

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
 YVES BOT
 της 8ης Ιουνίου 2010¹

1. Με την παρούσα αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης, το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Γερμανία) ζητεί από το Δικαστήριο να προσδιορίσει τις προϋποθέσεις παροχής προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης τις οποίες προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ². Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι δεν λαμβάνεται απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης που έχει διαμείνει κατά τα προηγούμενα δέκα έτη στο κράτος μέλος υποδοχής παρά μόνον αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας.

2. Ειδικότερα, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί, πρώτον, κατά πόσον ο όρος «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας» έχει την έννοια ότι καλύπτει μόνο λόγους που αφορούν την προστασία του κράτους μέλους και των θεσμών του και, δεύτερον, κατά πόσον οι επανειλημμένες και παρατεταμένες

απουσίες του ενδιαφερόμενου από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής έχουν επίπτωση επί του υπολογισμού της δεκαετίας η οποία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την παροχή της προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης.

3. Το συμπέρασμα στο οποίο θα καταλήξω με τις σημερινές προτάσεις μου είναι ότι το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί ότι ο όρος «δημόσια ασφάλεια» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 δεν πρέπει να ερμηνευθεί στενά, υπό την έννοια μόνο της διακινδύνευσης είτε της εσωτερικής ή εξωτερικής ασφάλειας του κράτους μέλους υποδοχής είτε της προάσπισης των θεσμών του, αλλ' ότι καλύπτει επίσης τις σοβαρές προσβολές θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας, όπως είναι οι ουσιώδεις αξίες που ισχύουν στο κράτος αυτό για την προστασία των πολιτών του και οι οποίες συγκεκριμενοποιούνται σε συσχέτισμό με τις πράξεις που το κράτος αυτό έχει αναγάγει σε εγκλήματα κατά της προστασίας αυτής.

4. Θα επισημάνω επίσης στο Δικαστήριο ποιες ειδικότερες προϋποθέσεις θεωρώ ότι πρέπει να πληρούνται για να μπορεί η αρμόδια εθνική αρχή να εκδίδει νόμιμη απόφαση απέλασης, και ιδίως στις περιπτώσεις που

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικό στην ΕΕ 2007, L 204, σ. 28).

είναι παρεμφερείς με την περιγραφόμενη στην υπόθεση της κύριας δίκης, όπου η εν λόγω απόφαση εκδίδεται μετά τη λήξη της εκτέλεσης ποινής.

I — Το νομικό πλαίσιο

A — Το πρωτογενές δίκαιο

5. Επιπλέον, θα εκθέσω στο Δικαστήριο τους λόγους για τους οποίους φρονώ γενικότερα ότι οι πρόσκαιρες απουσίες από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, εφόσον δεν αναιρούν την ύπαρξη ισχυρού δεσμού του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το εν λόγω κράτος, πράγμα που καλείται να εξακριβώσει το εθνικό δικαστήριο, δεν έχουν επίπτωση επί του υπολογισμού της δεκαετίας που απαιτείται κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38.

7. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΕ έχει ως εξής:

«Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρας ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας.»

6. Αντίθετα, η απουσία από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για διάστημα μεγαλύτερο των δεκαέξι μηνών, η οποία, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, έληξε μόνο με την αναγκαστική επιστροφή του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής κατόπιν δικαστικής απόφασης των αρμόδιων αρχών του κράτους αυτού, μπορεί, κατά την άποψή μου, να έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας τον οποίο προβλέπει το άρθρο αυτό, εφόσον εκφράζει τη διάρρηξη του ισχυρού δεσμού του πολίτη αυτού με το εν λόγω κράτος, πράγμα του οποίου η εξακρίβωση εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο.

B — Η οδηγία 2004/38

8. Πριν αρχίσει να ισχύει η οδηγία 2004/38, υπήρχαν διάφορες οδηγίες και διάφοροι κανονισμοί που ρύθμιζαν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και το δικαίωμα διαμονής των Ευρωπαίων πολιτών. Η εν λόγω οδηγία κωδικοποίησε και απλοποίησε τη

νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα αυτόν.

διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη.

9. Συγκεκριμένα, η εν λόγω οδηγία καταργεί την υποχρέωση των πολιτών της Ένωσης να ζητούν τη χορήγηση άδειας διαμονής, καθιερώνει ένα δικαίωμα μόνιμης διαμονής για τους πολίτες αυτούς και θέτει όρια στη δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν περιορισμούς στη διαμονή στο έδαφός τους υπηκόων άλλων κρατών μελών.

10. Έτσι, το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν διαμείνει για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών στο κράτος μέλος υποδοχής έχουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του. Το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής διευκρινίζει ότι το αδιάλειπτο της διαμονής δεν θίγεται από προσωρινές απουσίες που δεν υπερβαίνουν συνολικά τους έξι μήνες ετησίως.

11. Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας, εφόσον αποκτηθεί δικαίωμα μόνιμης διαμονής, η απώλειά του επέρχεται μόνο σε περίπτωση απουσίας από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για χρονικό

12. Οι πολίτες της Ένωσης προστατεύονται επίσης από το ενδεχόμενο απέλασης. Συγκεκριμένα, η οδηγία 2004/38, βασιζόμενη άμεσα στη νομολογία του Δικαστηρίου, οριοθετεί πολύ αυστηρά τη δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν περιορισμούς στο δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης.

13. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στο δικαίωμα αυτό για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, αλλά δεν επιτρέπεται να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

14. Το άρθρο 27, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, στο οποίο έχουν ενσωματωθεί τα κριτήρια που έχει θέσει νομολογιακά το Δικαστήριο, προβλέπει ότι κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας³ και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου το οποίο αφορά η απόφαση

3 — Βλ. αποφάσεις της 18ης Μαΐου 1982, 115/81 και 116/81, Adoui και Cornuaille (Συλλογή 1982, σ. 1665).

απέλασης⁴. Με τη διάταξη αυτή διευκρινίζεται ότι οι προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων. Επιπλέον, η προσωπική συμπεριφορά του ατόμου το οποίο αφορά η απόφαση απέλασης πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας⁵.

15. Το άρθρο 28 της οδηγίας 2004/38, που αφορά την προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης, έχει ως εξής:

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

2. Το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να λαμβάνει απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, που έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του, παρά μόνο για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας.

3. Δεν μπορεί να λαμβάνεται απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης, εκτός αν η απόφαση απέλασης βασίζεται σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά τα οριζόμενα από τα κράτη μέλη, εφόσον τα πρόσωπα αυτά:

α) έχουν διαμείνει κατά τα προηγούμενα δέκα έτη στο κράτος μέλος υποδοχής ή

β) είναι ανήλικοι, εκτός εάν η απέλαση είναι απαραίτητη για το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, όπως προβλέπεται στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού, της 20ής Νοεμβρίου 1989.»

4 — Βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1975, 67/74, Bonsignore (Συλλογή τόμος 1975, σ. 111).

5 — Βλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau (Συλλογή τόμος 1977, σ. 617).

Γ — Το γερμανικό δίκαιο

16. Ο νόμος για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Freizügigkeitsgesetz/EU), της 30ής Ιουλίου 2004⁶, μεταφέρει τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38 στη γερμανική έννομη τάξη. Ειδικότερα, το άρθρο 6, παράγραφος 1, του FreizügG/EU προβλέπει ότι η απώλεια από τον πολίτη της Ένωσης του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής εντός της γερμανικής επικράτειας διαπιστώνεται μόνο για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, του FreizügG/EU, οι ποινικές καταδίκες που δεν έχουν διαγραφεί από το ποινικό μητρώο μπορούν να λαμβάνονται υπόψη για την αιτιολόγηση της απόφασης απέλασης, εφόσον από τις οι περιστάσεις που οδήγησαν στις καταδίκες αυτές προκύπτει η ύπαρξη ατομικής συμπεριφοράς που συνιστά πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη, και συγκεκριμένα πρόκειται για ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας.

17. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, του FreizügG/EU διευκρινίζει ότι, για την έκδοση απόφασης απέλασης, πρέπει ιδίως να λαμβάνονται υπόψη η διάρκεια διαμονής του ενδιαφερομένου στη γερμανική επικράτεια, η ηλικία του, η κατάσταση της υγείας του, η

οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, η κοινωνική και πολιτιστική του ένταξη και το πόσο ισχυρούς δεσμούς έχει με τη χώρα καταγωγής του.

18. Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 4, του FreizügG/EU, η απώλεια του δικαιώματος διαμονής και κυκλοφορίας στη γερμανική επικράτεια δεν μπορεί να αναγνωρισθεί, στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, παρά μόνο για σοβαρούς λόγους.

19. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 5, του FreizügG/EU, όσον αφορά αφενός τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους που έχουν διαμείνει στη γερμανική επικράτεια κατά τα τελευταία δέκα έτη και αφετέρου τους ανήλικους, η διαπίστωση κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του FreizügG/EU επιτρέπεται μόνο εφόσον συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας. Ο κανόνας αυτός δεν εφαρμόζεται στους ανήλικους, αν η απώλεια του δικαιώματος διαμονής είναι αναγκαία προς το συμφέρον του τέκνου. Συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας στις περιπτώσεις μόνο που είτε ο ενδιαφερόμενος έχει καταδικαστεί τελεσίδικα, λόγω της διάπραξης ενός ή πλειόνων ποινικών αδικημάτων εκ προθέσεως, σε ποινή στερητική της ελευθερίας ή σε ειδική για ανήλικους εγκληματίες ποινή τουλάχιστον πέντε ετών είτε έχει διαταχθεί με την τελευταία τελεσίδικη καταδίκη η φύλαξη του

6 — *BGBL* (Εφημερίδα της Κυβέρνησης της Γερμανίας) 2004 I, σ. 1950, όπως τροποποιήθηκε για τελευταία φορά με τον νόμο της 26ης Φεβρουαρίου 2008 (*BGBL* 2008 I, σ. 215, στο εξής: *FreizügG/EU*).

ενδιαφερόμενου μετά την έκτιση της ποινής του είτε κινδυνεύει η ασφάλεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας είτε ο ενδιαφερόμενος συνιστά τρομοκρατική απειλή.

συνέχεια, επέστρεψε στη Γερμανία, όπου εργάστηκε από τον Δεκέμβριο του 2004. Στα μέσα Οκτωβρίου του 2005 αναχώρησε πάλι για την Ελλάδα, με σκοπό να αναλάβει και πάλι την εκμετάλλευση της κρεπερί.

II — Πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης της κύριας δίκης

20. Ο Π. Τσακουρίδης, που έχει ελληνική ιθαγένεια, γεννήθηκε την 1η Μαρτίου 1978 στη Γερμανία. Ο Π. Τσακουρίδης ζούσε συνεχώς στη Γερμανία, όπου και πήγε σχολείο. Από τον Οκτώβριο του 2001 είναι κάτοχος άδειας διαμονής αόριστου χρόνου στη Γερμανία.

21. Το 1998 ο Π. Τσακουρίδης καταδικάστηκε σε καταβολή χρηματικών ποινών λόγω κατοχής απαγορευμένου αντικειμένου, το 1999 λόγω πρόκλησης επικίνδυνης σωματικής βλάβης, το δε 2000 και το 2002 λόγω εκ προθέσεως πρόκλησης σωματικής βλάβης κατά συρροή με απειλή σωματικής βίας.

22. Από τον Μάρτιο του 2004 έως τα μέσα Οκτωβρίου του 2004 ο Π. Τσακουρίδης είχε στη Ρόδο, στην Ελλάδα, μια κρεπερί. Στη

23. Στις 22 Νοεμβρίου 2005 το Amtsgericht Stuttgart εξέδωσε διεθνές ένταλμα σύλληψης κατά του Π. Τσακουρίδη, ο οποίος συνελήφθη στη Ρόδο στις 19 Νοεμβρίου 2006 και μεταφέρθηκε στη Γερμανία στις 19 Μαρτίου 2007.

24. Με απόφαση της 28ης Αυγούστου 2007, το Landgericht Stuttgart καταδίκασε τον Π. Τσακουρίδη σε στερητική της ελευθερίας ποινή έξι ετών και έξι μηνών, λόγω οκτώ περιπτώσεων παράνομης εμπορίας ναρκωτικών ουσιών σε μεγάλη ποσότητα με συμμετοχή σε συμμορία. Από τα στοιχεία που παρασχέθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι ο Π. Τσακουρίδης έχει απολυθεί κατόπιν εγγυοδοσίας.

25. Με απόφαση της 19ης Αυγούστου 2008, το Regierungspräsidium Stuttgart διαπίστωσε ότι ο Π. Τσακουρίδης είχε απολέσει το δικαίωμα εισόδου και διαμονής στη γερμανική επικράτεια και ειδοποίησε τον ενδιαφερόμενο ότι θα εκδιδόταν πιθανώς απόφαση απέλασής του προς την Ελλάδα.

26. Κατά το Regierungspräsidium Stuttgart, αφού με την καταδικαστική απόφαση του Landgericht Stuttgart της 28ης Αυγούστου 2007 επιβλήθηκε στερητική της ελευθερίας ποινή που υπερβαίνει το ελάχιστο όριο των πέντε ετών, συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 5, του FreizügG/EU. Το Regierungspräsidium Stuttgart έκρινε επίσης ότι η ατομική συμπεριφορά του Π. Τσακουρίδη συνιστά ενεστώσα απειλή για τη δημόσια τάξη, διότι οι αξιόποινες πράξεις που έχει διαπράξει σε σχέση με τα ναρκωτικά είναι σοβαρότατες και υπάρχει κίνδυνος υποτροπής. Το Regierungspräsidium Stuttgart πρόσθεσε ότι υπάρχει θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας για αποτελεσματική καταπολέμηση της εγκληματικότητας που συνδέεται με τα ναρκωτικά, η οποία είναι ιδιαίτερα επιβλαβής για την κοινωνία. Το Regierungspräsidium Stuttgart έκρινε επίσης ότι ο Π. Τσακουρίδης δεν επρόκειτο να συναντήσει δυσκολίες προσαρμογής στις συνθήκες ζωής στην Ελλάδα, αν ληφθούν υπόψη τα πρόσφατα διαστήματα διαμονής του στη χώρα αυτή.

27. Στις 17 Σεπτεμβρίου 2008 ο Π. Τσακουρίδης άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgericht προσφυγή κατά της παραπάνω απόφασης της 19ης Αυγούστου 2008. Το Verwaltungsgericht, λαμβάνοντας υπόψη ότι το Landgericht Stuttgart είχε δεχτεί, με την απόφαση της 28ης Αυγούστου 2007, ότι ο Π. Τσακουρίδης δεν ήταν παρά ένα ασήμαντο μέλος της συμμορίας, ότι είχε εμπλακεί στην τέλεση του εγκλήματος λόγω των οικογενειακών υποχρεώσεών του, ότι είχε μεγαλώσει στη Γερμανία, όπου έχει επίσης φοιτήσει στο σχολείο, οπότε δεν μπορούσε να διαπιστωθεί η ύπαρξη απειλής για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, του

FreizügG/EU, και ότι έχει ισχυρούς δεσμούς με τον πατέρα του, ο οποίος ζει στη Γερμανία, έκρινε ότι η διαπίστωση της έκπτωσής του από το δικαίωμα εισόδου και διαμονής στη γερμανική επικράτεια ήταν δυσανάλογη.

28. Με απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2008 το Verwaltungsgericht ακύρωσε συνεπώς την απόφαση του Regierungspräsidium Stuttgart, με το σκεπτικό ότι η έκπτωση από το δικαίωμα εισόδου και διαμονής δεν επιτρέπεται, όσον αφορά τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είναι ο προσφεύγων, παρά μόνο για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας και ότι για τη θεμελίωση αυτής της έκπτωσης δεν αρκεί η ύπαρξη απλώς ποινικής καταδίκης. Το εν λόγω δικαστήριο προσθέτει ότι πρέπει να υπάρχει πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή για θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

29. Εξάλλου, το Verwaltungsgericht επισημαίνει ότι, αφού ο Π. Τσακουρίδης ζει στη Γερμανία εδώ και περισσότερα από δέκα χρόνια και δεν έχει απολέσει, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, του FreizügG/EU, το δικαίωμά του μόνιμης διαμονής λόγω των περιόδων διαμονής του στην Ελλάδα, η απώλεια του δικαιώματος διαμονής μπορεί να διαπιστωθεί μόνο για επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας. Εν προκειμένω όμως δεν συντρέχουν τέτοιοι λόγοι, διότι η έννοια «δημόσια ασφάλεια» καλύπτει μόνο την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους μέλους και αποτελεί επομένως στενότερη έννοια από την έννοια «δημόσια

τάξη». Ο Π. Τσακουρίδης ενδέχεται να συνιστά σημαντική απειλή για τη δημόσια τάξη, αλλά σε καμία περίπτωση για την υπόσταση του κράτους μέλους και των κρατικών θεσμών ή για την επιβίωση του πληθυσμού.

την εξωτερική ή εσωτερική ασφάλεια του κράτους μέλους, δηλαδή μόνο κίνδυνοι που αφορούν την υπόσταση του κράτους και των βασικών θεσμών του, τη λειτουργία τους, την επιβίωση του πληθυσμού ή τις εξωτερικές σχέσεις και την ειρηνική συνύπαρξη των λαών;

30. Το Land Baden-Württemberg άσκησε έφεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

III — Τα προδικαστικά ερωτήματα

31. Το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει ο όρος “επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας”, ο οποίος χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 [...] την έννοια ότι η απέλαση δικαιολογείται μόνο όταν συντρέχουν αναπόδραστοι κίνδυνοι για

2) Υπό ποιες προϋποθέσεις χάνεται, κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, ο υψηλός βαθμός προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης, ο οποίος έχει αποκτηθεί στο κράτος μέλος υποδοχής μετά από δεκαετή διαμονή; Πρέπει συναφώς να εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι προϋποθέσεις απώλειας του δικαιώματος μόνιμης διαμονής που προβλέπονται στο άρθρο 16, παράγραφος 4, της [εν λόγω οδηγίας];

3) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο δεύτερο ερώτημα και στο ερώτημα περί αναλογικής εφαρμογής του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38: Η παρέλευση του χρονικού διαστήματος και μόνο συνεπάγεται την απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης ανεξάρτητα από τους συγκεκριμένους λόγους της απουσίας;

4) Σε περίπτωση επίσης καταφατικής απάντησης στο δεύτερο ερώτημα και στο ερώτημα περί αναλογικής εφαρμογής του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38: Αποτελεί η αναγκαστική επιστροφή στο κράτος μέλος υποδοχής κατ' εφαρμογή μέτρου ποινικής δίωξης πριν από τη λήξη της διετίας λόγο για τη διατήρηση του υψηλού βαθμού προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης, ακόμη και αν αμέσως μετά από την επιστροφή δεν υπάρχει καταρχάς, για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα, δυνατότητα άσκησης των θεμελιωδών ελευθεριών;»

του πολίτη της Ένωσης από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής και η αναγκαστική επιστροφή του στο κράτος αυτό λόγω ποινικής δίωξης του έχουν επίπτωση στον υψηλό βαθμό προστασίας τον οποίο προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38.

A — Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

IV — Ανάλυση

32. Με το πρώτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο το ζήτημα κατά πόσον πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των εννοιών της δημόσιας ασφάλειας και της δημόσιας τάξης και κατά πόσον η πρώτη από τις έννοιες αυτές πρέπει να ερμηνεύεται στενότερα από τη δεύτερη, ώστε ως απόφαση απέλασης βασιζόμενη σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας να μπορεί να θεωρείται μόνον η απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης ο οποίος απειλεί την ίδια την υπόσταση ενός κράτους μέλους και των θεσμών του.

33. Με το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο θέτει κατ' ουσία το ζήτημα αν οι επανειλημμένες απουσίες

34. Οι προκαταρκτικές παρατηρήσεις αφορούν δύο σημεία: συγκεκριμένα, αφενός θα υπενθυμιστούν το πνεύμα και η δομή του συστήματος που καθιέρωσε η οδηγία 2004/38 και αφετέρου θα εξεταστεί κατά πόσον οι θεμελιώδεις αρχές του ποινικού δικαίου έχουν πολυεπίπεδη εφαρμογή.

1. Το πνεύμα και η δομή του συστήματος που καθιέρωσε η οδηγία 2004/38

35. Σκοπός της οδηγίας 2004/38 είναι, σύμφωνα με την τρίτη αιτιολογική σκέψη της, να απλοποιηθεί και να ενισχυθεί το δικαίωμα

της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής όλων των πολιτών της Ένωσης.

ο περιορισμός αυτός της ελεύθερης κυκλοφορίας θίγει μια θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης, οι προϋποθέσεις εφαρμογής του είναι αυστηρά οριοθετημένες⁷.

36. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς και διακηρύσσεται στο άρθρο 45 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ελεύθερη κυκλοφορία εντός του εδάφους της Ένωσης, η οποία προβλεπόταν αρχικά για τους εργαζόμενους, επεκτάθηκε στη συνέχεια σε όλους τους πολίτες της Ένωσης, ανεξάρτητα από το καθεστώς τους και από το αν ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Η ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης απονέμει επομένως σε κάθε πολίτη της Ένωσης το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει στο έδαφος των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των περιορισμών που προβλέπονται ρητά στο άρθρο 20, παράγραφος 2, τελευταίο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

37. Κατά την άσκηση βέβαια αυτού του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να τηρούνται οι νόμοι κάθε κράτους μέλους. Για τον λόγο αυτόν, τα κράτη μέλη μπορούν, σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, να επιβάλλουν περιορισμούς στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ενός πολίτη της Ένωσης εντός του εδάφους τους, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Επειδή όμως

38. Πράγματι, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, το άρθρο 28 της οδηγίας προβλέπει υψηλό βαθμό προστασίας των πολιτών της Ένωσης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, των μελών της οικογένειάς τους.

39. Για παράδειγμα, το άρθρο 28, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι το κράτος μέλος, όταν λαμβάνει απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, οφείλει πρωτίστως να λαμβάνει υπόψη διάφορες εκτιμήσεις, όπως είναι η διάρκεια παραμονής του πολίτη αυτού στην επικράτειά του, η ηλικία, η κατάσταση της υγείας του, η οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, η κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του και το πόσο ισχυρούς δεσμούς έχει με το κράτος καταγωγής.

7 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, van Duyn (Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψη 18), και της 27ης Απριλίου 2006, C-441/02, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2006, σ. I-3449, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

40. Κατά το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να λαμβάνει απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του που έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος αυτό παρά μόνο για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας.

αυτός έχει ενταχθεί, σε κάποιο βαθμό, στο κράτος μέλος υποδοχής⁸. Όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια της διαμονής στο έδαφος του κράτους αυτού, τόσο ισχυρότεροι είναι θεωρητικά οι δεσμοί με το εν λόγω κράτος.

41. Τέλος, κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας, η απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης που έχει διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα δέκα έτη που προηγούνται της απόφασης αυτής μπορεί να βασίζεται μόνο σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας.

44. Επομένως, η απόφαση απέλασης ενός πολίτη της Ένωσης που έχει κάνει χρήση του δικαιώματός του για ελεύθερη κυκλοφορία και είναι πραγματικά ενταγμένος στο κράτος μέλος υποδοχής ενδέχεται να τον βλάψει σοβαρά⁹.

42. Από τις τρεις αυτές παραγράφους συνάγεται αμέσως ότι η διάρκεια της διαμονής αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα για την παροχή του ισχυρού βαθμού προστασίας του πολίτη της Ένωσης από το ενδεχόμενο απέλασης.

45. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο για τον πολίτη αυτόν ισχύει προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης, προστασία που ενισχύεται ανάλογα με τον βαθμό ένταξης στο κράτος μέλος υποδοχής. Το ανωτέρω περιγραφόμενο σύστημα στηρίζεται δηλαδή στο αξίωμα ότι ο βαθμός ένταξης αποτελεί συνάρτηση της διάρκειας της διαμονής. Όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια αυτή τόσο μεγαλύτερος τεκμαίρεται ότι είναι ο βαθμός ένταξης και

43. Ο λόγος είναι ότι ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι η διάρκεια της διαμονής συνιστά απόδειξη για το ότι ο πολίτης

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

9 — Βλ. εικοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38.

τόσο πληρέστερη θα είναι η προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης¹⁰.

οι θεμελιώδεις αρχές δεν μπορούν να εφαρμοζονται διαφορετικά, ανάλογα με τον τόμο στον οποίο έχουν εφαρμογή, ειδάλλως θα χάσουν τον θεμελιώδη χαρακτήρα τους. Αντίθετα, ο θεμελιώδης χαρακτήρας του δικαιώματος ή της γενικής αρχής συνιστά ένα κοινό πρότυπο, από το οποίο δεν επιτρέπεται, εντός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, να εξαιρούνται τα ζητήματα π.χ. που αφορούν την ιθαγένεια της Ένωσης.

2. Η πολυεπίπεδη εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών του ποινικού δικαίου

46. Λόγω των ιδιαιτεροτήτων της υπό εξέταση υπόθεσης, η απόφαση την οποία προτίθεται να λάβει το *Regierungspräsidium Stuttgart* πρέπει να ανταποκρίνεται όχι μόνο στις προϋποθέσεις που θέτει η οδηγία 2004/38, αλλά και στις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη λειτουργία της ποινής, διότι πρόκειται για απόφαση που λαμβάνεται κατόπιν ποινικής καταδίκης και μάλιστα μετά την εκτέλεσή της.

48. Η αντίληψη ότι η λειτουργία της ποινής πρέπει να αποσκοπεί στην κοινωνική επανένταξη του καταδικασμένου, την οποία υποστήριζαν από παλιά ορισμένοι θεολόγοι, φιλόσοφοι ή θεωρητικοί του δικαίου, αποτελεί σήμερα γενική αρχή που γίνεται αποδεκτή και έχει ενσωματωθεί σε όλες τις σύγχρονες νομοθεσίες, και ειδικότερα στις νομοθεσίες των κρατών μελών¹¹. Ομοίως, το Συμβούλιο της Ευρώπης εξέδωσε το 2006 σύσταση σχετικά με τις ευρωπαϊκές σωφρονιστικές ρυθμίσεις¹², η οποία προβλέπει ότι «όλες οι στερητικές της ελευθερίας ποινές εκτίονται κατά τρόπο ώστε να διευκολύνεται η επανένταξη των κρατούμενων ή φυλακισμένων στην

47. Μολονότι δεν αμφισβητείται ότι η ερμηνευτική μέθοδος την οποία χρησιμοποιεί βασιμώς το Δικαστήριο επιτρέπει, όταν χρειάζεται, την ειδική ερμηνεία που εξυπηρετεί τον συγκεκριμένο σκοπό κάθε οδηγίας, ώστε να διασφαλίζεται η πρακτική αποτελεσματικότητά της, τα θεμελιώδη δικαιώματα και

11 — Για παράδειγμα, στη Γερμανία η λειτουργία της ποινής ως μέσου κοινωνικής επανένταξης τονίζεται στο άρθρο 2 του νόμου για την εκτέλεση των στερητικών της ελευθερίας ποινών (*Strafvollzugsgesetz*). Στην Ισπανία το άρθρο 25, παράγραφος 2, του Συντάγματος του 1978 προβλέπει ότι οι στερητικές της ελευθερίας ποινές και τα μέτρα ασφάλειας πρέπει να αποσκοπούν στην επανεκπαίδευση και στην κοινωνική επανένταξη. Στην Ιταλία το άρθρο 27, τρίτο εδάφιο, του Συντάγματος του 1948 ορίζει ότι η ποινή δεν επιτρέπεται να συνίσταται σε μεταχείριση αντίθετη προς τα ανθρωπιστικά αισθήματα και πρέπει να αποσκοπεί στην επανεκπαίδευση του καταδικασμένου.

12 — Σύσταση Rec(2006)2 της Επιτροπής των Υπουργών προς τα κράτη μέλη, σχετικά με τις ευρωπαϊκές σωφρονιστικές ρυθμίσεις, η οποία εκδόθηκε στις 11 Ιανουαρίου 2006.

10 — Βλ. εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής.

ελεύθερη κοινωνία»¹³. Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, το οποίο εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών και υπογράφηκε στη Νέα Υόρκη στις 16 Δεκεμβρίου 1966, προβλέπει επίσης στο άρθρο 10, παράγραφος 3, ότι «το σωφρονιστικό σύστημα προβλέπει μεταχείριση των κρατουμένων, ουσιαστικός σκοπός της οποίας είναι η βελτίωση και η κοινωνική επανένταξή τους».

επανάταξη δεν μπορεί να διαχωριστεί, κατά την άποψή μου, από την έννοια της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και, επομένως, θεωρώ ότι ανήκει στην κατηγορία των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.

49. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δέχτηκε επίσης ότι «μια από τις ουσιώδεις λειτουργίες που επιτελεί η στερητική της ελευθερίας ποινή είναι η προστασία της κοινωνίας, καθόσον π.χ. εμποδίζει τον εγκληματία να υποτροπιάσει και να συνεχίσει έτσι να τη βλάπτει. Συγχρόνως το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι είναι θεμιτή η εφαρμογή πολιτικής που να αποσκοπεί στη σταδιακή κοινωνική επανένταξη των ατόμων που έχουν καταδικαστεί σε στερητική της ελευθερίας ποινή. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι, ενόψει του σκοπού αυτού, είναι ενδεδειγμένα τα μέτρα που παρέχουν τη δυνατότητα κοινωνικής επανένταξης του κρατουμένου —όπως είναι π.χ. η δυνατότητά του να εξέρχεται του σωφρονιστικού καταστήματος για περιορισμένο χρόνο»¹⁴.

51. Για τους λόγους αυτούς φρονώ ότι πρέπει να επιστήσω εξ αρχής την προσοχή του Δικαστηρίου επί των ιδιαιτεροτήτων της υπό εξέταση υπόθεσης, όπου τίθεται ζήτημα λήψης απόφασης απέλασης κατόπιν της λήξης της ισχύος ενός μέτρου απόλυσης με όρους, το οποίο αποτελεί τρόπο εκτέλεσης ποινής με σκοπό την κοινωνική επανένταξη.

50. Ο σεβασμός της αρχής ότι η ποινή επιτελεί λειτουργία που εξυπηρετεί την

52. Με βάση όλα αυτά τα στοιχεία, τίθεται τώρα το ζήτημα αν ο Π. Τσακουρίδης, ο οποίος γεννήθηκε και έχει ζήσει όλη σχεδόν τη ζωή του στο γερμανικό έδαφος, μπορεί να απελαθεί από τη Γερμανία για τον λόγο ότι καταδικάστηκε σε ποινή φυλάκισης έξι ετών και έξι μηνών για παράνομη εμπορία ναρκωτικών ουσιών με συμμετοχή σε συμμορία.

13 — Βλ. μέρος I, σημείο 6, του παραρτήματος της σύστασης.

14 — Βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση *Mastromatteo κατά Ιταλίας* της 24ης Οκτωβρίου 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-VIII, § 72.

Β — *Επί της έννοιας του όρου «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας»*

να αφορά μόνο την προάσπιση ενός κράτους μέλους ή των θεσμών του.

53. Με το πρώτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσία αν οι λόγοι για την έκδοση απόφασης απέλασης του Π. Τσακουρίδη μπορούν να θεωρηθούν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας, υπό την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38.

54. Με το ερώτημα αυτό το αιτούν δικαστήριο θέτει στην πραγματικότητα το ζήτημα κατά πόσον πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των εννοιών της δημόσιας ασφάλειας και της δημόσιας τάξης και κατά πόσον η πρώτη από τις έννοιες αυτές πρέπει να ερμηνεύεται στενότερα από τη δεύτερη, ώστε ως απόφαση απέλασης στηριζόμενη σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας να μπορεί να θεωρείται μόνο η απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης ο οποίος απειλεί την ίδια την υπόσταση ενός κράτους μέλους και των θεσμών του.

55. Για τους λόγους που θα εκθέσω παρακάτω, φρονώ ότι η έννοια της δημόσιας ασφάλειας δεν πρέπει να ερμηνευθεί στενά, ώστε

56. Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την έννοια της δημόσιας ασφάλειας δεν είναι ανύπαρκτη. Συγκεκριμένα, κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90, το Δικαστήριο κλήθηκε επανειλημμένα να εξετάσει κατά πόσον τα κράτη μέλη μπορούσαν να προβάλλουν λόγους δημόσιας ασφάλειας για τη δικαιολόγηση εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων¹⁵. Ομοίως, το Δικαστήριο χρειάστηκε να αποφανθεί επί του ζητήματος αν ορισμένα εθνικά μέτρα που δημιουργούσαν διακρίσεις σε βάρος των γυναικών μπορούσαν να θεωρηθούν δικαιολογημένα για λόγους αναγόμενους στη δημόσια ασφάλεια κράτους μέλους¹⁶.

57. Σε όλες εκείνες τις υποθέσεις το Δικαστήριο δέχτηκε ότι το εθνικό μέτρο που εμπόδιζε την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή δημιουργούσε διακρίσεις σε βάρος των γυναικών μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένο για λόγους δημόσιας ασφάλειας. Το Δικαστήριο πάντως δεν προσδιόρισε ποτέ το περιεχόμενο της έννοιας αυτής, αλλ' ανέφερε απλώς ότι η εν λόγω έννοια του άρθρου 30 ΕΚ καλύπτει τόσο την εσωτερική ασφάλεια

15 — Βλ. αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1984, 72/83, *Campus Oil* κ.λπ. (Συλλογή 1984, σ. 2727), της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-367/89, *Richardt* και «*Les Accessoires Scientifiques*» (Συλλογή 1991, σ. I-4621), και της 17ης Οκτωβρίου 1995, C-83/94, *Leifer* κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-3231).

16 — Βλ. αποφάσεις της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, *Johnston* (Συλλογή 1986, σ. 1651), και της 26ης Οκτωβρίου 1999, C-273/97, *Sirdar* (Συλλογή 1999, σ. I-7403).

του κράτους μέλους όσο και την εξωτερική ασφάλειά του¹⁷.

58. Είναι προφανές ότι η έννοια της εξωτερικής ασφάλειας αναφέρεται στην ασφάλεια του κράτους μέλους στις σχέσεις του με τα άλλα κράτη. Με την προπαρατεθείσα απόφαση *Leifer* κ.λπ., η οποία αφορούσε την υποχρέωση κατοχής άδειας για την πώληση χημικών προϊόντων στο Ιράκ, το Δικαστήριο εξέθεσε ότι ο κίνδυνος σοβαρής διαταραχής των εξωτερικών σχέσεων ή της ειρηνικής συνύπαρξης των λαών μπορεί να επηρεάσει την ασφάλεια ενός κράτους μέλους¹⁸.

59. Αντίθετα, η έννοια της εσωτερικής ασφάλειας είναι πιο δύσκολο να προσδιοριστεί. Πρέπει η έννοια αυτή να διακρίνεται πλήρως από την έννοια της δημόσιας τάξης, όπως δέχεται το αιτούν δικαστήριο, ή, αντίθετα, οι δύο αυτές έννοιες είναι στην πράξη, αν όχι άρρηκτα, τουλάχιστον στενά συνδεδεμένες;

3. Οι έννοιες της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας

60. Το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι οι ειδικές περιστάσεις που μπορούν να δικαιολογούν τη χρησιμοποίηση της έννοιας της δημόσιας τάξης μπορούν να ποικίλλουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο και ανάλογα με τη χρονική περίοδο και ότι επομένως πρέπει να αναγνωρίζονται συναφώς στις αρμόδιες εθνικές αρχές περιθώρια εκτίμησης εντός των ορίων που θέτει η Συνθήκη¹⁹. Επιπλέον, το Δικαστήριο εξέθεσε ότι δεν υπάρχει καμία κλίμακα αξιών που να επιβάλλεται στα κράτη μέλη όσον αφορά την εκτίμηση των μορφών συμπεριφοράς που μπορούν να θεωρηθούν αντίθετες προς τη δημόσια τάξη²⁰.

61. Στο σημείο αυτό θα ήθελα να επισημάνω ότι, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εξασφαλίζεται σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας. Πράγματι, ένας από τους σκοπούς της Ένωσης είναι η δημιουργία ενός χώρου ασφάλειας. Προκειμένου συνεπώς να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός, κάθε κράτος μέλος έχει καταρχάς τη θεμελιώδη υποχρέωση να μεριμνά για αυτόν τον χώρο ασφάλειας εντός της επικράτειάς του.

17 — Βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις *Richardt* και «*Les Accessoires Scientifiques*» (σκέψη 22) και *Leifer* κ.λπ. (σκέψη 26), καθώς και απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-285/98, *Kreil* (Συλλογή 2000, σ. I-69, σκέψη 17).

18 — Βλ. σκέψεις 28 και 29 της απόφασης.

19 — Αποφάσεις *van Duyn*, προπαρατεθείσα (σκέψη 18), και της 28ης Οκτωβρίου 1975, 36/75, *Rutili* (Συλλογή τόμος 1975, σ. 367, σκέψη 28).

20 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση *Adoui* και *Cornuaille* (σκέψη 8).

62. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη παραμένουν καταρχήν ελεύθερα να καθορίζουν σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες τις απαιτήσεις της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας²¹.

63. Στο πλαίσιο αυτό το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η έννοια της δημόσιας ασφάλειας καλύπτει, μεταξύ άλλων, την πρόληψη της βίας στα μεγάλα αστικά κέντρα²², την καταπολέμηση της εμπορίας κλεμμένων αυτοκινήτων²³, την προστασία του δικαιώματος κοπής νομίσματος²⁴ και τον σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας²⁵.

64. Όσον αφορά την εσωτερική ασφάλεια, το Δικαστήριο δέχτηκε, με την προπαρατεθείσα απόφαση Johnston, ότι η ισχύουσα για τις γυναίκες αστυνομικούς στη Βόρεια Ιρλανδία απαγόρευση να φέρουν όπλα ήταν δικαιολογημένη για λόγους δημόσιας ασφάλειας, καθόσον οι γυναίκες κινδυνεύουν συχνότερα να γίνονται στόχος σε περίπτωση σοβαρών ταραχών²⁶.

65. Φρονώ πάντως ότι η εν λόγω απόφαση αποτελεί εξαίρεση, διότι το Δικαστήριο, στις περισσότερες από τις υποθέσεις που εκδίκασε με αντικείμενο τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια, δεν κάνει σαφή διάκριση μεταξύ των δύο αυτών εννοιών²⁷.

66. Η έλλειψη διαφοροποίησης είναι ακόμη πιο εξόφθαλμη στην απόφαση Oteiza Olazabal²⁸. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο ανέφερε ότι η πρόληψη της δράσης μιας ένοπλης οργανωμένης ομάδας μπορεί να θεωρηθεί ως εμπίπτουσα στη διατήρηση της δημόσιας ασφάλειας²⁹. Εντούτοις, το Δικαστήριο εξέτασε στη συνέχεια με γνώμονα τη δημόσια τάξη το ζήτημα αν το μέτρο απέλασης που είχε ληφθεί κατά του πρωταγωνιστή της υπόθεσης εκείνης ήταν δικαιολογημένο.

67. Εξάλλου, στο ίδιο το γράμμα του άρθρου 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, στο οποίο εντούτοις επαναλαμβάνεται η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την έννοια της δημόσιας τάξης³⁰, φαίνεται να υπάρχει σύγχυση των δύο αυτών εννοιών. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή προβλέπει ότι κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους *δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας* πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική

21 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Rutili (σκέψη 26) και απόφαση της 14ης Μαρτίου 2000, C-54/99, Église de scientologie (Συλλογή 2000, σ. I-1335, σκέψη 17).

22 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Bonsignore.

23 — Βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 1991, C-239/90, Boscher (Συλλογή 1991, σ. I-2023).

24 — Βλ. απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1978, 7/78, Thompson κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1978, σ. 681).

25 — Βλ. απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-36/02, Omega (Συλλογή 2004, σ. I-9609).

26 — Βλ. σκέψεις 35 και 36 της απόφασης. Βλ., επίσης, προπαρατεθείσα απόφαση Sirdar (σκέψη 17).

27 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Bonsignore, προπαρατεθείσα της 8ης Απριλίου 1976, 48/75, Royer (Συλλογή τόμος 1976, σ. 203), και της 17ης Ιανουαρίου 1997, C-65/95 και C-111/95, Shingara και Radiom (Συλλογή 1997, σ. I-3343).

28 — Απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2002, C-100/01 (Συλλογή 2002, σ. I-10981).

29 — Βλ. σκέψη 35 της απόφασης.

30 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Rutili (σκέψη 28).

συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ατόμου και ότι η συμπεριφορά αυτή πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή για *θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας*: αυτή η έννοια του θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας συνιστά, κατά τη γνώμη μου, τον κοινό παρονομαστή των δύο αυτών εννοιών.

68. Κατά συνέπεια, μολονότι είναι προφανές, αν ληφθεί υπόψη η νομολογία του Δικαστηρίου, και συγκεκριμένα οι προπαρατεθείσες αποφάσεις *Johnston* και *Oteiza Olazabal*, ότι η εσωτερική ασφάλεια ενός κράτους αφορά τον αγώνα κατά της τρομοκρατίας, θα ήταν όχι μόνο δύσκολο, αλλά και τεχνητό ακόμα, να δοθεί σε καθεμία από τις δύο αυτές έννοιες, δηλαδή στη δημόσια τάξη και στη δημόσια ασφάλεια, ορισμός με περιοριστικό περιεχόμενο.

69. Η δυσκολία αυτή καθίσταται εναργέστερη από το γεγονός ότι, όπως εξέθεσα ανωτέρω, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες τις απαιτήσεις της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας. Τα κράτη μέλη είναι τα μόνα αρμόδια για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας εντός του εδάφους τους και διαθέτουν περιθώρια εκτίμησης για να

καθορίζουν τα μέτρα που είναι ικανά να οδηγήσουν σε συγκεκριμένα αποτελέσματα, σε συνάρτηση με τις ιδιαίτερες κοινωνικές συνθήκες και με τη σημασία που τα κράτη αυτά αποδίδουν σε σκοπούς θεμιτούς από την άποψη του δικαίου της Ένωσης³¹.

70. Μολονότι δηλαδή το Δικαστήριο είναι αναμφισβήτητα αρμόδιο να μεριμνά για τον σεβασμό ενός τόσο θεμελιώδους δικαιώματος, όπως είναι το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος ενός κράτους μέλους, εντούτοις τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι τα μόνα που μπορούν να αξιολογούν τους κινδύνους διατάραξης της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας στο έδαφός τους³².

71. Είναι προφανές ότι ο νομοθέτης της Ένωσης ήθελε, ακολουθώντας έτσι τη νομολογία του Δικαστηρίου, να αφήσει ορισμένα περιθώρια εκτίμησης στα κράτη μέλη, όσον αφορά το περιεχόμενο της έννοιας της δημόσιας ασφάλειας. Για παράδειγμα, το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι η απόφαση απέλασης πρέπει να βασίζεται σε επιτακτικούς λόγους

31 — Βλ. αποφάσεις της 9ης Δεκεμβρίου 1997, C-265/95, *Επιτροπή κατά Γαλλίας* (Συλλογή 1997, σ. I-6959, σκέψη 33), και της 15ης Ιουνίου 1999, C-394/97, *Heinonen* (Συλλογή 1999, σ. I-3599, σκέψη 43).

32 — Βλ., επ' αυτού, προπαρατεθείσα απόφαση *van Duyn* (σκέψη 18).

δημόσιας ασφάλειας, «κατά τα οριζόμενα από τα κράτη μέλη».

ενός πραγματικού δικτύου λαθρεμπορίας και δημιουργεί έτσι κινδύνους για τη ζωή και την ακεραιότητα των πολιτών.

72. Κατά συνέπεια, ενώ η απειλή για την εσωτερική ασφάλεια ορισμένων κρατών μελών οφείλεται στις ένοπλες αυτονομιστικές ομάδες που δρουν στο έδαφός τους, άλλα κράτη μέλη δίδουν την προτεραιότητα, όσον αφορά την εσωτερική ασφάλειά τους, στην καταπολέμηση της μαστίγιας της λαθρεμπορίας ναρκωτικών από οργανωμένες συμμορίες.

75. Το ίδιο συμβαίνει και σε άλλους τομείς, π.χ. στην παιδική πορνογραφία. Ενώ δηλαδή αυτός που κοιτάζει στο Διαδίκτυο φωτογραφίες παιδοφιλικού χαρακτήρα διαταράσσει αναμφισβήτητα τη δημόσια τάξη, η συμμετοχή στο δίκτυο παιδοφιλίας από το οποίο προέρχονται οι φωτογραφίες αυτές συνιστά μετάβαση σε ανώτερο στάδιο παραβατικότητας.

73. Μολονότι δηλαδή το Δικαστήριο έχει περιλάβει στην έννοια της δημόσιας τάξης τον αγώνα κατά της λαθρεμπορίας ναρκωτικών³³, φρονώ ότι η εμπορία αυτή συνιστά πολύ συχνά άμεση απειλή για την ασφάλεια του πληθυσμού υπό την έννοια της φυσικής ακεραιότητας, διότι οι λαθρέμποροι ναρκωτικών δεν διστάζουν να οργανώνονται σε ένοπλες συμμορίες και να προβαίνουν σε πράξεις αστικής βίας.

76. Το γεγονός εξάλλου ότι το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι η καταπολέμηση των διαφόρων μορφών εγκληματικότητας που οφείλονται στην κατανάλωση οινοπνεύματος εξυπηρετεί την εσωτερική ασφάλεια³⁴ επιβεβαιώνει την ορθότητα της ανάλυσής μου. Στην προπαρατεθείσα υπόθεση Heinonen, η Φινλανδική Κυβέρνηση είχε προβάλει ως δικαιολογητικό λόγο του εθνικού μέτρου περιορισμού της εισαγωγής οινοπνεύματος το γεγονός ότι η κατανάλωση οινοπνεύματος στη Φινλανδία, η οποία είχε σημειώσει σημαντική αύξηση, είχε οδηγήσει, μεταξύ άλλων, σε μεγάλη αύξηση των περιπτώσεων οδήγησης σε κατάσταση μέθης, στη διάπραξη περισσότερων και σοβαρότερων εγκλημάτων με χρήση βίας, καθώς και στην εμφάνιση και τον πολλαπλασιασμό των παράνομων αγορών³⁵.

74. Κατά τη γνώμη μου, υπάρχει πραγματική διαφορά μεταξύ αυτού που αγοράζει ναρκωτικά για ατομική χρήση και διαταράσσει έτσι τη δημόσια τάξη και αυτού που είναι μέλος

33 — Βλ. αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, *Calfa* (Συλλογή 1999, σ. I-11), και της 29ης Απριλίου 2004, C-482/01 και C-493/01, *Ορφανόπουλος και Oliveri* (Συλλογή 2004, σ. I-5257).

34 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση *Heinonen* (σκέψη 43).

35 — Όπ.π. (σκέψη 18).

77. Κατά την άποψή μου, η έννοια της δημόσιας ασφάλειας δεν καλύπτει επομένως μόνο την ασφάλεια του κράτους μέλους και των θεσμών του, αλλά και το σύνολο των μέτρων αντιμετώπισης των σοβαρών προσβολών των ουσιωδών αξιών που ισχύουν στο κράτος αυτό για την προστασία των πολιτών του.

78. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι ορισμένοι λόγοι για τους οποίους το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι καλύπτονται από την έννοια της δημόσιας τάξης μπορούν κάλλιστα να εμπίπτουν και στην έννοια της δημόσιας ασφάλειας.

79. Αυτό όμως δεν αποδυναμώνει τις εγγυήσεις που παρέχονται στο πλαίσιο των δυνατοτήτων λήψης απόφασης για την απέλαση πολίτη της Ένωσης.

80. Για παράδειγμα, όταν ο πολίτης της Ένωσης έχει διαμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά τα δέκα τελευταία έτη πριν από την απόφαση απέλασης, η απόφαση αυτή μπορεί να βασίζεται μόνο σε *επιτακτικούς λόγους* δημόσιας ασφάλειας, υπό την έννοια που προσδόθηκε στον όρο αυτόν στο σημείο 77 των προτάσεών μου.

4. Η έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας» κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38

81. Το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι διάφορα συμφέροντα μπορούν να συνιστούν επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος³⁶, αλλά δεν έχει δώσει αυτοτελή ορισμό στην έννοια των επιτακτικών λόγων.

82. Το Δικαστήριο πάντως έχει δεχτεί ότι το μέτρο που αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας ασφάλειας συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος³⁷, όπως ακριβώς και η δημόσια τάξη και η δημόσια υγεία.

83. Θα ήθελα εξάλλου να επισημάνω ότι το άρθρο 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ³⁸ προβλέπει ότι ως «επιτακτικοί λόγοι» νοούνται οι «λόγοι που αναγνωρίζονται ως

36 — Ενδεικτικά θα ήθελα να αναφερθώ π.χ., όσον αφορά την εντιμότητα στις εμπορικές συναλλαγές και την προστασία των καταναλωτών, στην απόφαση της 18ης Μαΐου 1993, C-126/91, Yves Rocher (Συλλογή 1993, σ. I-2361): όσον αφορά τη συνοχή του φορολογικού συστήματος, στην απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (Συλλογή 2007, σ. I-2107): όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξης στον τομέα των παιχνιδιών, στην απόφαση της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-1891), και, όσον αφορά την οδική ασφάλεια, στην απόφαση της 15ης Μαρτίου 2007, C-54/05, Επιτροπή κατά Φινλανδίας (Συλλογή 2007, σ. I-2473).

37 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Ιουνίου 2002, C-430/99 και C-431/99, Sea-Land Service και Nedlloyd Lijnen (Συλλογή 2002, σ. I-5235, σκέψεις 39 και 41).

38 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ L 376, σ. 36).

τέτοιοι στη νομολογία του Δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων λόγων: δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια [και] δημόσια υγεία».

δεν μπορεί να βασίζεται δικαιολογημένα σε τέτοιους λόγους παρά μόνον αν είναι αναγκαίο για την προστασία των συμφερόντων, στην προάσπιση των οποίων αποσκοπεί, και εφόσον η επίτευξη των σκοπών αυτών δεν είναι δυνατή με λιγότερο περιοριστικά μέτρα⁴⁰.

84. Εφόσον ένας λόγος αναγόμενος στη δημόσια ασφάλεια συνιστά εξ ορισμού επιτακτικό λόγο, θεωρώ ότι με τη χρησιμοποίηση αυτής της διατύπωσης επιδιώκεται στην πράξη να τονιστεί ότι οι λόγοι στους οποίους βασίζεται το επίμαχο εθνικό μέτρο πρέπει να είναι αναγκαίοι και σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας.

87. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει επομένως να λαμβάνουν υπόψη, κατά τη δίκαιη στάθμιση των υφιστάμενων θεμιτών συμφερόντων, την ιδιαίτερη νομική κατάσταση των προσώπων που υπόκεινται στο δίκαιο της Ένωσης και τον θεμελιώδη χαρακτήρα της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων⁴¹.

85. Όταν δηλαδή ένα εθνικό μέτρο αντιβαίνει στις θεμελιώδεις ελευθερίες, το Δικαστήριο δεν παραλείπει ποτέ να εξακριβώσει αν το μέτρο αυτό είναι δικαιολογημένο, αν είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και αν υπάρχουν άλλα, λιγότερο επαχθή, μέτρα για την επίτευξή του³⁹.

88. Ομοίως, κατά το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, μόνο η προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου μπορεί να αποτελεί τον λόγο απέλασής του, ενώ δεν γίνονται αποδεκτές αιτιολογίες που δεν συνδέονται άμεσα με τα στοιχεία της

86. Όσον αφορά την ειδικότερη περίπτωση ενός μέτρου που περιορίζει το δικαίωμα διαμονής και κυκλοφορίας ενός ατόμου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει να εξετάζουν την αναλογικότητα έχοντας υπόψη ότι το μέτρο αυτό

40 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Oteiza Olazabal (σκέψη 43). Βλ., όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, προπαρατεθείσα απόφαση *Eglise de scientologie* (σκέψη 18) και, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, προπαρατεθείσα απόφαση *Omega* (σκέψη 36).

39 — Βλ., μεταξύ άλλων, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, προπαρατεθείσα απόφαση *Boscher* (σκέψεις 22 και 23), όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, προπαρατεθείσα απόφαση *Omega* (σκέψη 36) και, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, προπαρατεθείσα απόφαση *Oteiza Olazabal* (σκέψη 43).

41 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση *Ορφανόπουλος* και *Oliveri* (σκέψη 96). Βλ., επίσης, ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της 19ης Ιουλίου 1999, σχετικά με τα ειδικά μέτρα για τη διακίνηση και τη διαμονή πολιτών της Ένωσης, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας [COM(1999) 372 τελικό].

συγκεκριμένης υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης⁴².

σχέση με τον προβαλλόμενο δικαιολογητικό λόγο.

89. Τέλος, σύμφωνα με την ίδια αυτή διάταξη, η απειλή για τη δημόσια ασφάλεια την οποία συνιστά η εν λόγω συμπεριφορά πρέπει να είναι ενεστώσα⁴³. Συναφώς το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι η προϋπόθεση της ύπαρξης ενεστώσας απειλής πρέπει καταρχήν να συντρέχει κατά τον χρόνο εκτέλεσης της απέλασης⁴⁴.

92. Θα ήθελα εξάλλου να επισημάνω ότι, κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο β' της οδηγίας 2004/38, για τους ανήλικους ισχύει ο ίδιος βαθμός προστασίας όπως και για όσους έχουν διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα δέκα έτη που προηγούνται της απόφασης απέλασης. Αυτό σημαίνει ότι η λήψη τέτοιας απόφασης επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση, λόγω της σοβαρότητας της συμπεριφοράς που προσάπτεται στον απελαυνόμενο.

90. Όπως εξέθεσα παραπάνω στα σημεία 37 έως 44, η οδηγία αυτή προβλέπει προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης, ο βαθμός της οποίας αυξάνει σε συνάρτηση με τη διάρκεια της διαμονής του πολίτη της Ένωσης. Το άρθρο 28, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας αποτελεί το τελευταίο στάδιο προστασίας, δηλαδή τον ισχυρότερο βαθμό προστασίας.

93. Κατά συνέπεια, στην αρμόδια εθνική αρχή ή, κατά περίπτωση, στο εθνικό δικαστήριο, εναπόκειται καταρχάς να εξακριβώσει ότι η απόφαση απέλασης του πολίτη της Ένωσης έχει αιτιολογηθεί επακριβώς, σε συνάρτηση με τα πραγματικά περιστατικά της κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης και τη σοβαρότητα της απειλής για τους πολίτες.

91. Κατά συνέπεια, αν ληφθούν υπόψη η θέση που κατέχει η εν λόγω παράγραφος εντός της όλης δομής του άρθρου 28 της οδηγίας 2004/38 και η διάρκεια της διαμονής του ενδιαφερόμενου πολίτη της Ένωσης εντός του κράτους μέλους υποδοχής, φρονώ ότι, κατά την εξέταση της αναλογικότητας, πρέπει να εφαρμοστούν αυστηρά κριτήρια σε

94. Στην προκείμενη υπόθεση, η οποία αφορά απόφαση απέλασης μετά από την έκτιση ποινής, φρονώ ότι το κριτήριο της αναλογικότητας αποκτά ιδιαίτερη σημασία, πράγμα που σημαίνει ότι η αρμόδια αρχή πρέπει να

42 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση *Bonsignore* (σκέψεις 5 και 6).

43 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση *Bouchereau* (σκέψη 28) και απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2006, C-503/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Σύλλογή 2006, σ. I-1097, σκέψη 44).

44 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση *Ορφανόπουλος και Oliveri* (σκέψεις 78 και 79).

λαμβάνει υπόψη της στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι με τη ληφθείσα απόφαση μπορούν να αποτραπούν οι κίνδυνοι υποτροπής.

95. Κατά τη γνώμη μου, η αρχή αυτή, όταν λαμβάνει απόφαση απέλασης ενός πολίτη της Ένωσης αμέσως μετά από την έκτιση της ποινής του, είναι υποχρεωμένη να προσδιορίζει γιατί η απόφαση αυτή δεν επηρεάζει αρνητικά την κοινωνική επανένταξη του εγκληματία. Ο προσδιορισμός αυτός, ο οποίος αφορά την εξατομίκευση της ποινής της οποίας αποτελεί την προέκταση, είναι, κατά τη γνώμη μου, ο μόνος τρόπος διασφάλισης της προστασίας τόσο των συμφερόντων του ενδιαφερόμενου ατόμου όσο και του συμφέροντος της Ένωσης γενικά. Πράγματι, ο απολυόμενος εγκληματίας, ακόμη και αν απελαθεί από ένα κράτος μέλος και του απαγορευθεί η επάνοδος, θα μπορεί, ως πολίτης της Ένωσης, να κάνει χρήση της ελευθερίας του να κυκλοφορεί στα άλλα κράτη μέλη. Επομένως, για να εξυπηρετείται το γενικό συμφέρον, οι συνθήκες της απόλυσής του πρέπει να τον αποτρέπουν από την τέλεση εγκλημάτων ή, εν πάση περιπτώσει, να μην ενέχουν τον κίνδυνο εξώθησής του στην τέλεση νέων εγκληματικών πράξεων.

96. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο χαρακτηρισμός του αδικήματος και η βαρύτητα της ποινής αποτελούν ενδείξεις που πρέπει να ληφθούν υπόψη για να εκτιμηθεί κατά πόσον το προστατευόμενο συμφέρον είναι θεμελιώδες για την κοινωνία. Ομοίως, θεωρώ ότι η σχέση της επιβληθείσας ποινής προς την ανώτατη προβλεπόμενη ποινή και ο βαθμός

συμμετοχής του Π. Τσακουρίδη στην εμπορία ναρκωτικών, για την οποία επιβλήθηκε η ποινή αυτή, αποτελούν επίσης αντικειμενικές ενδείξεις, οι οποίες μπορούν να βοηθήσουν το εθνικό δικαστήριο να προσδιορίσει τον βαθμό της βαρύτητας της συμπεριφοράς του Π. Τσακουρίδη. Αντίστροφα, πρέπει, για να είναι η στάθμιση δίκαιη, να ληφθεί επίσης υπόψη η ατομική κατάσταση του Π. Τσακουρίδη, π.χ. το γεγονός ότι η οικογένειά του διαμένει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, ότι ο ίδιος ασκεί οικονομική δραστηριότητα εντός του κράτους αυτού και ότι έχει δεσμούς με το κράτος καταγωγής του, καθώς και τα αποτελέσματα που είχαν ως προς τον βαθμό επανένταξης ή τον κίνδυνο υποτροπής τα μέτρα ενίσχυσης, πλαισίωσης και ελέγχου που συνόδευαν την υπό όρους απόλυσή του και τα στοιχεία που απορρέουν συναφώς από τα μέτρα αυτά. Η αποτυχία των μέτρων αυτών θα μπορούσε π.χ. να δικαιολογεί τη σχεδιαζόμενη απόλυση.

97. Κατά συνέπεια, φρονώ, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω εκτεθέντα, ότι ο όρος «δημόσια ασφάλεια» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 δεν πρέπει να ερμηνευθεί στενά, υπό την έννοια μόνο της διακινδύνευσης είτε της εσωτερικής ή εξωτερικής ασφάλειας του κράτους μέλους υποδοχής είτε της προάσπισης των θεσμών του, αλλά ότι καλύπτει επίσης τις σοβαρές προσβολές θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας, όπως είναι οι ουσιαστικές αξίες που ισχύουν στο κράτος αυτό για την προστασία των πολιτών του και οι οποίες συγκεκριμενοποιούνται σε συσχέτισμό με τις πράξεις που το κράτος αυτό έχει

αναγάγει σε εγκλήματα κατά της προστασίας αυτής.

κατά τα δέκα έτη που προηγούνται της απόφασης απέλασης είχε διακοπεί από ορισμένα διαστήματα απουσίας του και μολονότι η επιστροφή του στη γερμανική επικράτεια αποτελεί τη συνέπεια δικαστικής απόφασης.

98. Η αρμόδια εθνική αρχή, η οποία λαμβάνει την απόφαση απέλασης, οφείλει να παραθέσει επακριβείς αιτιολογίες, ανάλογα με τις πραγματικές και νομικές περιστάσεις από τις οποίες προκύπτει η συνδρομή των κριτηρίων αυτών.

99. Επιπλέον, όταν, όπως στην προκείμενη υπόθεση, η απόφαση απέλασης λαμβάνεται μετά από την έκτιση ποινής, η αρμόδια εθνική αρχή πρέπει να αποδείξει για ποιο λόγο η απόφαση αυτή δεν είναι αντίθετη με τη λειτουργία της ποινής ως μέσου επανένταξης.

101. Πράγματι, προϋπόθεση της προστασίας αυτής είναι, κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, η φυσική παρουσία του ενδιαφερόμενου στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά τα δέκα έτη που προηγούνται της απόφασης απέλασης. Το άρθρο αυτό πάντως σιωπά ως προς τις συνέπειες που θα μπορούσαν να έχουν, όσον αφορά την παροχή του υψηλού αυτού βαθμού προστασίας, τα διαστήματα απουσίας από το έδαφος αυτό κατά τη διάρκεια της δεκαετίας αυτής.

Γ — *Επί της προϋπόθεσης της διάρκειας της διαμονής*

100. Με το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο θέτει κατ' ουσία το ζήτημα αν για τον Π. Τσακουρίδη ισχύει ο υψηλός βαθμός προστασίας, μολονότι η διαμονή του στο γερμανικό έδαφος

102. Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο θέτει το ζήτημα αν πρέπει να εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι προϋποθέσεις χορήγησης και απώλειας του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, τις οποίες προβλέπει το άρθρο 16 της εν λόγω οδηγίας.

103. Σε περίπτωση αναλογικής εφαρμογής, η παροχή υψηλού βαθμού προστασίας δεν θα εμποδιζόταν από απουσίες προσωρινού χαρακτήρα, των οποίων η διάρκεια δεν θα υπερέβαινε συνολικά τους έξι μήνες κατ' έτος⁴⁵, ενώ η απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας θα επερχόταν μόνο σε περίπτωση απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που θα υπερέβαινε τα δύο συναπτά έτη⁴⁶.

104. Οι απόψεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών που έχουν καταθέσει γραπτές παρατηρήσεις στην προκειμένη υπόθεση διαφέρουν επί του ζητήματος αυτού.

105. Κατά τη Δανική και την Ουγγρική Κυβέρνηση, τα διαστήματα προσωρινής απουσίας από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής δεν έχουν καμία επίπτωση, εφόσον δεν έχουν διαρραγεί οι δεσμοί με το κράτος αυτό. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 μπορεί να εφαρμόζεται κατ' αναλογία, ενώ η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή αποκτά ενδεικτική αξία κατά την εξακρίβωση της απώλειας του δεσμού με το κράτος μέλος υποδοχής.

106. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου είναι της γνώμης ότι για τον πολίτη της Ένωσης ισχύει ο υψηλός βαθμός προστασίας, εφόσον έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μετά από πενταετή περίοδο διαμονής και εφόσον έχει διαμείνει στη συνέχεια νόμιμα στο κράτος αυτό για μια ακόμη πενταετία.

107. Κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, δεν επιτρέπεται καμία αναλογική εφαρμογή. Η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, εφόσον ο πολίτης της Ένωσης έχει εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, χάνεται σε όλες ανεξαίρετως τις περιπτώσεις το δικαίωμά του για υψηλό βαθμό προστασίας.

108. Η Πολωνική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζουν επίσης ότι δεν είναι δυνατή η κατ' αναλογία εφαρμογή του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, η απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας δικαιολογείται μόνο σε περίπτωση διάρρηξης κάθε δεσμού με το κράτος μέλος υποδοχής. Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να εξετάζεται αν το κέντρο των συμφερόντων του πολίτη της Ένωσης εξακολουθεί να βρίσκεται στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Επομένως, τα σύντομα διαστήματα απουσίας δεν πρέπει να έχουν επίπτωση στον υπολογισμό της διάρκειας.

45 — Βλ. άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38.

46 — Βλ. άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.

109. Κατά τη γνώμη μου, αν ληφθεί υπόψη η δομή του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, δεν είναι δυνατή η επ' αυτού αναλογική εφαρμογή του άρθρου 16, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας. Φρονώ ότι το αποφασιστικό κριτήριο αποτελεί η διατήρηση ισχυρού δεσμού με το κράτος μέλος υποδοχής.

110. Όπως εξέθεσα, από το γράμμα του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 δεν καθίσταται σαφές ποια συνέπεια έχει για τη διατήρηση ή την απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας κάποιο διάστημα απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής.

111. Κατά πάγια νομολογία, όταν από το γράμμα μιας διάταξης της νομοθεσίας της Ένωσης δεν προκύπτει με σαφήνεια η έννοιά της, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η οικονομία και οι σκοποί της ρύθμισης στην οποία εντάσσεται η εν λόγω διάταξη⁴⁷.

47 — Βλ., επ' αυτού, απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, C-533/07, Falco Privatstiftung Rabitsch (Συλλογή 2009, σ. I-6817, σκέψεις 19 και 20). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1983, 292/82, Merck (Συλλογή 1983, σ. 3781, σκέψη 12), της 14ης Ιουνίου 2001, C-191/99, Kvaerner (Συλλογή 2001, σ. I-4447, σκέψη 30), και της 14ης Δεκεμβρίου 2006, C-283/05, ASML (Συλλογή 2006, σ. I-12041, σκέψεις 16 και 22).

112. Κατά συνέπεια, για την απάντηση στα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να ληφθούν υπόψη το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η επίμαχη διάταξη και η οικονομία και οι σκοποί της οδηγίας 2004/38.

113. Η ιθαγένεια της Ένωσης παρέχει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το θεμελιώδες δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών⁴⁸. Σκοπός της εν λόγω οδηγίας είναι η απλοποίηση και η ενίσχυση του δικαιώματος αυτού⁴⁹, ώστε η κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης μεταξύ των κρατών μελών να πραγματοποιείται υπό καθεστώς παρόμοιο με αυτό που ισχύει για τους πολίτες ενός κράτους μέλους οι οποίοι κυκλοφορούν και αλλάζουν τόπο κατοικίας ή δραστηριότητα στο εσωτερικό της ίδιας τους της χώρας⁵⁰.

114. Ο νομοθέτης της Ένωσης επιδιώκει δηλαδή να παράσχει στους πολίτες της Ένωσης τη δυνατότητα, εφόσον έχουν διαμείνει επί σειρά ετών στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και όχι του κράτους μέλους καταγωγής τους, να αισθάνονται πραγματικά ενταγμένοι στο πρώτο αυτό κράτος.

48 — Βλ. πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38.

49 — Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38.

50 — Βλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 8 πρόταση οδηγίας.

115. Δεδομένου ότι η απέλαση από το κράτος μέλος υποδοχής ενδέχεται να βλάπτει σοβαρά τους πολίτες αυτούς, ο νομοθέτης της Ένωσης καθιέρωσε, όπως είδαμε, ένα μηχανισμό προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης, το οποίο στηρίζεται στην αρχή της αναλογικότητας⁵¹.

κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής, αν ο πολίτης της Ένωσης έχει διαμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά τα δέκα έτη που προηγούνται της απόφασης απέλασης, η απόφαση αυτή πρέπει να βασίζεται σε *επιτακτικούς λόγους* δημόσιας ασφάλειας.

116. Αφού η διάρκεια της διαμονής αποτελεί παράγοντα ένταξης, ο νομοθέτης της Ένωσης διαμόρφωσε το άρθρο 28 της οδηγίας 2004/38 κατά τρόπο ώστε οι λόγοι για τους οποίους το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να λαμβάνει απόφαση απέλασης να καθίστανται αυστηρότεροι σε συνάρτηση με τη διάρκεια της διαμονής του ενδιαφερόμενου στο έδαφος του κράτους αυτού.

118. Στο σημείο αυτό επιβάλλεται συνεπώς η παρατήρηση ότι όσο μεγαλύτερη είναι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής λόγω της διάρκειας της διαμονής τους στο κράτος αυτό τόσο μεγαλύτερη προστασία θα πρέπει να παρέχεται από το ενδεχόμενο απέλασης⁵³.

117. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 28, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να λάβει απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας κατά πολίτη της Ένωσης που δεν έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής⁵². Για τον πολίτη της Ένωσης που έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής δεν μπορεί να εκδοθεί τέτοια απόφαση, κατά το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, παρά μόνο για *σοβαρούς λόγους* δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Τέλος,

119. Θεωρώ συνεπώς ότι πρέπει να υπάρχει συνέπεια μεταξύ του βαθμού ένταξης στο εν λόγω κράτος και του παρεχόμενου βαθμού προστασίας.

120. Ο νομοθέτης της Ένωσης εκκινεί από την αντίληψη ότι η μακρά διάρκεια διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μαρτυρεί υψηλό βαθμό ένταξης. Φρονώ

51 — Βλ. εικοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38.

52 — Θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι, κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, το δικαίωμα μόνιμης διαμονής αποκτάται κατόπιν αδιάλειπτης διαμονής επί πενταετία στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.

53 — Βλ. εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38.

συνεπώς ότι μετά από δεκαετή τουλάχιστον παρουσία στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, υπάρχει τεκμήριο πλήρους ένταξης.

επαγγελματικούς λόγους ή για διακοπές δεν πρέπει να έχουν επιπτώσεις ως προς τη διάρκεια που απαιτείται για την παροχή του υψηλότερου βαθμού προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης. Τα διαστήματα αυτά δεν διακυβεύουν, κατά τη γνώμη μου, τον ισχυρό δεσμό του πολίτη της Ένωσης προς το κράτος μέλος υποδοχής.

121. Αυτός ο βαθμός ένταξης, ο οποίος απαιτείται για να παρέχεται ο υψηλότερος βαθμός προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης, δεν είναι συμβατός, κατά τη γνώμη μου, με διαστήματα απουσίας από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διάρρηξη του ισχυρού δεσμού του πολίτη της Ένωσης προς το κράτος αυτό.

122. Εντούτοις, δεν είναι δυνατόν να απαγορευθεί πλήρως κάθε διάστημα απουσίας του πολίτη της Ένωσης. Συγκεκριμένα, θα ήταν αντίθετο προς τον σκοπό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, ο οποίος επιδιώκεται με την οδηγία 2004/38⁵⁴, να αποτρέπονται οι πολίτες της Ένωσης από την άσκηση της ελευθερίας τους να κυκλοφορούν εντός της Ένωσης για τον λόγο ότι οποιοδήποτε διάστημα απουσίας τους από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής θα μπορούσε να έχει επίπτωση στο δικαίωμά τους για υψηλό βαθμό προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης.

123. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι τα διαστήματα προσωρινής απουσίας για

124. Αντίθετα, είμαι της άποψης ότι ένα διάστημα απουσίας μεγαλύτερο των δεκαέξι μηνών, όπως συνέβη στην υπόθεση της κύριας δίκης, μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας που παρέχεται κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 και ότι, επομένως, δεν είναι δυνατή η κατ' αναλογία εφαρμογή του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.

125. Εν προκειμένω το αιτούν δικαστήριο μας πληροφορεί ότι ο Π. Τσακουρίδης δεν βρισκόταν στο γερμανικό έδαφος αφενός κατά το διάστημα από τον Μάρτιο του 2004 μέχρι τα μέσα Οκτωβρίου του 2004, δηλαδή για εξίμισι περίπου μήνες, και αφετέρου από τα μέσα Οκτωβρίου του 2005 μέχρι τον Μάρτιο του 2007, δηλαδή για διάστημα λίγο μεγαλύτερο των δεκαέξι μηνών.

54 — Βλ. δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής.

126. Όσον αφορά το πρώτο διάστημα απουσίας του Π. Τσακουρίδη, από τη δικογραφία προκύπτει ότι ο λόγος ήταν η άσκηση δραστηριότητας που μοιάζει με εποχιακή απασχόληση στην Ελλάδα.

πολίτης της Ένωσης εγκαταστάθηκε σε άλλο κράτος μέλος και ότι συνεπώς ο δεσμός του με το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι πλέον το ίδιο ισχυρός ή μάλιστα έχει διαρραγεί παντελώς.

127. Θεωρώ ότι θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι το διάστημα απουσίας που οφειλόταν σε αυτούς τους λόγους δεν είχε επιπτώσεις ως προς τη διάρκεια που απαιτείται για την παροχή του υψηλότερου βαθμού προστασίας, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38. Κατά την άποψή μου, θα πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να εξακριβωθεί κατά πόσον ο δεσμός του ενδιαφερόμενου πολίτη της Ένωσης με το κράτος μέλος υποδοχής εξακολουθεί να είναι το ίδιο ισχυρός, π.χ. να εξακριβωθεί αν ο πολίτης αυτός έχει διατηρήσει, μετά την επιστροφή του στο έδαφος του κράτους αυτού, δεσμούς με τα μέλη της οικογένειάς του που είναι επίσης εγκατεστημένα στο κράτος αυτό, αν έχει διατηρήσει κατοικία στο κράτος αυτό ή αν ανέλαβε επίσης, εντός εύλογου διαστήματος, την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας με χαρακτηρισμό μονιμότητας.

129. Κατόπιν των ανωτέρω, θεωρώ ότι δύσκολα θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι ο Π. Τσακουρίδης μπορεί να επικαλεστεί τον υψηλό βαθμό προστασίας που προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38.

128. Αντίθετα, το δεύτερο διάστημα απουσίας του Π. Τσακουρίδη από τα μέσα Οκτωβρίου του 2005 μέχρι τον Μάρτιο του 2007, το οποίο ο ενδιαφερόμενος δεν διέκοψε εκούσια, αλλά επειδή εξαναγκάστηκε να επιστρέψει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατόπιν δικαστικής απόφασης, έχει ως αποτέλεσμα τη διακοπή της δεκαετίας. Συγκεκριμένα, θεωρώ ότι το διάστημα αυτό αποδεικνύει στην πραγματικότητα ότι ο

130. Θα πρέπει εξάλλου να τονιστεί ότι οι πολίτες της Ένωσης, ανεξάρτητα από τη διάρκεια της διαμονής τους στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν στερούνται προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης⁵⁵. Επιπλέον, το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής προβλέπει ότι τα πρόσωπα για τα οποία έχει εκδοθεί απόφαση απαγόρευσης εισόδου μπορούν να υποβάλλουν αίτηση για την άρση της απαγόρευσης αυτής μετά από μια εύλογη προθεσμία και, εν πάση περιπτώσει, μετά την πάροδο τριετίας από την εκτέλεση της οριστικής απόφασης απαγόρευσης εισόδου, αφού η απαγόρευση αυτή δεν μπορεί, εν

55 — Βλ. άρθρο 28, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2004/38.

πάση περιπτώσει, να επιβάλλεται στον ενδι-
αφερόμενο δια βίου⁵⁶.

επίπτωση επί του υπολογισμού της δεκαετίας
που απαιτείται κατά το άρθρο αυτό.

131. Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, θεωρώ ότι το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι οι πρόσκαιρες απουσίες από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, εφόσον δεν αναιρούν γενικά την ύπαρξη ισχυρού δεσμού του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το εν λόγω κράτος, πράγμα που καλείται να εξακριβώσει το εθνικό δικαστήριο, δεν έχουν

132. Αντίθετα, η απουσία από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για διάστημα μεγαλύτερο των δεκαέξι μηνών, η οποία, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, έληξε μόνο με την αναγκαστική επιστροφή του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής κατόπιν δικαστικής απόφασης των αρμόδιων αρχών του κράτους αυτού, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας τον οποίο προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, εφόσον εκφράζει τη διάρρηξη του ισχυρού δεσμού του πολίτη αυτού με το εν λόγω κράτος, πράγμα του οποίου η εξακρίβωση εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο.

V — Πρόταση

133. Κατόπιν όλων των παραπάνω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στο *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg*:

«Το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα

⁵⁶ — Βλ. εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας. Βλ., επίσης, προπαρατεθείσα απόφαση *Calfa* (σκέψεις 18 και 29).

των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, έχει την έννοια ότι:

- ο όρος “δημόσια ασφάλεια” δεν πρέπει να ερμηνευθεί στενά, υπό την έννοια μόνο της διακινδύνευσης είτε της εσωτερικής ή εξωτερικής ασφάλειας του κράτους μέλους υποδοχής είτε της προάσπισης των θεσμών του, αλλά καλύπτει επίσης τις σοβαρές προσβολές θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας, όπως είναι οι ουσιώδεις αξίες που ισχύουν στο κράτος αυτό για την προστασία των πολιτών του και οι οποίες συγκεκριμενοποιούνται σε συσχετισμό με τις πράξεις που το κράτος αυτό έχει αναγάγει σε εγκλήματα κατά της προστασίας αυτής,

- η αρμόδια εθνική αρχή, η οποία λαμβάνει την απόφαση απέλασης, οφείλει να παραθέσει επακριβείς αιτιολογίες, ανάλογα με τις πραγματικές και νομικές περιστάσεις από τις οποίες προκύπτει η συνδρομή των κριτηρίων αυτών,

- όταν, όπως στην προκείμενη υπόθεση, η απόφαση απέλασης λαμβάνεται μετά από την έκτιση ποινής, η αρμόδια εθνική αρχή πρέπει να αποδείξει για ποιο λόγο η απόφαση αυτή δεν είναι αντίθετη με τη λειτουργία της ποινής ως μέσου επανένταξης,

- οι πρόσκαιρες απουσίες από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, εφόσον δεν αναιρούν την ύπαρξη ισχυρού δεσμού του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το εν λόγω κράτος, πράγμα που καλείται να εξακριβώσει το εθνικό δικαστήριο, δεν έχουν επίπτωση επί του υπολογισμού της δεκαετίας που απαιτείται κατά το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38,

- η απουσία από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για διάστημα μεγαλύτερο των δεκαέξι μηνών, η οποία, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, έληξε μόνο με την αναγκαστική επιστροφή του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής κατόπιν δικαστικής απόφασης των αρμόδιων αρχών του κράτους αυτού, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια του υψηλού βαθμού προστασίας τον οποίο προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, εφόσον εκφράζει τη διάρρηξη του ισχυρού δεσμού του πολίτη αυτού με το εν λόγω κράτος, πράγμα του οποίου η εξακρίβωση εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο.»