοι) και 93/96/ΕΟΚ¹⁰ (φοιτητές/σπουδαστές) συνάγεται ότι η οδηγία 64/221/ΕΟΚ ισχύει

⁴ Υπόθεση 48/75 *Royer*, παράγραφος 31. Το θέμα του εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους [βλέπε συνθήκη ΕΚ, Δήλωση (αριθ. 2) για την ιθαγένεια κράτους μέλους]. Η ίδια αρχή εφαρμόζεται και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Σύμβασης περί Ιθαγένειας της 6.11.1997 του Συμβουλίου της Ευρώπης (ETS. No. 166). Βλέπε επίσης τη νομολογία του Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-369/90 *Micheletti* (Συλλογή [1992] I-4239) και 292/86 *Gullung* (Συλλογή [1988] σ. 111) σχετικά με τη διπλή ιθαγένεια και την ελευθερία εγκατάστασης.

⁵ Βλέπε άρθρα 39, 43 και 49 της συνθήκης αντιστοίχως. Βλέπε επίσης τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68, ΕΕ L 257, 19.10.1968, σ. 2, όπως τροποποιήθηκε την τελευταία φορά από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2434/92, ΕΕ L 245, 26.8.1992, σ. 1, την οδηγία 68/360/ΕΟΚ, ΕΕ L 257, 19.10.1968, σ. 13, και την οδηγία 73/148/ΕΟΚ, ΕΕ L 172, 28.6.1973, σ. 14. Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 286/82 και 26/83 *Luisi & Carbone*, το Δικαστήριο διευκρίνισε (παράγραφος 16) ποιες ομάδες πρέπει να θεωρούνται ως αποδέκτες υπηρεσιών.

⁶ Οδηγία 72/194/ΕΟΚ, ΕΕ L 121, 26.5.1972, σ. 32 και οδηγία 75/35/ΕΟΚ, ΕΕ L 14, 20.1.1975, σ. 14.

⁷ Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, Παράρτημα V, Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων – κατάλογος που προβλέπεται στο άρθρο 28, ΕΕ L 1, 3.1.1994, σ. 325.

⁸ ΕΕ L 180, 13.7.1990, σ. 26.

⁹ ΕΕ L 180, 13.7.1990, σ. 28.

¹⁰ ΕΕ L 317, 18.12.1993, σ. 59.

στο πλαίσιο της εφαρμογής των οδηγιών αυτών. Η οδηγία ισχύει για τη σύζυγο και τα άλλα μέλη της οικογένειας, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους.

Μέτρα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας

Το Δικαστήριο διευκρίνισε στην υπόθεση 30/77 *Bouchereau*¹¹ ότι για τους σκοπούς της οδηγίας, ένα "μέτρο" είναι κάθε ενέργεια η οποία θίγει το δικαίωμα των προσώπων τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 39 της συνθήκης να εισέρχονται και να διαμένουν ελεύθερα στα κράτη μέλη με τους ίδιους όρους οι οποίοι ισχύουν για τους ημεδαπούς του κράτους υποδοχής. Το κοινοτικό δίκαιο¹² παρέχει επίσης στους υπηκόους μιας χώρας το δικαίωμα να εγκαταλείπουν την επικράτεια του κράτους μέλους καταγωγής τους για να εισέλθουν στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους και, για το σκοπό αυτό, το κράτος μέλος καταγωγής υποχρεούται να εκδίδει ή να ανανεώνει το δελτίο ταυτότητας ή το διαβατήριο των υπηκόων αυτών. Ωστόσο, το κράτος μέλος, τηρώντας πάντως την αρχή της αναλογικότητας, έχει το δικαίωμα είτε να αρνηθεί να προβεί στην ενέργεια αυτή είτε να περιορίσει το εν λόγω δικαίωμα για λόγους δημόσιας τάξης, π.χ. στην περίπτωση ατόμων που πρόκειται να αρχίσουν τη στρατιωτική τους θητεία ή αντιρρησιών συνείδησης.

Μη εφαρμογή της οδηγίας σε καθαρά εσωτερικές καταστάσεις

Η οδηγία δεν ισχύει για καθαρά εσωτερικές καταστάσεις ενός κράτους μέλους. Η υπόθεση C-297/88 *Dzodzi* αφορούσε την περίπτωση μιας υπηκόου τρίτης χώρας, η οποία, αποκλειστικά και μόνο με βάση το γεγονός ότι ήταν σύζυγος υπηκόου ενός κράτους μέλους, διεκδικούσε το δικαίωμα να διαμένει ή να παραμένει στην επικράτεια αυτού του κράτους μέλους. Ωστόσο, ο υπήκοος του κράτους μέλους δεν είχε ασκήσει ποτέ το δικαίωμά του για ελεύθερη διακίνηση εργαζόμενος ή διαμένοντας σε άλλο κράτος μέλος μαζί με το εν λόγω μέλος της οικογένειάς του και, κατά συνέπεια, το κοινοτικό δίκαιο δεν ετύγχανε εφαρμογής.

2.2. Θεμελιώδεις αρχές και δικαιώματα

Η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της βασικής αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Κάθε περιορισμός της ατομικής ελευθερίας της κυκλοφορίας πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα τις θεμελιώδεις αρχές και τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου και, ιδιαίτερα, στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (άρθρο 6 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση). Αυτή η βάση της Ένωσης ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, στην οποία προστέθηκε διάταξη που καθιστά δυνατή την αναστολή των δικαιωμάτων κάθε κράτους μέλους που

¹¹ Παράγραφος 21.

¹² Οδηγία 68/360/ΕΟΚ, ΕΕ L 257, 19.10.1968, σ. 13, άρθρο 2, το οποίο ισχύει *mutatis mutandis* και για τις άλλες οδηγίες που αφορούν το δικαίωμα διαμονής.

παραβιάζει σοβαρά και διαρκώς τις εν λόγω αρχές (άρθρο 7 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι η Κοινότητα δεν μπορεί να γίνει συμβαλλόμενο μέρος της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)¹³, όλα τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης. Τα σπουδαιότερα όργανα της Κοινότητας δήλωσαν ήδη το 1977 ότι θα σεβαστούν τις αρχές αυτής της Σύμβασης¹⁴, ενώ το Δικαστήριο έχει τονίσει ότι θα διασφαλίσει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προβλέπει η Σύμβαση κατά την εκ μέρους του ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.¹⁵

Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα όποια μέτρα άρνησης εισόδου ή απέλασης κοινοτικών πολιτών με βάση ένα κοινό υπόβαθρο σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των δημοκρατικών αρχών. Επομένως, η όποια εφαρμογή των εννοιών της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας από τα κράτη μέλη όχι μόνο υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο, ούτως ώστε η εμπέλειά τους να μην μπορεί να καθοριστεί μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς να υπόκειται παράλληλα και σε έλεγχο εκ μέρους των οργάνων της Κοινότητας¹⁶, αλλά, επιπλέον, αυτός ο έλεγχος με βάση το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να εμπνέεται από τα βασικά δικαιώματα του ανθρώπου, όπως κατοχυρώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών¹⁷. Επιπλέον, εξαιτίας αυτού του κοινού υποβάθρου (και της δυνατότητας αναστολής των δικαιωμάτων ενός κράτους μέλους από την οποία συνοδεύεται τώρα το υπόβαθρο αυτό), κάθε χρήση του δικαιώματος άρνησης εισόδου ή του δικαιώματος απέλασης είναι απίθανο να διακυβεύσει για τους πολίτες της Ένωσης την απόλαυση των βασικών δικαιωμάτων τους στα άλλα κράτη μέλη.

Πέραν αυτού, τα μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με την *αρχή της αναλογικότητας*. Καθώς οι συνέπειες μιας απέλασης ή μιας

¹³ Γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου της 28ης Μαρτίου 1996, Συλλογή 1996, σ. 1759, παράγραφοι 34-36.

¹⁴ Κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, 5 Απριλίου 1977 (ΕΕ αριθ. C 103, 27.4.1977, σ. 1).

¹⁵ Γνωμοδότηση 2/94, *ibid.*, παράγραφος 33.

¹⁶ Υπόθεση 36/75 *Rutili*, παράγραφος 27.

¹⁷ Προδήλως το δικαίωμα για οικογενειακή ζωή, όπως ορίζεται στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, έχει ιδιαίτερη σημασία. Αλλά ακόμη και οι περιορισμοί που επιβάλλονται στις εξουσίες των κρατών μελών όσον αφορά τον έλεγχο των αλλοδαπών αποτελούν απλώς ειδική εκδήλωση του κανόνα, που καθορίζεται κατ' εξαίρεση από τα άρθρα 8, 9, 10 και 11 και από το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου 4 της ΕΣΔΑ, ότι αυτές οι θεμελιώδεις ελευθερίες μπορούν να περιορίζονται μόνο "στο βαθμό που αυτό είναι απαραίτητο" για την προστασία της ασφάλειας του κράτους ή της δημόσιας ασφάλειας "σε μια δημοκρατική κοινωνία", βλέπε υπόθεση 36/75 *Rutili*, παράγραφος 32.

άρνησης επανεισόδου στη χώρα είναι συχνά σοβαρές για το ενδιαφερόμενο άτομο και την οικογένειά του, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε τα λαμβανόμενα μέτρα να είναι ανάλογα προς τα δικαιολογημένα συμφέροντα τα οποία επιδιώκουν να προστατεύσουν με τα μέτρα αυτά. Η αναλογικότητα απαιτεί την ύπαρξη τεκμηριωμένων λόγων για τη λήψη ενός μέτρου, τεκμηριωμένης ισορροπίας μεταξύ του μέτρου και του επιδιωκόμενου στόχου και τεκμηριωμένης ισορροπίας συμφερόντων μεταξύ του ατόμου και του αντίστοιχου κράτους.

Το ένα θεμελιώδες δικαίωμα το οποίο, για προφανείς λόγους, δεν μπορεί να εφαρμοστεί με το συνήθη τρόπο σε περίπτωση άρνησης εισόδου ή απέλασης είναι η απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, ένα κράτος δεν μπορεί να αρνηθεί την είσοδο ή να απελάσει τους δικούς του πολίτες.¹⁸ Από την άλλη πλευρά, ένα κράτος δεν μπορεί να κάνει διάκριση μεταξύ των δικών του υπηκόων και των υπηκόων άλλου κράτους μέλους της Ένωσης, όταν πρόκειται για συμπεριφορά η οποία κρίνεται ως απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια. Αν μια τέτοια συμπεριφορά εκ μέρους των δικών του υπηκόων δεν υπόκειται σε σοβαρά κατασταλτικά μέτρα, δεν είναι δυνατόν να αποτελέσει λόγο απέλασης άλλων πολιτών της Ένωσης.¹⁹

3. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ

3.1. Οι λόγοι στα πλαίσια της ιθαγένειας της Ένωσης

3.1.1. Δημόσια τάξη

Ούτε η συνθήκη ούτε το παράγωγο δίκαιο ορίζουν τις έννοιες της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας. Επομένως, επαφίεται στη διακριτική εξουσία των κρατών μελών να καθορίσουν την εμβέλεια των εννοιών αυτών σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και νομολογία. Η οδηγία 64/221/ΕΟΚ δεν αφορά τις εν λόγω έννοιες, αλλά μάλλον μέτρα που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας. Οι έννοιες αυτές υπήρχαν στην εθνική νομοθεσία και πρακτική πριν από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και εξελίχθηκαν διαχρονικά. Στην εθνική νομοθεσία δεν χρησιμοποιούνται ακριβείς ορισμοί αυτών των εννοιών, ενώ, επιπλέον, οι έννοιες αυτές αλληλεπικαλύπτονται, τουλάχιστον εν μέρει.

Η εμβέλεια των εννοιών "δημόσια τάξη", "δημόσια ασφάλεια" και "δημόσια υγεία", δεν πρέπει να περιορίζεται τεχνητά με την προσπάθεια να τους δοθεί ένας ακριβής και εξαντλητικός ορισμός. Κάτι τέτοιο θα ήταν εξαιρετικά δύσκολο και δεν θα εξυπηρετούσε κανέναν πραγματικό σκοπό. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία, όταν επικαλούνται τέτοιους λόγους για τη λήψη

¹⁸ Υπόθεση C-171/96 *Roque κατά Jersey* και υπόθεση C-348/96 *Donatella Calfa*.

¹⁹ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115 και 116/81 *Adoui και Cornuaille*, παράγραφος 8.

μέτρων, να ορίζουν και να ερμηνεύουν ελεύθερα τις έννοιες αυτές σύμφωνα με τις δικές τους πρακτικές και παραδόσεις.

Πρέπει να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ, αφενός, της πραγματικής καταστρατήγησης της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας, η οποία δεν οδηγεί αναγκαστικά τα κράτη μέλη στη λήψη κάποιου μέτρου, και, αφετέρου, της εξέτασης και απόφασης από τα κράτη μέλη του κατά πόσον πρέπει όντως να λάβουν κάποιο μέτρο. Όταν το κράτος μέλος αποφασίζει αν θα λάβει ένα μέτρο ή όχι, περιορίζεται από το συνολικό πλέγμα του κοινοτικού δικαίου, και ιδίως από τις θεμελιώδεις αρχές και δικαιώματα, καθώς και από την ιθαγένεια της Ένωσης.

Τα κράτη μέλη έχουν διακριτική εξουσία ερμηνείας, ενώ οι εθνικές νομοθετικές διατάξεις και πρακτικές των κρατών μελών μπορούν να εφαρμόζονται, μόνο όμως μέσα σ' αυτό το κοινοτικό πλαίσιο. Οι διακριτικές εξουσίες που απονέμονται στα κράτη μέλη δεν δικαιολογούν την αυθαίρετη χρήση αυτών των εξουσιών, π.χ. τη λήψη μέτρων αποκλειστικά και μόνο με βάση τη φυλετική καταγωγή ή τον θρησκευτικό προσανατολισμό του ατόμου. Ωστόσο, οι εθνικές έννοιες της δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας ενδέχεται σταδιακά να προσεγγίσουν η μία την άλλη, καθώς προχωρά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Κατά συνέπεια, οι εθνικές ερμηνείες και πρακτικές που ακολουθούνται κατά την εφαρμογή αυτών των εννοιών ενδέχεται να αλλάζουν ανάλογα. Οι εθνικές νομοθετικές διατάξεις και πρακτικές εφαρμόζονται και στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας ως μέλη οικογένειας²⁰.

Η νέα έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης πρέπει να συνεκτιμάται κατά τη συνολική αξιολόγηση της κατάστασης ενός πολίτη της Ένωσης, όταν οι εθνικές αρχές εξετάζουν την απέλαση ή την άρνηση εισόδου του στη χώρα για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Οι εθνικές αρχές, όταν εφαρμόζουν την οδηγία 64/221/ΕΟΚ σε έναν πολίτη της Ένωσης, πρέπει να αποδίδουν στο άρθρο 18 της συνθήκης ΕΚ την πλήρη του βαρύτητα. Η παρατήρηση αυτή ισχύει ιδιαίτερα για ορισμένες κατηγορίες πολιτών της Ένωσης: υπηκόους άλλων κρατών μελών οι οποίοι είτε γεννήθηκαν είτε έζησαν από την παιδική τους ηλικία στο κράτος μέλος στο οποίο κατοικούν και οι οποίοι έχουν σχεδόν όλους τους πολιτιστικούς, κοινωνικούς και οικογενειακούς δεσμούς τους στο εν λόγω κράτος μέλος, καθώς επίσης και άλλα επί μακρόν διαμένοντα άτομα και ανήλικοι (βλέπε, π.χ., παράγραφο 3.4.1 παρακάτω).²¹

²⁰ Βλέπε COM (1999) 3 τελικό, 27.1.1999, πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την επέκταση της ελεύθερης παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών στους υπηκόους τρίτου κράτους που είναι εγκατεστημένοι στο εσωτερικό της Κοινότητας και πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους όρους απόσπασης των μισθωτών εργαζομένων υπηκόων τρίτου κράτους στο πλαίσιο παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών. Βλέπε επίσης την απόφαση αριθ. 1/80 του Συμβουλίου Σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, όσον αφορά την ελεύθερη διακίνηση των τουρκικών εργαζομένων.

²¹ Βλέπε τη δεύτερη έκθεση της Επιτροπής για την ιθαγένεια της Ένωσης (COM (97) 230 τελικό, 27.5.1997) για την έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης.

Δεν μπορεί να γίνει επίκληση λόγων δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών, ενώ οι οικονομικοί σκοποί δεν είναι δυνατόν να αποτελέσουν τέτοιους λόγους.²² Αυτό απαγορεύεται ρητά στην οδηγία 64/221/ΕΟΚ, άρθρο 2(2). Στο σημείο αυτό, το κοινοτικό δίκαιο έχει ευρύτερη εμβέλεια από τις αντίστοιχες διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, οι οποίες επιτρέπουν τη λήψη μέτρων τα οποία κρίνονται απαραίτητα για την οικονομική ευημερία της χώρας. Επιπλέον, η έλλειψη επαρκών πόρων από μόνη της δεν δικαιολογεί τη λήψη μέτρων για λόγους δημόσιας τάξης κατά την είσοδο στη χώρα, καθώς δεν επιτρέπεται καν στα κράτη μέλη να θέτουν, κατά την είσοδο στη χώρα, ερωτήσεις σχετικά με το σκοπό και τη διάρκεια του ταξιδιού και τα οικονομικά μέσα που βρίσκονται στη διάθεση ενός ατόμου στο σημείο εισόδου.²³

3.1.2. Δημόσια ασφάλεια

Η Επιτροπή αναγνωρίζει πλήρως την ανάγκη των κρατών μελών να προστατεύουν την ασφάλειά τους. Το κριτήριο της δημόσιας ασφάλειας παρέχει στα κράτη μέλη μια μάλλον ευρεία διακριτική εξουσία. Ωστόσο, ακόμη και στα πολύ ευαίσθητα ζητήματα, η διακριτική εξουσία δεν είναι απεριόριστη, ενώ κάποια διαφάνεια είναι επιβεβλημένη. Με βάση τους λόγους τους οποίους προβάλλει το σχετικό κράτος μέλος, τα κοινοτικά όργανα πρέπει να είναι σε θέση να αξιολογούν τουλάχιστον αν και κατά πόσο ένα άτομο αποτελεί όντως απειλή για τη δημόσια ασφάλεια και αν η απειλή αυτή είναι επαρκώς σοβαρή ώστε να δικαιολογεί τη λήψη του μέτρου που ελήφθη με την επίκληση λόγων δημόσιας ασφάλειας.

Επιπλέον, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να ενημερώνεται, στο μέτρο του δυνατού, για τους λόγους που οδήγησαν στη λήψη του μέτρου, χωρίς να διακυβεύεται η ασφάλεια του κράτους. Στις περιπτώσεις που αφορούν την ασφάλεια του κράτους, τα συμφέροντα του ατόμου και τα συμφέροντα του κράτους συγκρούονται. Υπάρχουν καταστάσεις στις οποίες τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να λάβουν μέτρα για να προστατεύσουν τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας· πρέπει όμως να εφαρμόζουν το κριτήριο της ασφάλειας του κράτους όσο το δυνατόν στενότερα.²⁴

²² Βλέπε υπόθεση 352/85 *Bond van Adverteerders*, παράγραφος 34.

²³ Το Δικαστήριο αποφάνθηκε στην υπόθεση 68/89 *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών*, παράγραφος 13, ότι η υποχρέωση απαντήσεως σε ερωτήσεις που υποβάλλουν οι υπάλληλοι οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την επιτήρηση των συνόρων δεν μπορεί να αποτελέσει προϋπόθεση για την είσοδο υπηκόου κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Η απόφαση επιβεβαιώνει ότι η απαγόρευση αυτή καλύπτει τις ερωτήσεις που αφορούν το σκοπό και τη διάρκεια του ταξιδιού, καθώς και τα οικονομικά μέσα που έχει στη διάθεσή του ο ενδιαφερόμενος. Επιπλέον, το άρθρο 2(2) της οδηγίας απαγορεύει την επίκληση λόγων δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών και είναι ένας από τους ρητούς περιορισμούς που θέτει η οδηγία στις διακριτικές εξουσίες των κρατών μελών.

²⁴ Το Δικαστήριο ερμήνευσε την έννοια 'λόγοι ασφαλείας του κράτους' στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115 και 116/81 *Adoui και Cornuaille*. Η παράγραφος 13 της απόφασης αναφέρει ότι "από τους σκοπούς στους οποίους αποβλέπει η οδηγία προκύπτει ότι η ανακοίνωση των λόγων πρέπει να είναι αρκετά λεπτομερής και ακριβής για να επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο την προάσπιση των

3.1.3. Δημόσια υγεία

Το άρθρο 4 της οδηγίας επιβάλλει περιορισμούς στην επίκληση λόγων δημόσιας υγείας, ενώ το παράρτημα της οδηγίας περιλαμβάνει τον κατάλογο των ασθενειών ή των ομάδων ασθενειών που εμπίπτουν στα κριτήρια δημόσιας υγείας.²⁵ Το παράρτημα διευκρινίζει ότι η τοξικομανία και οι ψυχοπνευματικές ασθένειες δύνανται να θέσουν σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, όχι όμως και τη δημόσια υγεία.

Η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να αρνηθούν την έκδοση της πρώτης αδείας διαμονής στα άτομα που πάσχουν από κάποια ασθένεια ή βρίσκονται σε κάποια από τις ιατρικές καταστάσεις που αναφέρονται στο παράρτημα. Πρέπει να σημειωθεί ότι η άρνηση ανανέωσης της άδειας διαμονής ή η απέλαση ενός ατόμου που κατέχει άδεια διαμονής δεν επιτρέπονται για λόγους δημόσιας υγείας. Το δικαίωμα άρνησης εκδόσεως της πρώτης αδείας διαμονής δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ζητούν από τον ενδιαφερόμενο την προσκόμιση ιατρικού πιστοποιητικού, εάν αυτό προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία και εάν ο σκοπός του πιστοποιητικού αυτού είναι να αποδειχθεί ότι το εν λόγω άτομο δεν πάσχει από κάποια από τις ασθένειες που αναφέρονται στο παράρτημα. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να θεσπίζουν καμία γενικού χαρακτήρα απαίτηση σύμφωνα με την οποία οι πολίτες ενός άλλου κράτους μέλους, πριν από την είσοδό τους στη χώρα, πρέπει να αποδεικνύουν ότι δεν πάσχουν από κάποια ασθένεια από εκείνες που αναφέρονται στο παράρτημα.

Οι λόγοι δημόσιας υγείας είναι κάπως ξεπερασμένοι με δεδομένο το σημερινό επίπεδο ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ανάπτυξης νέων μέσων αντιμετώπισης των προβλημάτων δημόσιας υγείας. Κατά συνέπεια, οι περιορισμοί της ελεύθερης διακίνησης δεν μπορούν πλέον να θεωρηθούν ως απαραίτητα και αποτελεσματικά μέσα επίλυσης των προβλημάτων δημόσιας υγείας. Η κατάσταση έχει αλλάξει ριζικά από τα δεδομένα του 1964, παρά το γεγονός ότι η έννοια της δημόσιας υγείας εξακολουθεί να αποτελεί τμήμα του κοινοτικού δικαίου.²⁶

συμφερόντων του.” και παρακάτω: “Εν πάση περιπτώσει, αρκεί να γίνεται η κοινοποίηση υπό συνθήκες που να επιτρέπουν στον ενδιαφερόμενο να αντιληφθεί το περιεχόμενο και τις συνέπειές της.”

²⁵ Μέχρι σήμερα δεν έχει προστεθεί στον κατάλογο καμία ασθένεια ή ομάδα ασθενειών.

²⁶ Καθώς η έννοια της δημόσιας υγείας εξακολουθεί να υπάρχει στο κοινοτικό δίκαιο, αξίζει να γίνει λόγος για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων που πάσχουν από τον ιό HIV/AIDS. Στα έγγραφα που έχουν εκδώσει τα κοινοτικά όργανα, έχει τονιστεί με σαφήνεια ότι πρέπει να γίνεται απολύτως σεβαστή η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και η ίση μεταχείριση για τα άτομα που πάσχουν από τον ιό HIV/AIDS. Η Επιτροπή απορρίπτει τη χρήση κάθε μέτρου που θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινωνικό αποκλεισμό, διάκριση ή στιγματισμό των ατόμων που πάσχουν από τον ιό HIV/AIDS. Βλέπε, μεταξύ άλλων, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, που συνεδρίασαν στα πλαίσια του Συμβουλίου στις 15 Μαΐου 1987 σχετικά με το AIDS (ΕΕ C 178, 7.7.1987, σ. 1), τα συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, που συνεδρίασαν στα πλαίσια του Συμβουλίου στις 31 Μαΐου 1988 σχετικά με το AIDS (ΕΕ C 197, 27.7.1988, σ. 8), το ψήφισμα του Συμβουλίου και των υπουργών υγείας των κρατών μελών, που συνεδρίασαν στα πλαίσια του Συμβουλίου στις 22 Δεκεμβρίου 1989 σχετικά με την καταπολέμηση του AIDS (ΕΕ C 10, 16.1.1990, σ. 3) και την απόφαση αριθ. 647/96/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός προγράμματος κοινοτικής δράσης για την πρόληψη του AIDS και ορισμένων άλλων μεταδοτικών

3.2. Είσοδος και διαμονή

Διατυπώσεις

Το Δικαστήριο έχει ορίσει ότι η απλή παράλειψη του υπηκόου ενός κράτους μέλους να προβεί στις απαραίτητες νομικές διατυπώσεις σχετικά με την πρόσβαση, την κυκλοφορία και τη διαμονή αλλοδαπών δεν δικαιολογεί απόφαση απελάσεώς του.²⁷ Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε επίσης την αρχή αυτή όσον αφορά την παράλειψη του ατόμου να ενημερώσει τις αρμόδιες αρχές για την παρουσία του και να υποβάλει δήλωση διαμονής.²⁸

Το άρθρο 3(3) της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ ορίζει ότι η λήξη ισχύος της ταυτότητας ή του διαβατηρίου δεν δύναται να αποτελέσει λόγο απομακρύνσεως από την επικράτεια, παρά το γεγονός ότι η επάνοδος του πολίτη στην επικράτεια της χώρας καταγωγής του είναι δυνατή έστω και αν η ταυτότητα ή το διαβατήριό του δεν ισχύουν πλέον. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η διαδικασία ανανέωσης της άδειας διαμονής δεν πρέπει να συνδέεται με απειλή απέλασης και ότι ενδεχόμενη τέτοια απειλή θα ήταν αντίθετη προς την οδηγία. Η μη υποβολή αίτησης για την παράταση της άδειας διαμονής δεν πρέπει να δικαιολογεί απόφαση για απέλαση του ενδιαφερομένου, παρά το γεγονός ότι θα ήταν αποδεκτή η επιβολή μιας διοικητικής ποινής, π.χ. ενός προστίμου, που θα είναι ανάλογο με τη σοβαρότητα της παράλειψης και δεν θα εισάγει διακρίσεις.

Το Δικαστήριο έχει ορίσει ότι οι περιορισμοί για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας δεν πρέπει να θεωρούνται ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση του δικαιώματος εισόδου και διαμονής, αλλά ως δυνατότητα επιβολής, σε ατομικές περιπτώσεις και όταν συντρέχει αποχρών λόγος, περιορισμών στην άσκηση δικαιώματος που απορρέει ευθέως από τη Συνθήκη.²⁹

Το άρθρο 5(2) της οδηγίας επιτρέπει στο κράτος μέλος υποδοχής να ζητήσει από το κράτος μέλος υποδοχής πληροφορίες για το ποινικό μητρώο του αιτούντος άδεια διαμονής, στις περιπτώσεις στις οποίες αυτό κρίνεται απαραίτητο. Το άρθρο διευκρινίζει ότι η ενημέρωση αυτή δεν δύναται να έχει συστηματικό χαρακτήρα.

Οι ίδιες αρχές ισχύουν και όσον αφορά τις θεωρήσεις (βίζα) για τα μέλη της οικογένειας του ενδιαφερομένου που είναι υπήκοοι τρίτης χώρας. Κατά συνέπεια, η παράλειψη της υποβολής αίτησης για παράταση της ισχύος των θεωρήσεων (βίζα) δεν πρέπει να επισύρει απειλή απέλασης. Η πολιτική που ακολουθείται στον τομέα

ασθενειών εντός του πλαισίου δράσης στον τομέα της δημόσιας υγείας (1996 – 2000) (ΕΕ L 95, 16.4.1994, σ. 16).

²⁷ Υπόθεση 48/75 *Royer*, παράγραφος 38. Βλέπε επίσης την υπόθεση C-363/89 *Roux*, παράγραφος 11, και την έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου (υπό την προεδρία της κυρίας Simone Veil) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, η οποία υποβλήθηκε στην Επιτροπή στις 18 Μαρτίου 1997, καθώς και τη συνέχεια που δόθηκε σ' αυτή την έκθεση (COM(98) 403 τελικό, 1.7.1998). Η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου υπογράμμισε ιδιαίτερα ότι, αντίθετα με ό,τι συμβαίνει συνήθως στα κράτη μέλη, η μη κατοχή έγκυρης άδειας διαμονής δεν πρέπει ποτέ να οδηγεί *per se* σε απειλή απέλασης.

²⁸ Υπόθεση 118/75 *Watson και Belmann*, παράγραφος 20.

²⁹ Υπόθεση 321/87 *Επιτροπή κατά Βελγίου*, παράγραφος 10.

των θεωρήσεων δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως μέσο αποτροπής των γνήσιων μελών της οικογένειας του ενδιαφερομένου από την απόλαυση των δικαιωμάτων που τους απονέμει το κοινοτικό δίκαιο.

Προθεσμία εξέτασης της αίτησης

Η Επιτροπή επιθυμεί να υπενθυμίσει τη σημασία που έχει η τήρηση της προθεσμίας η οποία τίθεται στο άρθρο 5 της οδηγίας. Αν η προθεσμία αυτή δεν τηρηθεί, το κράτος μέλος παραβιάζει ένα από τα βασικά δικαιώματα και μια από τις βασικές εγγυήσεις που παρέχει η οδηγία. Πρέπει να τονιστεί ότι, στις συνήθεις περιπτώσεις, αφ' ης ο αιτών παράσχει όλα τα αποδεικτικά στοιχεία που απαιτούνται σύμφωνα με την οδηγία, η άδεια διαμονής πρέπει να εκδίδεται χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση³⁰, π.χ. μέσα στον ίδιο χρόνο στον οποίο εκδίδεται το εθνικό δελτίο ταυτότητας ή το εθνικό διαβατήριό. Η εξάμηνη προθεσμία αποτελεί εξαίρεση και ισχύει μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχουν ειδικοί λόγοι που δικαιολογούν τη εξέταση του κατά πόσον υπάρχουν λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Ενδεχόμενη αποτελμάτωση του θέματος λόγω οποιασδήποτε καθυστέρησης στην έκδοση της άδειας διαμονής μπορεί να προκαλέσει στον ενδιαφερόμενο σοβαρά προβλήματα. Πρέπει να υπομνησθεί ότι η άδεια διαμονής δεν έχει παρά μόνον αναγνωριστική και αποδεικτική αξία.³¹ Αποτελεί απλώς απόδειξη του δικαιώματος διαμονής και δεν συνιστά προϋπόθεση για την απόλαυση άλλων δικαιωμάτων τα οποία έχει το πρόσωπο που διαμένει σε ένα άλλο κράτος μέλος.

3.3. Απόφαση και άλλα μέτρα απομάκρυνσης

3.3.1. Εκτίμηση της απειλής

Σφαιρική αξιολόγηση

Η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει τη σημασία που έχει η συνολική αξιολόγηση όλων των σχετικών παραγόντων, όταν κρίνεται το κατά πόσον ένα άτομο συνιστά πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή για κάποιο από τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας. Για την αξιολόγηση αυτή πρέπει να ληφθούν υπόψη, μεταξύ άλλων, οι εξής παράγοντες: η φύση και η σοβαρότητα των αδικημάτων που έχει διαπράξει, ο χρόνος ο οποίος πέρασε από τότε που διαπράχθηκαν τα αδικήματα και η εν γένει κατάσταση του εν λόγω ατόμου.³² Ο τρόπος με τον οποίο εξελίχθηκε η κατάσταση του ατόμου έχει ιδιαίτερη σημασία σε περιπτώσεις στις οποίες η εκτίμηση της απειλής γίνεται πολύ χρόνο μετά τη διάπραξη των πράξεων που αποτελούν απειλή για τη δημόσια τάξη, καθώς επίσης στις περιπτώσεις στις

³⁰ Υπόθεση C-344/95 *Επιτροπή κατά Βελγίου* και ειδικά παράγραφοι 9-11 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα Lenz της 14ης Νοεμβρίου 1996.

³¹ Βλέπε υπόθεση C-85/96 *Martinez Sala*, παράγραφος 53. Η έννοια αυτή βασίζεται στην υπόθεση 48/75 *Royer*, παράγραφος 50, η οποία επίβεβαιώνει ότι το δικαίωμα των υπηκόων ενός κράτους μέλους να εισέρχονται στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν εκεί παρέχεται άμεσα σε κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

³² Όσον αφορά την προσωπική συμπεριφορά, βλέπε επίσης την υπόθεση 41/74 *Van Duyn*, παράγραφος 24, και τις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115 και 116/81 *Adoui και Cornuaille*, παράγραφος 8.

οποίες έχει περάσει πολύς χρόνος μεταξύ της αρχικής απόφασης και της εφαρμογής της, όπως και όταν το άτομο κάνει χρήση του δικαιώματός του για υποβολή νέας αίτησης. Όταν εξετάζονται οι λόγοι που προβάλλονται για την απέλαση ενός κρατουμένου ή πρώην κρατουμένου ο οποίος είναι υπήκοος ενός άλλου κράτους μέλους, η καλή συμπεριφορά στη φυλακή πρέπει να έχει την ίδια σημασία όπως στην περίπτωση ημεδαπών των οποίων εξετάζεται, π.χ., η αποφυλάκιση επί λόγω τιμής.

Μετά την κατ' ουσίαν εκτίμηση της απειλής, πρέπει να γίνει περαιτέρω εξέταση ως προς το κατά πόσον το μέτρο συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, λαμβανομένων υπόψη όλων των σχετικών παραγόντων και της παρούσας προσωπικής κατάστασης του ατόμου. Η αξιολόγηση της *παρούσας προσωπικής κατάστασης* του ατόμου ενδέχεται να περιλαμβάνει τη χρονική διάρκεια της περιόδου κατά την οποία το άτομο έχει κατοικήσει στη χώρα και τους κοινωνικούς, πολιτιστικούς και οικογενειακούς δεσμούς του μ' αυτήν, καθώς επίσης την ένταξή του στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Το γεγονός ότι ένα άτομο γεννήθηκε και ακολούθησε τη σχολική του εκπαίδευση στη χώρα στην οποία κατοικεί ή το γεγονός ότι έχει κατοικήσει στη χώρα αυτή από μικρή ηλικία ενισχύει σημαντικά τους δεσμούς του με την εν λόγω χώρα. Επιπλέον, σε τέτοιες περιπτώσεις, η συμπεριφορά του ατόμου αντικατοπτρίζει, τόσο στις καλές όσο και στις κακές της πτυχές (και μπορεί να αξιολογηθεί μόνο με τον ίδιο γνώμονα), τη συμπεριφορά ατόμων ανάλογου επιπέδου που έχουν την υπηκοότητα της χώρας κατοικίας και διαμορφώνονται από την ίδια κοινωνία. Οι οικογενειακοί δεσμοί του ατόμου ενδέχεται να έχουν σχέση με την κατάσταση των γονέων και των αδελφών του, αλλά ιδιαίτερη σημασία έχει η ύπαρξη συζύγου και παιδιών που είναι υπήκοοι της χώρας κατοικίας ή διαμένουν επί μακρόν σ' αυτήν. Η εν γένει αξιολόγηση ενδέχεται επίσης να περιλαμβάνει το πόσο ισχυροί είναι οι δεσμοί ή την έλλειψη δεσμών με τη χώρα καταγωγής (συγγενείς, επισκέψεις και γλωσσικές ικανότητες).

Στην υπόθεση 30/77 *Bouchereau* το Δικαστήριο περιόρισε τις διακριτικές εξουσίες των κρατών μελών να δικαιολογούν τη λήψη μέτρων προστασίας της δημόσιας τάξης επικαλούμενα προηγούμενες ποινικές καταδίκες ορίζοντας τα εξής: *“Επομένως, η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη παρά μόνο κατά το μέτρο που από τις περιστάσεις που προκάλεσαν την καταδίκη αυτή προκύπτει η ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς συνιστώσας ενεστώσα απειλή κατά της δημοσίας τάξεως”*³³. Η προσφυγή από εθνική αρχή στην έννοια της δημόσιας τάξης προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, την ύπαρξη *“πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη, θίγουσας θεμελιώδεις συμφέρον της κοινωνίας”*³⁴. Το ζήτημα αυτό πρέπει να εξετάζεται από τις εθνικές αρχές σε κάθε επιμέρους περίπτωση βάσει του κοινοτικού δικαίου.³⁵

³³ Παράγραφος 28. Ωστόσο, στην υπόθεση *Bouchereau*, παράγραφος 29, το Δικαστήριο επισήμανε ότι, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, είναι δυνατόν και μόνη η συμπεριφορά κατά το παρελθόν να συνιστά παρόμοια απειλή για τη δημόσια τάξη.

³⁴ Παράγραφος 35.

³⁵ Στην πρόσφατη υπόθεση C-348/96 *Donatella Calfa*, το Δικαστήριο διευκρίνισε αυτή την αρχή ορίζοντας ότι επιτρέπεται η απέλαση κοινοτικού υπηκόου εάν, *πέραν του ότι έχει παραβεί τον νόμο περί ναρκωτικών*, η ατομική συμπεριφορά του δημιουργεί πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας.

Γενική πρόληψη σε ειδικές περιπτώσεις

Σε ορισμένες καταστάσεις, άλλες δικαιολογημένες ανησυχίες των κρατών μελών πρέπει να εξισορροπούνται με τις εγγυήσεις και τις διασφαλίσεις που παρέχει η οδηγία 64/221/ΕΟΚ. Τέτοιες ειδικές καταστάσεις είναι οι *συγκεντρώσεις μεγάλου αριθμού ατόμων*, πιθανώς από διαφορετικά κράτη μέλη, π.χ. μεγάλες αθλητικές εκδηλώσεις, συναυλίες μουσικής ροκ, πολιτικές διαδηλώσεις και άλλες οργανωμένες εκδηλώσεις διαμαρτυρίας.³⁶

Τα κράτη μέλη έχουν τη διακριτική εξουσία να εφαρμόζουν μέτρα δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας για να αποτρέπουν κρούσματα βίας και χουλιγκανισμού κατά τη διάρκεια αθλητικών εκδηλώσεων. Ωστόσο, η εκτεταμένη επίκληση αυτών των λόγων ενδέχεται να οδηγήσει σε κρατήσεις και απελάσεις που δεν δικαιολογούνται σε ατομική βάση. Τα μέτρα πρέπει να αφορούν άτομα - ή, μερικές φορές, για δικαιολογημένους λόγους, μια ειδική ομάδα ατόμων - των οποίων η προσωπική συμπεριφορά μπορεί να απειλήσει τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια.³⁷ Η γενική αρχή είναι ότι όλα τα μέτρα ασφαλείας πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις μεταξύ ημεδαπών και υπηκόων άλλου κράτους μέλους.

Η χρήση "ταχύρρυθμων" διαδικασιών πρέπει να είναι περιορισμένη και να αφορά μόνο τα άτομα τα οποία έρχονται σε μια χώρα προκειμένου να παρακολουθήσουν ένα συγκεκριμένο γεγονός και για ένα σύντομο χρονικό διάστημα. Ένα τέτοιο σύστημα και όλα τα σχετικά μέτρα πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια από τα κράτη μέλη. Η απειλή την οποία συνιστά ένα άτομο εξαρτάται επίσης από το εάν ένα άτομο που ανήκει σε μια συγκεκριμένη ομάδα εισέρχεται σε μια χώρα για να παρακολουθήσει ένα συγκεκριμένο γεγονός που συνεπάγεται κινδύνους από πλευράς ασφαλείας ή αν το άτομο αυτό εισέρχεται στη χώρα μια άλλη εποχή του έτους σαφώς για άλλους λόγους (επιχειρηματική δραστηριότητα, διακοπές με την οικογένεια κ.λπ.).

3.3.2. Απόφαση σχετικά με ένα μέτρο

Λήψη μέτρου

³⁶ Οι εκρήξεις βίας σε ποδοσφαιρικούς αγώνες οδήγησε τα κράτη μέλη στη λήψη αυστηρών μέτρων για τη διασφάλιση της ασφάλειας και της δημόσιας τάξης σε εκδηλώσεις μεγάλης κλίμακας, πράγμα που εμπίπτει αναμφιβόλως στην αρμοδιότητά τους. Τα πλέον πρόσφατα έγγραφα που σχετίζονται με το θέμα αυτό είναι, μεταξύ άλλων, η σύσταση του Συμβουλίου της 22ας Απριλίου 1996 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές πρόληψης και περιορισμού των ταραχών που έχουν σχέση με ποδοσφαιρικούς αγώνες, ΕΕ C 131, 3.5.1996, σ.1· το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το πρόβλημα του χουλιγκανισμού και της ελεύθερης κυκλοφορίας των οπαδών των ποδοσφαιρικών ομάδων, ΕΕ C 166, 10.6.1996, σ. 40· η κοινή δράση της 26ης Μαΐου 1997 που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου Κ.3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με τη συνεργασία στον τομέα της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, ΕΕ L 147, 5.6.1997, σ. 1· και το ψήφισμα του Συμβουλίου της 9ης Ιουνίου 1997 για την πρόληψη και τον περιορισμό του χουλιγκανισμού με την ανταλλαγή εμπειριών, την απαγόρευση εισόδου σε στάδια και την πολιτική στον τομέα των μέσων μαζικής ενημέρωσης, ΕΕ C 193, 24.6.1997, σ. 1. Βλέπε επίσης την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη βία και την κακή συμπεριφορά από θεατές αθλητικών εκδηλώσεων, ιδίως σε ποδοσφαιρικούς αγώνες, της 19.8.1985, του Συμβουλίου της Ευρώπης (ETS No. 120).

³⁷ Τα κράτη μέλη συνεργάζονται σε ποινικά θέματα βάσει του τίτλου VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η οδηγία 64/221/ΕΟΚ αποσκοπεί στο να περιορίσει τη διακριτική εξουσία που παρέχεται γενικά από τις εθνικές νομοθεσίες στις αρμόδιες αρχές σε θέματα σχετικά με την είσοδο και απέλαση των αλλοδαπών³⁸.

Σε ορισμένες χώρες, τα ποινικά δικαστήρια μπορούν, με την ίδια ευκαιρία, να λάβουν απόφαση σχετικά με την ποινική καταδίκη και, συγχρόνως, διοικητική απόφαση για την απέλαση του καταδικασθέντος. Στην πράξη, αυτή η "αυτόματη" συνέπεια εμφανίζεται πιο συχνά απ' ό,τι προβλέπει ο νόμος, ιδίως σε σχέση με αδικήματα που αφορούν τα ναρκωτικά. Η εθνική νομοθεσία μπορεί να προβλέπει σωστά ότι οι εθνικές αρχές ή τα εθνικά δικαστήρια έχουν το δικαίωμα να εκδίδουν διαταγή απέλασης του καταδικασθέντος μετά από συνεκτίμηση όλων των σχετικών παραγόντων, αλλά η διάταξη εφαρμόζεται αυτόματα στις επιμέρους περιπτώσεις με μόνη αναφορά στην ποινική καταδίκη και χωρίς καμία εξατομικευμένη ή ειδική αιτιολογία. Η Επιτροπή θεωρεί την τακτική αυτή εσφαλμένη από την άποψη του κοινοτικού δικαίου. Το άρθρο 3(1) της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εξετάζουν κάθε περίπτωση ατομικά.

Συνεπώς, η νομοθεσία των κρατών μελών δεν πρέπει να περιλαμβάνει καμία διάταξη που να καθιερώνει τη συστηματική και αυτόματη σύνδεση μιας ποινικής καταδίκης με την εν συνεχεία απέλαση. Ούτε οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει να λαμβάνουν αυτόματα κάποια τέτοια απόφαση. Ένα "αυτόματο" σύστημα σημαίνει κάθε εθνική διάταξη η διατύπωση της οποίας δεν αφήνει στις εθνικές αρχές ή στα εθνικά δικαστήρια κανένα περιθώριο για να εκτιμήσουν ή να λάβουν υπόψη τους τις εκάστοτε ατομικές συνθήκες.³⁹ Ωστόσο, τίποτε δεν πρέπει να αποτρέπει τα κράτη μέλη από το να συνδέουν μια ποινική καταδίκη με μια εξέταση των περιστάσεων προκειμένου να διαπιστώνουν αν υπάρχουν λόγοι για τη λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας. Το εθνικό δικαστήριο μπορεί να επιβάλει σε κάποιον μια ποινική καταδίκη και συγχρόνως να διατάξει την απέλασή του. Ή, ακόμη, μπορεί το δικαστήριο ή οι διοικητικές αρχές να διατάξουν την απέλαση σε μεταγενέστερο στάδιο, είτε ενόσω ακόμη το άτομο βρίσκεται στη φυλακή είτε μόλις αποφυλακιστεί.

Στην υπόθεση 36/75 *Rutili* το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επιβάλει κατά υπηκόου άλλου κράτους μέλους απαγορεύσεις σχετικά με τη διαμονή σε τμήμα του εδάφους του παρά μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τέτοιες απαγορεύσεις μπορούν να επιβάλλονται και επί των ιδίων του υπηκόων⁴⁰.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η χρήση επείγουσας διαδικασίας ενδέχεται να δημιουργήσει πρόβλημα, π.χ. στην περίπτωση προσώπου που καταδικάζεται για

³⁸ Υπόθεση 41/74 *Van Duyn*, παράγραφος 13. Το Δικαστήριο διευκρίνισε παρακάτω, στην παράγραφο 15, ότι η οδηγία παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς στα κράτη μέλη και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

³⁹ Αυτοματισμός, με την έννοια αυτή, παρουσιάστηκε μερικές φορές σε περιπτώσεις στις οποίες το άτομο διαπράττει σοβαρά αδικήματα και καταδικάζεται σε μια συγκεκριμένη ελάχιστη ποινή (βλέπε υπόθεση C-348/96 *Donatella Calfa*).

⁴⁰ Παράγραφος 50. Στην υπόθεση αυτή είχε επιβληθεί σε ιταλό υπήκοο που διέμενε στη Γαλλία απαγόρευση διαμονής σε ορισμένες περιοχές της χώρας αυτής.

ένα έγκλημα, εκτίει ποινή φυλάκισης και απελαύνεται αμέσως μετά την αποφυλάκισή του. Δημιουργούνται ζητήματα σχετικά με το κατά πόσον το εν λόγω άτομο είχε όντως τη δυνατότητα να κάνει χρήση των διασφαλίσεων και των εγγυήσεων που παρέχει η οδηγία, ιδίως στην περίπτωση επί μακρόν διαμενόντων ατόμων, για τα οποία τυχόν απέλαση μπορεί να επηρεάσει σοβαρά την προσωπική και οικογενειακή κατάστασή τους. Όταν ακολουθείται επείγουσα διαδικασία, πρέπει να υπάρχει πάντοτε βάσιμος λόγος, ενώ τα κράτη μέλη πρέπει να αποδεικνύουν τον επείγοντα χαρακτήρα του θέματος. Συστηματική προσφυγή σε επείγουσα διαδικασία δεν είναι αποδεκτή.

Ενημέρωση σχετικά με κάποιο μέτρο

Οι ενδιαφερόμενοι πρέπει πάντοτε να ενημερώνονται σχετικά με την ακριβή φύση και τις συνέπειες κάθε μέτρου που λαμβάνεται δυνάμει της οδηγίας. Η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει τη σημασία που έχει η σωστή ενημέρωση των πολιτών για το περιεχόμενο των εγγράφων που τους απευθύνονται, για τη διαδικασία και για τα μέσα προσφυγής που έχουν στη διάθεσή τους. Αυτό αφορά επίσης περιπτώσεις στις οποίες λαμβάνονται και εκτελούνται μέτρα με επείγουσα διαδικασία, μερικές φορές αναφορικά με ομάδες ατόμων μιας συγκεκριμένης ιθαγένειας.

Το Δικαστήριο έχει ορίσει ότι πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο "*ακριβής και πλήρης αιτιολογία της απόφασης, ώστε να είναι αυτός σε θέση να προετοιμάσει κατά τρόπο λυσιτελή την υπεράσπισή του*".⁴¹ Η διάταξη αυτή ισχύει για όλες τις σχετικές αποφάσεις και εφαρμόζεται ομοίως και υπέρ των μελών της οικογένειας των πολιτών της Ένωσης, επίσης σχετικά με αποφάσεις που αφορούν την έκδοση θεωρήσεων (βίζα) για τα άτομα αυτά.

Συνέπειες ενός μέτρου

Η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να εξετάζει κάθε μέτρο που λαμβάνεται κατ' εφαρμογή της οδηγίας, καθώς επίσης και τις *διοικητικές συνέπειές του*. Π.χ., όταν μια μόνιμη απόφαση απελάσεως εμποδίζει την εκ νέου είσοδο ενός ατόμου στη χώρα, ενδεχόμενη απόφαση άρνησης της επανεισόδου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απλή συνέπεια της αρχικής απέλασης.

Προστασία δεδομένων

Υπάρχουν ορισμένες ανησυχίες σχετικά με τα *δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα* που συλλέγονται σε σχέση με τα μέτρα που λαμβάνονται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Μερικές φορές, τα δεδομένα αυτά χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο των ατόμων κατά την είσοδό τους στη χώρα, δηλαδή για να απαγορευθεί σε ένα άτομο η πρόσβαση σε ένα κράτος μέλος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, στοιχεία αυτού του είδους διαβιβάζονται από κράτος μέλος σε κράτος μέλος και, στη συνέχεια, χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο του ατόμου κατά την είσοδό του στο έδαφος του δεύτερου κράτους μέλους.

Στο πλαίσιο αυτό, υπάρχουν δύο πτυχές, που αξίζουν ιδιαίτερη προσοχή.

⁴¹ Υπόθεση 36/75 *Rutili*, παράγραφος 39.

Πρώτον, σε ορισμένες περιπτώσεις, η συλλογή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σχετίζεται με την υποψία που υπάρχει για ένα άτομο ότι συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία. Τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να συλλέγουν και να αποθηκεύουν τέτοια στοιχεία για την προστασία της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας όσον αφορά μέτρα που λαμβάνονται μέσα στο πλαίσιο της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ, εφόσον τηρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας 95/46/ΕΚ⁴². Μεταξύ άλλων, αυτό σημαίνει ότι τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να είναι κατάλληλα και ακριβή, αναγκαία και να συλλέγονται μόνο για καθορισμένους, σαφείς και νόμιμους σκοπούς.

Ωστόσο, συμβαίνει μερικές φορές να μην επιτρέπεται σε κάποιο άτομο η είσοδος σε ένα κράτος μέλος βάσει τέτοιων δεδομένων. Τέτοια δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα μπορούν να αποθηκεύονται μόνο εφόσον υπάρχει απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια υγεία. Αν έχει εκπνεύσει η ισχύς ενός μέτρου που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ ή αν ένα μέτρο έχει ακυρωθεί, τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που αφορούν το μέτρο αυτό δεν πρέπει πλέον να παραμένουν αποθηκευμένα.

Βάσει του άρθρου 6(1) β της οδηγίας 95/46/ΕΚ, τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να συλλέγονται για καθορισμένους, σαφείς και νόμιμους σκοπούς και η μεταγενέστερη επεξεργασία τους να συμβιβάζεται με τους σκοπούς αυτούς. Η διάταξη αυτή ισχύει και για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που είχαν συλλεγεί αρχικά για τη διενέργεια ελέγχων σχετικών με τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία.

Δεύτερον, υπάρχει ένα ειδικό πρόβλημα με το Σύστημα Ενημέρωσης Schengen (SIS), όταν διατηρεί στον κατάλογο των ατόμων στα οποία δεν επιτρέπεται η είσοδος στο χώρο Schengen άτομα τα οποία είναι ή έχουν γίνει πολίτες της Ένωσης, π.χ. συνεπεία ένταξης της χώρας τους στην ΕΕ ή πολιτογράφησης τους. Η κατάσταση αυτή ήταν ήδη ασυμβίβαστη με το κοινοτικό δίκαιο και πριν από την ενσωμάτωση του κεκτημένου Schengen στην ΕΕ και την ΕΚ, είναι δε ακόμη περισσότερο σήμερα που η εν λόγω ενσωμάτωση έχει γίνει βάσει ειδικών νομικών βάσεων στη συνθήκη ΕΚ. Τα στοιχεία αυτού του είδους πρέπει να αφαιρούνται από τη βάση δεδομένων κατόπιν απλής αιτήσεως του ενδιαφερομένου. Επιπλέον, εάν ένα κράτος μέλος διαπιστώσει την ύπαρξη τέτοιων στοιχείων, πρέπει να αναλάβει τη δέουσα πρωτοβουλία για την αφαίρεσή τους.⁴³

⁴² ΕΕ L 281, 23.11.1995, σ. 31.

⁴³ Η Εκτελεστική Επιτροπή του Schengen εξέδωσε δήλωση στην οποία διευκρινίζεται η έννοια του όρου "αλλοδαπός" (SCH/Com-ex(96) decl 5 corr) στο πλαίσιο της Σύμβασης. Η δήλωση αυτή προβλέπει ότι τα άτομα που καλύπτονται από το κοινοτικό δίκαιο δεν πρέπει κατ' αρχήν να εισάγονται στον κοινό κατάλογο των ατόμων στα οποία πρέπει να απαγορεύεται η είσοδος. Τα άτομα που καλύπτονται από το κοινοτικό δίκαιο μπορούν να εισάγονται στον κατάλογο SIS μόνο αν αυτό συμβιβάζεται με το δίκαιο της ΕΚ. Μια δήλωση της Επιτροπής, που περιλαμβάνεται στα πρακτικά της Εκτελεστικής Επιτροπής, ορίζει ότι η ένταξη ενός ατόμου που καλύπτεται από το κοινοτικό δίκαιο στον κατάλογο SIS συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο μόνο εφόσον τα στοιχεία αφορούν ένα άτομο το οποίο συνιστά πραγματική, γνήσια και σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια σε κάθε κράτος Schengen.

Τα κράτη μέλη δεν πρέπει να διαβιβάζουν αυτόματα σε άλλα κράτη μέλη τα πληροφοριακά στοιχεία που αφορούν ένα μέτρο το οποίο έχει ληφθεί στο πλαίσιο της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ. Επιπλέον, πληροφοριακά στοιχεία αυτού του είδους δεν πρέπει να εισάγονται στον κοινό κατάλογο.

3.4. Δικαιώματα ειδικών ομάδων

3.4.1. Επί μακρόν διαμενοντες

Με βάση την ιθαγένεια της Ένωσης και την αρχή της αναλογικότητας, *πρέπει να παρέχονται μεγαλύτερες διασφαλίσεις και εγγυήσεις για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των επί μακρόν διαμενοντών ατόμων σε σχέση, π.χ., με τα δικαιώματα των τουριστών.* Η επί μακρόν διαμονή σε μια χώρα είναι ένας από τους σημαντικούς παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εν γένει αξιολόγηση της κατάστασης του ενδιαφερομένου ατόμου. Π.χ., σε μια περίπτωση στην οποία ένας τουρίστας και ένας πολίτης που διαμένει επί μακρόν στη χώρα έχουν διαπράξει παρόμοια αδικήματα στη χώρα κατοικίας, η απέλαση του τουρίστα ίσως είναι δικαιολογημένη, όχι όμως η απέλαση του επί μακρόν διαμενοντος ατόμου. Τα δεδομένα εξετάζονται πάντοτε ατομικά σε κάθε περίπτωση, όμως, κατά γενικό κανόνα, και με βάση την αρχή της αναλογικότητας, οι επί μακρόν διαμενοντες πρέπει να έχουν καλύτερες διασφαλίσεις έναντι μέτρων δημόσιας τάξης. Στην περίπτωση των επί μακρόν διαμενοντών ατόμων, το βάρος της απόδειξης που φέρει το κράτος μέλος προκειμένου να δικαιολογήσει την αναλογικότητα ενός μέτρου είναι πολύ μεγαλύτερο. Αν, π.χ., η απέλαση ενός τουρίστα που μεταβαίνει σε ένα άλλο κράτος μέλος για να παρακολουθήσει μια αθλητική εκδήλωση και διαπράττει πράξεις χουλιγκανισμού είναι δικαιολογημένη, αντίθετα, η απέλαση ενός ατόμου που έχει γεννηθεί στο εν λόγω κράτος μέλος και διαπράττει παρόμοιες πράξεις δεν είναι.⁴⁴

Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να υπομνησθούν η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και η ερμηνεία που της έχει δώσει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η ερμηνεία την οποία έχει δώσει το Δικαστήριο στο άρθρο 8 της Σύμβασης δεν αποκλείει οριστικά τους επί μακρόν διαμενοντες από την απειλή απέλασης.⁴⁵ Σε ορισμένες περιπτώσεις, το Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αποδέχθηκε την απέλαση επί μακρόν διαμενοντών ατόμων (βλ. υποθέσεις *El Boujaïdi* και *Dalia*⁴⁶). Ιδιαίτερη σημασία έχει η συνολική αξιολόγηση των

⁴⁴ Η Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, για την οποία έγινε λόγος στην υποσημείωση 27, συνιστά το ζήτημα της απέλασης πολιτών των κρατών μελών να εξετάζεται με βάση την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, ιδίως σε περιπτώσεις μεταναστών που έχουν ενταχθεί πολιτιστικά στη χώρα υποδοχής, και με βάση το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο αφορά ειδικότερα τα παιδιά των μεταναστών τα οποία έχουν γεννηθεί και φοιτήσει σε σχολεία της χώρας υποδοχής.

⁴⁵ *Berrehab κατά Κάτω Χωρών* (3/1987/126/177), απόφαση 21.6.88, Σειρά Α No 138· *Moustaquim κατά Βελγίου* (26/1989/186/246), απόφαση 18.2.91, Σειρά Α no 193· *Beldjoudi κατά Γαλλίας* (55/1990/246/317), απόφαση 26.3.92, Σειρά Α no 234· *Boujlifa κατά Γαλλίας* (122/1996/741/440), απόφαση 21.10.97 (Reports 1997-Vi).

⁴⁶ *El Boujaïdi κατά Γαλλίας* (123/1996/742/941), απόφαση 26.9.97 (Reports 1997-Vi), *Dalia κατά Γαλλίας* (154/1996/773/974), απόφαση 19.2.1998 (Reports 1998-i).

συγκεκριμένων συνθηκών (διάρκεια της διαμονής, οικογενειακή κατάσταση και κοινωνική ένταξη στην κοινωνία υποδοχής, δεσμοί με τη χώρα καταγωγής) και η φύση των διαπραχθέντων αδικημάτων. Στις περιπτώσεις που έγινε δεκτή η απέλαση επί μακρόν διαμενόντων ατόμων, δεν υπήρχε ένας και μοναδικός λόγος, αλλά μάλλον συνδυασμός διαφόρων παραγόντων (π.χ., στην περίπτωση του κ *El Boujaidi*, η σοβαρότητα των αδικημάτων τα οποία είχε διαπράξει, η εν συνεχεία διαγωγή του, η ανάπτυξη της οικογενειακής του ζωής μόνο μετά την οριστικοποίηση της απόφασης περί απελάσεώς του, οι υπάρχοντες δεσμοί του με τη χώρα καταγωγής, η πλημμελής ένταξή του στη χώρα υποδοχής και το γεγονός ότι δεν είχε ζητήσει ποτέ να του δοθεί η ιθαγένεια της χώρας υποδοχής).

Η νομολογία αυτή παρέχει πολύτιμες κατευθυντήριες γραμμές για τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν πρόκειται να ληφθεί απόφαση νόμιμης απέλασης επί μακρόν διαμενόντων ατόμων, καθώς και για τον τρόπο στάθμισης αυτών των παραγόντων. Ωστόσο, δεν πρέπει να εφαρμόζεται ως έχει για την απέλαση πολιτών της Ένωσης που έχουν την ιδιότητα επί μακρόν διαμενόντων ατόμων, δεδομένου ότι αφορά πρωτίστως τους υπηκόους τρίτων χωρών και δεν λαμβάνει υπόψη το βασικό δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης που ισχύει μέσα στην Κοινότητα. Επομένως, οι αρχές των κρατών μελών πρέπει να παρέχουν στους πολίτες της Ένωσης που διαμένουν επί μακρόν σε ένα κράτος μέλος μεγαλύτερη προστασία από την απέλαση, βάσει των αρχών που θεσπίζονται στην οδηγία 64/221/ΕΟΚ, από την προστασία την οποία παρέχει στους επί μακρόν διαμένοντες η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Αυτή η ειδική μέριμνα για τους επί μακρόν διαμένοντες ισχύει επίσης για τους ανηλίκους, τα δικαιώματα των οποίων, περιλαμβανομένου του δικαιώματος προστασίας της οικογενειακής ζωής, πρέπει να προστατεύονται με βάση τις ίδιες αρχές.

3.4.2. Μέλη της οικογένειας

Τα κράτη μέλη δείχνουν μερικές φορές μια τάση να αμελούν να διασφαλίσουν στην πράξη τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας, και ιδίως εκείνων που δεν έχουν την ιθαγένεια κάποιου κράτους μέλους. Το κοινοτικό δίκαιο καλύπτει τα εξής μέλη της οικογένειας: τον(την) σύζυγο, τους κατιόντες που είναι κάτω των 21 ετών ή έχουν την ιδιότητα εξαρτώμενου τέκνου και τους εξαρτώμενους συγγενείς κατά την ανιούσα γραμμή του πολίτη ή του(της) συζύγου του. Αυτή η τελευταία κατηγορία (βασικά οι γονείς) δεν καλύπτεται στην περίπτωση των φοιτητών/σπουδαστών.

Είναι εξίσου σημαντικό να εξασφαλίζονται τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας όπως τα δικαιώματα των ίδιων των πολιτών της Ένωσης. Όλες οι εγγυήσεις και διασφαλίσεις τις οποίες παρέχει η οδηγία ισχύουν *mutatis mutandis* και για τα μέλη της οικογένειας, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως όσον αφορά τις διατυπώσεις (και ιδίως τις θεωρήσεις), τη διευκρίνιση των λόγων που οδήγησαν στη λήψη ενός μέτρου και τη μη εφαρμογή του Συστήματος Ενημέρωσης Schengen. Και στο σημείο αυτό ισχύει η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, και ιδίως η νομολογία η σχετική με το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που διασφαλίζει την προστασία της ιδιωτικής και της οικογενειακής ζωής.

3.5. Μέσα έννομης προστασίας

3.5.1. Ένδικα βοηθήματα και εγγυήσεις

Άρθρο 8

Το άρθρο 8 της οδηγίας ορίζει ότι όλα τα άτομα που καλύπτονται από την οδηγία και τα οποία θίγονται από απόφαση περί αρνήσεως εισόδου ή απελάσεως ή περί αρνήσεως εκδόσεως ή ανανεώσεως της αδειάς διαμονής δύνανται να ασκήσουν τις ίδιες προσφυγές τις οποίες έχουν στη διάθεσή τους οι υπήκοοι του εν λόγω κράτους μέλους. Η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέψουν μέσα έννομης προστασίας στις περιπτώσεις τις οποίες τέτοια μέσα δεν είναι στη διάθεση των ιδίων των υπηκόων τους, αλλά εγγυάται την ίση μεταχείριση.⁴⁷

Τα μέσα έννομης προστασίας δύνανται να περιλαμβάνουν την *αναστολή του μέτρου*, παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με το Δικαστήριο, το άρθρο 8 δεν περιλαμβάνει καμία ειδική υποχρέωση προς το σκοπό αυτό⁴⁸. Ωστόσο, μια απόφαση η οποία διατάσσει την απέλαση ενός ατόμου δεν καθίσταται εκτελεστή - πλην επειγουσών περιπτώσεων - πριν ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να ασκήσει το ένδικο βοήθημα.⁴⁹ Αυτό δεν σημαίνει ότι ένα άτομο έχει οπωσδήποτε το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος του εν λόγω κράτους καθόλη τη διάρκεια της ένδικης διαδικασίας την οποία έχει κινήσει. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, ένα μέτρο με ανασταλτικό αποτέλεσμα δεν πρέπει να είναι με μεγαλύτερη ευχέρεια στη διάθεση εκείνων οι οποίοι κατοικούν ήδη στη χώρα απ' ό,τι στη διάθεση των ατόμων τα οποία εισήλθαν πρόσφατα σ' αυτήν. Στην περίπτωση των κατοίκων, η άμεση εφαρμογή μιας απόφασης περί απελάσεως πρέπει να γίνεται κατ' εξαίρεση, ενώ οι λόγοι στους οποίους θεμελιώνεται η απόφαση αυτή πρέπει να είναι ιδιαίτερος ισχυροί.

Άρθρο 9

Σκοπός του άρθρου 9 της οδηγίας είναι να συμπληρώσει την προστασία η οποία παρέχεται στο ενδιαφερόμενο άτομο στις περιπτώσεις στις οποίες δεν εφαρμόζεται το άρθρο 8.⁵⁰ Το άρθρο 9 παρέχει τις ελάχιστες διαδικαστικές εγγυήσεις στα άτομα κατά των οποίων εκδίδεται απόφαση απελάσεως ή απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδειάς διαμονής. Το άρθρο 9(1) αφορά τα άτομα τα οποία έχουν

⁴⁷ Βλέπε συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-65/95 και C-111/95 *Shingara και Radiom*, παράγραφος 20. Βλέπε επίσης υποθέσεις 297/88 *Dzodzi*, παράγραφος 60, και 98/79 *Pecastaing*, και ιδίως τις παραγράφους 10 και 11.

⁴⁸ Υπόθεση 98/79 *Pecastaing*, παράγραφοι 12 και 13, και υπόθεση C-175/94 *Gallagher*.

⁴⁹ Υπόθεση 48/75 *Royer*, παράγραφος 60.

⁵⁰ Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι διατάξεις του άρθρου 9 είναι συμπληρωματικές σε σχέση με τις διατάξεις του άρθρου 8. Τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να προβαίνουν σε εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 9 της οδηγίας κατά τρόπον ώστε η πρακτική της συνέπεια να είναι να περιορίσει ή να καταστήσει ανενεργές τις δυνατότητες ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων τις οποίες εξασφαλίζει το άρθρο 8 (Υπόθεση 98/79 *Pecastaing*, paras. 15 και 16).

ήδη άδεια διαμονής, ενώ το άρθρο 9(2) τα άτομα τα οποία δεν έχουν λάβει ακόμη την πρώτη άδεια διαμονής τους.⁵¹

Το Δικαστήριο διευκρίνισε τις περιπτώσεις εφαρμογής και των δύο παραγράφων του άρθρου 9. Οι εν λόγω παράγραφοι εφαρμόζονται αν: 1) δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο· 2) η προσφυγή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της απόφασης· 3) η προσφυγή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα και προβλέπει την παρέμβαση μιας αρμόδιας αρχής διαφορετικής από εκείνη η οποία έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει την απόφαση.⁵²

Το άρθρο 9(1) απαγορεύει στην εθνική διοικητική αρχή να λαμβάνει απόφαση περί απελάσεως κοινοτικού υπηκόου ο οποίος διαμένει νόμιμα στο έδαφος της εν λόγω χώρας προτού διατυπώσει τη γνώμη της μια αρμόδια αρχή.⁵³ Το άρθρο 9(2) προβλέπει το δικαίωμα του θιγομένου να ζητήσει τη διατύπωση γνωμοδότησης, κατά την έννοια του άρθρου 9(1), και να αναλαμβάνει αυτοπροσώπως την υπεράσπισή του (δηλαδή να παραμένει στη χώρα ως την έκδοση της οριστικής απόφασης), εκτός αν υπάρχουν λόγοι ασφαλείας του κράτους.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η γνώμη της αρμόδιας αρχής δεν πρέπει να απέχει χρονικά πολύ από την απόφαση περί απομακρύνσεως (απελάσεως), ώστε να παρέχεται η διαβεβαίωση ότι δεν υφίστανται νέα στοιχεία που μπορούν να ληφθούν υπόψη⁵⁴. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αξιολογείται ο κοινωνικός κίνδυνος τον οποίο αντιπροσωπεύει η παρουσία ενός αλλοδαπού τη στιγμή κατά την οποία λαμβάνεται η απόφαση περί απελάσεως, δεδομένου ότι τα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, και ιδίως εκείνα τα οποία αφορούν τη συμπεριφορά του εν λόγω ατόμου, ενδέχεται να μεταβληθούν με την πάροδο του χρόνου.⁵⁵

⁵¹ Το Δικαστήριο θεώρησε τις διατάξεις του άρθρου 9 εντελώς καθορισμένες και συγκεκριμένες ώστε να μπορεί να γίνει επίκλησή τους από κάθε ενδιαφερόμενο και να μπορούν, ως τέτοιες, να εφαρμόζονται από κάθε δικαστήριο (υπόθεση 131/79 *Santillo*, παράγραφος 13).

⁵² Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Shingara και Radiom* το Δικαστήριο όρισε ότι οι τρεις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 9(1) ισχύουν και για το άρθρο 9(2).

⁵³ Το Δικαστήριο σημείωσε επίσης ότι η οδηγία δεν ορίζει την έκφραση 'αρμόδια αρχή' (υπόθεση 131/79 *Santillo*, παράγραφος 15). Βλέπε επίσης συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115 και 116/81 *Adoui και Cornuaille*, και ιδίως την παράγραφο 18.

⁵⁴ Υπόθεση 131/79 *Santillo*, παράγραφοι 18 και 19.

⁵⁵ Υπόθεση 297/88 *Dzodzi*, παράγραφος 69. Σύμφωνα με την υπόθεση 98/79 *Pecastaing*, παράγραφος 18, από το άρθρο 9 προκύπτει ότι, μόλις διατυπωθεί η εν λόγω γνώμη και περιέλθει στη γνώση του ενδιαφερομένου, μπορεί να εκτελεστεί αμέσως η απόφαση περί απομακρύνσεως (απελάσεως) του, υπό την επιφύλαξη, βεβαίως, του δικαιώματος του ενδιαφερομένου προσώπου να παραμείνει στο έδαφος του οικείου κράτους για το διάστημα που απαιτείται προς άσκηση του ενδίκου βοηθήματος το οποίο δικαιούται να ασκήσει δυνάμει του άρθρου 8. Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115 και 116/81 *Adoui και Cornuaille*, παράγραφος 18, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η γνώμη της αρμόδιας αρχής πρέπει να κοινοποιηθεί δεόντως στον ενδιαφερόμενο.

3.5.2. Δικαίωμα υποβολής νέας αίτησης

Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε το δικαίωμα υποβολής νέας αίτησης μετά την παρέλευση ενλόγου χρονικού διαστήματος από την τελευταία απόφαση με την οποία απαγορεύθηκε σε ένα άτομο η είσοδος στην εθνική επικράτεια.⁵⁶

Η Επιτροπή αντιμετώπισε το πρόβλημα αυτό σε ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος αρνείται την εκ νέου είσοδο ή την ακύρωση της απόφασης περί απελάσεως επικαλούμενο ως λόγο για την άρνησή του την ύπαρξη προηγούμενης απόφασης περί απελάσεως η οποία έχει εκδοθεί πριν από κάποια χρόνια. Π.χ., οι περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης και οι οποίοι, όταν είχε εκδοθεί η προηγούμενη απόφαση, δεν καλύπτονταν από το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να επανεξετάζονται και μόνον εξαιτίας της αλλαγής του καθεστώτος των ατόμων αυτών, η οποία αποτελεί πράγματι νέο παράγοντα που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τη νέα αξιολόγηση.

Ο καθορισμός οποιασδήποτε χρονικής διάρκειας για την ισχύ ενός μέτρου, π.χ. δέκα χρόνια, ίσως είναι προβληματικός από την άποψη του δικαιώματος του ατόμου να υποβάλει νέα αίτηση. Μια τέτοια χρονική διάρκεια ισχύος του μέτρου δεν είναι δυνατόν να εμποδίσει το άτομο από το να υποβάλει νέα αίτηση πριν από τη λήξη της ισχύος του, αν συντρέχουν οι λόγοι για νέα εκτίμηση της κατάστασης και αν τα δεδομένα έχουν ήδη αλλάξει.

Το Δικαστήριο έχει επίσης επισημάνει ότι, εφόσον οι αποφάσεις περί απαγορεύσεως εισόδου στην επικράτεια κράτους μέλους εις βάρος υπηκόου άλλου κράτους μέλους συνιστούν παρεκκλίσεις από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, μια τέτοια απόφαση δεν μπορεί να έχει αόριστη διάρκεια ισχύος.⁵⁷

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα ίδια δικαιώματα παρέχονται, κατ' αναλογία, και σε όλες τις άλλες κατηγορίες δικαιούχων του κοινοτικού δικαίου, ανεξάρτητα από το καθεστώς τους.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- Η δυνατότητα εφαρμογής εθνικών διατάξεων για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας κατοχυρώνεται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και εγγυάται στα κράτη μέλη ορισμένες διακριτικές εξουσίες.

⁵⁶ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-65/95 και C-111/95 *Shingara και Radiom*. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι κάθε υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να αναζητήσει απασχόληση σε άλλο κράτος μέλος δύναται να υποβάλει νέα αίτηση για άδεια διαμονής μετά την απέλαση. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή δεν απονέμει στο εν λόγω άτομο κανένα δικαίωμα εισόδου στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής ενόσω εξετάζεται αυτή η νέα αίτησή του (συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115 και 116/81 *Adoui και Cornuaille*, παράγραφος 12, στην οποία το Δικαστήριο όρισε ότι μια τέτοια αίτηση, όταν υποβάλλεται μετά από εύλογη προθεσμία, πρέπει να εξετάζεται από την οικεία διοικητική αρχή του κράτους υποδοχής, η οποία πρέπει να λαμβάνει ιδίως υπόψη τους λόγους που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος, προκειμένου να αποδείξει την ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων).

⁵⁷ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-65/95 και C-111/95 *Shingara και Radiom*, παράγραφος 40.

- Ωστόσο, η εφαρμογή εθνικού ορισμού και εθνικών κριτηρίων για κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας υπόκειται στις βασικές αρχές και περιορισμούς του κοινοτικού δικαίου. Ειδικότερα, το προσωπικό, θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης (άρθρο 18 της συνθήκης), σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να καθοδηγούν τις εθνικές αρχές όταν λαμβάνουν οποιαδήποτε απόφαση σχετικά με ένα τέτοιο μέτρο.
- Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας πρέπει να θεμελιώνεται σε πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή που θίγει ένα από τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας και να συνάδει με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.
- Όλες οι διασφαλίσεις, οι εγγυήσεις και τα μέσα έννομης προστασίας που προβλέπονται από την οδηγία 64/221/ΕΟΚ, όπως έχουν ερμηνευτεί από το Δικαστήριο, πρέπει να τηρούνται αυστηρά, περιλαμβανομένου του δικαιώματος επανεξέτασης του θέματος και του δικαιώματος ενημέρωσης του ενδιαφερομένου, αφενός μεν για τους λόγους εξαιτίας των οποίων ελήφθησαν τα μέτρα, αφετέρου δε για τις συνέπειές τους.
- Έμφαση δίνεται στη σφαιρική αξιολόγηση της προσωπικής κατάστασης του ενδιαφερομένου ατομικά (οικογενειακές, κοινωνικές και πολιτιστικές συνθήκες), σε περιπτωσιολογική βάση, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να αποφεύγεται η επίκληση λόγων γενικής πρόληψης· οι προηγούμενες ποινικές καταδίκες αποτελούν απλώς μέρος της όλης αυτής αξιολόγησης και δεν μπορούν από μόνες τους να δικαιολογήσουν τη λήψη κάποιου μέτρου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας.
- Πρέπει να αποδίδεται ιδιαίτερη προσοχή στη διασφάλιση των δικαιωμάτων - περιλαμβανομένης της προστασίας της οικογενειακής ζωής - των μη ημεδαπών επί μακρόν διαμενόντων ατόμων και ανηλίκων που είναι υπήκοοι κράτους μέλους της Ένωσης, καθώς και των πλέον ευάλωτων ομάδων δικαιούχων - υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης, ανεξάρτητα από τη χώρα καταγωγής τους.
- Πρόθεση της Επιτροπής είναι να δώσει ευρεία δημοσιότητα στο περιεχόμενο της παρούσας ανακοίνωσης, χρησιμοποιώντας τα νέα μέσα που έχουν θεσπιστεί στα πλαίσια του "Διαλόγου με τους Πολίτες". Η καλύτερη ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών και, συγχρόνως, των κρατών μελών σχετικά με τα δικαιώματα τα οποία απονέμουν στους πολίτες οι Συνθήκες θα συμβάλουν στην καλύτερη εφαρμογή των δικαιωμάτων αυτών και αναμένεται, τελικά, να μειώσουν τον αριθμό των παραβάσεων. Ενδέχεται να χρειαστούν και άλλες δράσεις για την ουσιαστική διασφάλιση των δικαιωμάτων αυτών, περιλαμβανομένης της συνέχισης των παρεμβάσεων της Επιτροπής στα κράτη μέλη, βάσει των αρχών που σκιαγραφούνται στην παρούσα ανακοίνωση.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ

Υπόθεση 4/73 – J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή [1974] I-491

Υπόθεση 41/74 – Yvonne van Duyn κατά Home Office, Συλλογή [1974] II-1337

Υπόθεση 67/74 – Carmelo Angelo Bonsignore κατά Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Συλλογή [1975] I-297

Υπόθεση 36/75 – Roland Rutili κατά Ministre de l'Interieur, Συλλογή [1975] II-1219

Υπόθεση 48/75 – Jean Noël Royer, Συλλογή [1976] I-497

Υπόθεση 118/75 – Lynne Watson και Alessandro Belmann, Συλλογή [1976] II-1185

Υπόθεση 30/77 – Regina κατά Pierre Bouchereau, Συλλογή [1977] II-1999

Υπόθεση 98/79 – Josette Pecastaing κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλογή [1980] I-691

Υπόθεση 131/79 – Regina κατά Secretary of State for Home Affairs, ex parte Mario Santillo, Συλλογή [1980] II-1585

Υπόθεση 157/79 – Regina κατά Stanislaus Pieck, Συλλογή [1980] II-2171

Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115 και 116/81 – Rezguia Adoui κατά Βελγικού Δημοσίου και Δήμου της Λιέγης· Dominique Cornuaille κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλογή [1982] II-1665

Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 286/82 και 26/83 Graziana Luisi and Giuseppe Carbone κατά Υπουργού Θησαυροφυλακίου, Συλλογή [1984] I-377

Υπόθεση 352/85 Bond van Adverteerders και λοιποί κατά Ολλανδικού Δημοσίου, Συλλογή [1988] 2085

Υπόθεση 321/87 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλογή [1989] I-997

Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-297/88 και C-197/89 – Massam Dzodzi κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλογή [1990] I-3763

Υπόθεση C-68/89 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, Συλλογή [1991] I-2637

Υπόθεση C-292/89 The Queen κατά Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Συλλογή [1991] I-0745

Υπόθεση C-363/89 Danielle Roux κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλογή [1991] I-0273

Υπόθεση C-175/94 The Queen κατά Secretary of State for the Home Department, ex parte John Gallagher, Συλλογή [1995] I-4253

Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-65/95 και C-111/95 – The Queen κατά Secretary of State for the Home Department, ex parte Mann Singh Shingara· The Queen κατά Secretary of State for the Home Department, ex parte Abbas Radiom, Συλλογή [1997] I-3343

Υπόθεση C-344/95 Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Βασιλείου του Βελγίου, Συλλογή [1997] I-1035

Υπόθεση C-85/96 Maria Martínez Sala κατά Freistaat Bayern, Συλλογή [1998] I-2691

Υπόθεση C-171/96 – Rui Alberto Pereira Roque κατά His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey, Συλλογή [1998] I-4607

Υπόθεση C-348/96 – Criminal proceedings κατά Donatella Calfa, Συλλογή [1999], δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη

COM(1999) 372 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

06 10 07 05

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-99-377-GR-C

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

L-2985 Λουξεμβούργο