



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 22ας Ιουνίου 2021*

«Προδικαστική παραπομπή – Ιθαγένεια της Ένωσης – Άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2004/38/ΕΚ – Δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών – Απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής του ενδιαφερομένου για λόγους δημόσιας τάξης – Προληπτικά μέτρα για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατά τη χορηγηθείσα στον ενδιαφερόμενο προθεσμία για να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής – Εθνικές διατάξεις παρεμφερείς με εκείνες που εφαρμόζονται στους υπηκόους τρίτων χωρών βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115/ΕΚ – Ανώτατο χρονικό διάστημα κράτησης ενόψει απομάκρυνσης – Εθνική διάταξη πανομοιότυπη με αυτή που εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών»

Στην υπόθεση C-718/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Cour constitutionnelle (Συνταγματικό Δικαστήριο, Βέλγιο) με απόφαση της 18ης Ιουλίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 27 Σεπτεμβρίου 2019, στο πλαίσιο της δίκης

Ordre des barreaux francophones et germanophone,

Association pour le droit des Étrangers ASBL,

Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés και Étrangers ASBL,

Ligue des Droits de l'Homme ASBL,

Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL

κατά

Conseil des ministres,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους K. Lenaerts, Πρόεδρο, R. Silva de Lapuerta, Αντιπρόεδρο, A. Prechal, M. Βηλαρά, E. Regan (εισηγητή) και N. Piçarra, προέδρους τμήματος, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, K. Λυκούργο, P. G. Xuereb, L. S. Rossi και I. Jarukaitis, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Ράντος

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

γραμματέας: R. Schiano, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 16ης Νοεμβρίου 2020,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- οι Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination και Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l'Homme ASBL και Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, εκπροσωπούμενες από τον M. Van den Broeck, advocaat, καθώς και από τις P. Delgrange και S. Benkhelifa, avocates,
- η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις L. Van den Broeck, M. Jacobs και C. Pochet, επικουρούμενες από τους D. Matray, C. Decordier, S. Matray και C. Piront, avocats, καθώς και από τον T. Bricout, advocaat,
- η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους J. Nymann-Lindegren και P. Jespersen καθώς και από την M. S. Wolff,
- η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Rodríguez de la Rúa Puig,
- η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις A. Azéma και E. Montaguti,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 10ης Φεβρουαρίου 2021,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ και της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77, καθώς και διορθωτικά ΕΕ 2004, L 229, σ. 35, και ΕΕ 2005, L 197, σ. 34).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ των Ordre des barreaux francophones et germanophone, Association pour le droit des Étrangers ASBL, Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL, Ligue des Droits de l'Homme ASBL και Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL, αφενός, και του Conseil des ministres (Συμβουλίου Υπουργών, Βέλγιο), αφετέρου, με αντικείμενο εθνική ρύθμιση που εφαρμόζει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, αφενός, μέτρα παρεμφερή με αυτά που εφαρμόζονται στους υπηκόους τρίτων χωρών για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής των εν λόγω υπηκόων κατά την προθεσμία που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν το έδαφος του

κράτους μέλους υποδοχής μετά την έκδοση αποφάσεως επιστροφής και, αφετέρου, ανώτατο διάστημα κράτησης ενόψει απομάκρυνσης πανομοιότυπο με εκείνο που εφαρμόζεται στους εν λόγω υπηκόους.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2004/38

- 3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1 έως 3 και 31 της οδηγίας 2004/38 έχουν ως εξής:
- «(1) Η ιθαγένεια της Ένωσης παρέχει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το πρωτογενές και ατομικό δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των περιορισμών και των όρων που ορίζονται στη συνθήκη [ΛΕΕ] και των μέτρων που θεσπίζονται για την εφαρμογή του εν λόγω δικαιώματος.
- (2) Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς, η οποία περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελευθερία σύμφωνα με τις διατάξεις της συνθήκης [ΛΕΕ].
- (3) Ιθαγένεια της Ένωσης θα πρέπει να είναι το θεμελιώδες καθεστώς των υπηκόων των κρατών μελών όταν ασκούν το δικαίωμά τους της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να κωδικοποιηθούν και να επανεξετασθούν οι ισχύουσες κοινοτικές πράξεις που διέπουν χωριστά τους μισθωτούς, τους μη μισθωτούς, καθώς και τους φοιτητές και άλλα πρόσωπα άνευ επαγγέλματος, προκειμένου να απλοποιηθεί και να ενισχυθεί το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής όλων των πολιτών της Ένωσης.
- [...]
- (31) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. [...]»
- 4 Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαιούχοι», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:
- «Η παρούσα οδηγία ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι καθώς και τα μέλη των οικογενειών τους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 σημείο 2 που τους συνοδεύουν ή πηγαίνουν να τους συναντήσουν.»
- 5 Το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα εξόδου», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:
- «Με την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, όλοι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριό καθώς και τα μέλη της οικογενείας τους, που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, τα οποία φέρουν ισχύον διαβατήριό, έχουν το δικαίωμα να εγκαταλείπουν το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος.»

6 Κατά το άρθρο 27 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Γενικές αρχές»:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

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

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

[...]

4. Το κράτος μέλος που εξέδωσε το διαβατήριο ή το δελτίο ταυτότητας επιτρέπει στον κάτοχο του εγγράφου ο οποίος έχει απελαθεί από άλλο κράτος μέλος για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας να εισέλθει εκ νέου στο έδαφός του, χωρίς διατυπώσεις, έστω και αν η ισχύς του εγγράφου έχει λήξει ή αμφισβητείται η ιθαγένεια του κατόχου.»

7 Το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κοινοποίηση των αποφάσεων», προβλέπει τα εξής:

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

[...]

3. Η κοινοποίηση περιέχει μνεία του δικαστηρίου ή της διοικητικής αρχής ενώπιον του οποίου ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει προσφυγή, την προθεσμία της προσφυγής καθώς και, ενδεχομένως, την προθεσμία που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους. Με εξαίρεση τις δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις κατεπείγοντος, η τασσόμενη προθεσμία για την εγκατάλειψη της επικράτειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία της κοινοποίησης.»

Η οδηγία 2008/115/EK

- 8 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 4 και 24 της οδηγίας 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98), έχουν ως εξής:
- «(2) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών [(Βέλγιο)] της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004 ζήτησε την καθιέρωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επαναπατρισμού, με βάση κοινούς κανόνες, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να επιστρέφουν με ανθρώπινους όρους και με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους.
- [...]
- (4) Θα πρέπει να θεσπισθούν σαφείς, διαφανείς και δίκαιοι κανόνες για τη χάραξη μιας αποτελεσματικής πολιτικής περί επιστροφής, απαραίτητο στοιχείο για την καλή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής.
- [...]
- (24) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»
- 9 Το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο», προβλέπει τα εξής:
- «Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικές αρχές του [δικαίου της Ένωσης] και του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων και των υποχρεώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα.»
- 10 Το άρθρο 2 της ως άνω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει στην παράγραφο 3 τα εξής:
- «Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε πρόσωπα που απολαύουν του [δικαιώματος] ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 5 του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν.»
- 11 Το άρθρο 6 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Απόφαση επιστροφής», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:
- «Τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 5.»
- 12 Το άρθρο 7 της οδηγίας 2008/115, το οποίο φέρει τον τίτλο «Οικειοθελής αναχώρηση», προβλέπει στην παράγραφο 3 τα εξής:
- «Ορισμένες υποχρεώσεις που στοχεύουν στην αποφυγή κινδύνου διαφυγής, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, η κατάθεση εγγράφων ή η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος, μπορούν να επιβάλλονται για όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που προβλέπεται για την οικειοθελή αναχώρηση.»

- 13 Το κεφάλαιο IV της οδηγίας αυτής, το οποίο επιγράφεται «Κράτηση ενόψει απομάκρυνσης», περιλαμβάνει τα άρθρα 15 έως 18.
- 14 Κατά το άρθρο 15, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κράτηση»:

«1. Εκτός εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση δύναται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα, τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν απλώς υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν:

- α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή
- β) ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης.

Οιαδήποτε κράτηση έχει τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και διατηρείται μόνο καθόσον χρόνο η διαδικασία απομάκρυνσης εξελίσσεται και εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια.

[...]

5. Η κράτηση εξακολουθεί καθ' όλη τη χρονική περίοδο κατά την οποία πληρούνται οι όροι της παραγράφου 1 και είναι αναγκαία για να διασφαλισθεί η επιτυχής απομάκρυνση. Κάθε κράτος μέλος καθορίζει περιορισμένη περίοδο κράτησης, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο.

6. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρατείνουν το χρονικό διάστημα που αναφέρεται στην παράγραφο 5 παρά μόνο για περιορισμένο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, παρ' όλες τις εύλογες προσπάθειές τους, η επιχείρηση απομάκρυνσης είναι πιθανόν να διαρκέσει περισσότερο επειδή:

- α) ο συγκεκριμένος υπήκοος της τρίτης χώρας αρνείται να συνεργασθεί, ή
- β) καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες.»

Το βελγικό δίκαιο

- 15 Το άρθρο 44ter του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980, περί της εισόδου στην επικράτεια, της διαμονής, της εγκαταστάσεως και της απομακρύνσεως των αλλοδαπών (*Moniteur belge* της 31ης Δεκεμβρίου 1980, σ. 14584), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως της κύριας δίκης (στο εξής: νόμος της 15ης Δεκεμβρίου 1980), προβλέπει τα εξής:

«§ 1^{er}. Όταν πολίτης της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του δεν έχει ή δεν έχει πλέον δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια, ο υπουργός ή ο αναπληρωτής του μπορεί να του δώσει διαταγή να εγκαταλείψει την επικράτεια, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7, πρώτο εδάφιο.

Όταν ο υπουργός ή ο αναπληρωτής του σχεδιάζει να εκδώσει διαταγή εγκαταλείψεως της επικράτειας, λαμβάνει υπόψη τη διάρκεια διαμονής του πολίτη της Ένωσης ή του μέλους της οικογένειάς του στην επικράτεια του Βασιλείου [του Βελγίου], την ηλικία του, την κατάσταση της υγείας του, την οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, την κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο Βασίλειο και το εύρος των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής του.

§ 2. Η διαταγή εγκατάλειψης της επικράτειας η οποία επιδίδεται σε πολίτη της Ένωσης ή σε μέλος της οικογένειάς του τάσσει προθεσμία εντός της οποίας ο ενδιαφερόμενος οφείλει να εγκαταλείψει την επικράτεια του Βασιλείου [του Βελγίου]. Με εξαίρεση τις δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις κατεπείγοντος, η προθεσμία που τάσσεται για την εγκατάλειψη της επικράτειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία κοινοποίησης της απόφασης.

Η προθεσμία του πρώτου εδαφίου μπορεί να παραταθεί από τον υπουργό ή από τον αναπληρωτή του όταν:

- 1° η οικειοθελής επιστροφή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εντός της εν λόγω προθεσμίας· ή
- 2° οι ιδιαίτερες περιστάσεις της καταστάσεως του ενδιαφερομένου το δικαιολογούν.

Η αίτηση παρατάσεως της προθεσμίας για να εγκαταλείψει το έδαφος του Βασιλείου [του Βελγίου] πρέπει να υποβληθεί από τον πολίτη της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του ενώπιον του υπουργού ή του αναπληρωτή του.»

- 16 Τα άρθρα 28 έως 31 του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017, για την τροποποίηση του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 σχετικά με την είσοδο των αλλοδαπών στην εθνική επικράτεια, τη διαμονή, την εγκατάσταση και την απομάκρυνσή τους, με σκοπό την ενίσχυση της προστασίας της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας (*Moniteur belge* της 19ης Απριλίου 2017, σ. 51890) (στο εξής: νόμος της 24ης Φεβρουαρίου 2017), προσέθεσαν στον νόμο της 15ης Δεκεμβρίου 1980 τα άρθρα 44quater έως 44septies, τα οποία έχουν ως εξής:

«Άρθρο 44quater. Για όσο χρονικό διάστημα τρέχει η προθεσμία του άρθρου 44ter, δεν επιτρέπεται ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του να απομακρυνθεί αναγκαστικά.

Για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατά τη διάρκεια της προθεσμίας του άρθρου 44ter, είναι δυνατόν να ληφθούν προληπτικά μέτρα έναντι πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή μελών της οικογένειάς τους. Τα εν λόγω μέτρα μπορούν να καθορίζονται μέσω βασιλικού διατάγματος, που εκδίδεται κατόπιν διαβουλεύσεως με το Υπουργικό Συμβούλιο.

Άρθρο 44quinquies. § 1^{er}. Ο υπουργός ή ο αναπληρωτής του λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εκτέλεση της διαταγής προς εγκατάλειψη της επικράτειας στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- 1° ουδεμία προθεσμία έχει χορηγηθεί στον πολίτη της Ένωσης ή σε μέλος της οικογένειάς του για να εγκαταλείψει την επικράτεια του Βασιλείου [του Βελγίου]·
- 2° ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του δεν έχει εγκαταλείψει την επικράτεια του Βασιλείου [του Βελγίου] εντός της ταχθείσας προθεσμίας·
- 3° πριν από την παρέλευση της προθεσμίας που έχει ταχθεί για την εγκατάλειψη της επικράτειας του Βασιλείου [του Βελγίου], ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του είναι ύποπτος διαφυγής ή δεν έχει συμμορφωθεί με τα προληπτικά μέτρα τα οποία έχουν ληφθεί εις βάρος του ή συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια.

§ 2. Εφόσον ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του αντιτίθεται στην απομάκρυνση ή εφόσον η απομάκρυνσή του παρουσιάζει επικινδυνότητα, διατάσσεται αναγκαστική επιστροφή του, ενδεχομένως μετά συνοδείας. Μπορούν επίσης να ληφθούν καταναγκαστικά μέτρα εις βάρος του σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 1 και 37 του νόμου της 5ης Αυγούστου 1992 σχετικά με τη λειτουργία του Αστυνομικού Σώματος [(*Moniteur belge* της 22ας Δεκεμβρίου 1992, σ. 27124)].

Σε περίπτωση απομάκρυνσης με αεροπορική πτήση, για τη λήψη των μέτρων λαμβάνονται υπόψη οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις απομακρύνσεις διά αέρος, που προσαρτώνται στην [απόφαση 2004/573/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, περί διοργάνωσης κοινών πτήσεων για την απομάκρυνση από το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών, υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχουν εκδοθεί ατομικές αποφάσεις απομάκρυνσης (ΕΕ 2004, L 261, σ. 28)].

§ 3. Κατόπιν διαβουλεύσεως με το Υπουργικό Συμβούλιο εκδίδεται βασιλικό διάταγμα με το οποίο προσδιορίζεται ο φορέας που είναι υπεύθυνος για τη διασφάλιση του ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών και ρυθμίζεται ο τρόπος διεξαγωγής του ως άνω ελέγχου. Ο εν λόγω φορέας είναι ανεξάρτητος έναντι των αρμόδιων αρχών για θέματα απομάκρυνσης.

Άρθρο 44sexies. Εφόσον το δικαιολογούν οι συγκεκριμένες περιστάσεις της εκάστοτε περιπτώσεως, ο υπουργός ή ο αναπληρωτής του μπορεί να αναβάλλει προσωρινά την απομάκρυνση. Στην περίπτωση αυτή, πληροφορεί σχετικά τον ενδιαφερόμενο.

Για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής, είναι δυνατόν να ληφθούν προληπτικά μέτρα έναντι πολιτών της Ένωσης ή μελών της οικογένειάς τους. Τα εν λόγω μέτρα μπορούν να καθορίζονται μέσω βασιλικού διατάγματος που εκδίδεται κατόπιν διαβουλεύσεως με το Υπουργικό Συμβούλιο.

Ο υπουργός ή ο αναπληρωτής του μπορεί, στις ίδιες περιπτώσεις, να θέσει σε κατ' οίκον περιορισμό πολίτη της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του για όσο χρονικό διάστημα κρίνεται αναγκαίο για την εκτέλεση του εν λόγω μέτρου.

Άρθρο 44septies. § 1^{er}. Εάν το απαιτούν λόγοι δημόσιας τάξης, εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας υγείας και εφόσον δεν μπορούν να εφαρμοστούν με αποτελεσματικό τρόπο άλλα λιγότερο καταναγκαστικά μέτρα, ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του μπορεί να τεθούν υπό κράτηση, με σκοπό τη διασφάλιση της εκτέλεσης του μέτρου της απομάκρυνσης και για το χρονικό διάστημα που κρίνεται απολύτως αναγκαίο για την εκτέλεση του σχετικού μέτρου, με ανώτατη διάρκεια τους δύο μήνες.

Εντούτοις, ο υπουργός ή ο αναπληρωτής του μπορεί να διατάξει την παράταση του ως άνω χρονικού διαστήματος ανά διαστήματα δύο μηνών, εφόσον οι απαραίτητες ενέργειες για την απομάκρυνση του αλλοδαπού έχουν ήδη δρομολογηθεί εντός επτά εργασίμων ημερών από την έναρξη της κράτησης του πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του, πραγματοποιούνται με τη δέουσα επιμέλεια και εξακολουθεί πράγματι να υφίσταται πιθανότητα απομάκρυνσης του ενδιαφερομένου εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.

Μετά την πρώτη παράταση, αρμόδιος να λάβει απόφαση παράτασης της διάρκειας της κράτησης είναι αποκλειστικός ο υπουργός.

Μετά την παρέλευση πέντε μηνών, ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογενείας του πρέπει να αφεθεί ελεύθερος. Σε περίπτωση που απαιτείται προς διαφύλαξη της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας, η κράτηση μπορεί να παραταθεί για ένα μήνα κάθε φορά, χωρίς ωστόσο η συνολική διάρκειά της να μπορεί να υπερβεί τους οκτώ μήνες.

§ 2. Ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του στην περίπτωση του οποίου έχει εφαρμοστεί η παράγραφος 1 μπορεί να ασκήσει, δυνάμει των άρθρων 71 επ., προσφυγή κατά της εις βάρος του εκδοθείσας αποφάσεως περί κράτησης.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 17 Δύο προσφυγές με αίτημα την ολική ή μερική ακύρωση του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017 ασκήθηκαν ενώπιον του Cour constitutionnelle (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Βέλγιο), η μεν πρώτη από την Ordre des barreaux francophones et germanophone, η δε δεύτερη από την Association pour le droit des Étrangers, την Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers, τη Ligue des Droits de l'Homme καθώς και τη VluchtelingenWerk Vlaanderen. Το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να συνεκδικάσει τις αντίστοιχες δύο υποθέσεις.
- 18 Σύμφωνα με τα στοιχεία που περιέχονται στην απόφαση περί παραπομπής, ο νόμος αυτός έχει ως σκοπό να διασφαλίσει μια αποτελεσματική πολιτική απομάκρυνσης των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, εξασφαλίζοντας ότι η πολιτική αυτή είναι ανθρωπιστική και εντάσσεται στο πλαίσιο του πλήρους σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειάς τους. Οι διατάξεις του εν λόγω νόμου, οι οποίες αποσκοπούν επίσης στη διασφάλιση υπέρ των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους ενός καθεστώτος απομάκρυνσης το οποίο να μην είναι λιγότερο ευνοϊκό από εκείνο που ισχύει για τους υπηκόους τρίτων χωρών, καθιστούν δυνατή την αποσαφήνιση των μέτρων που μπορούν να ληφθούν έναντι των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους προκειμένου να διασφαλιστεί η απομάκρυνσή τους από τη βελγική επικράτεια.
- 19 Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης των εθνικών διατάξεων που προβλέπουν τη δυνατότητα επιβολής προληπτικών μέτρων στον πολίτη της Ένωσης ή στο μέλος της οικογένειάς του, για τον οποίο έχει εκδοθεί διαταγή εγκαταλείψεως της βελγικής επικράτειας για λόγους δημόσιας τάξης, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που του τάσσεται για να εγκαταλείψει την ως άνω επικράτεια ή κατά την παράταση της προθεσμίας αυτής, προκειμένου να αποφευχθεί κάθε κίνδυνος διαφυγής του ενδιαφερομένου. Οι διατάξεις αυτές ορίζουν ότι τα μέτρα αυτά ορίζονται με βασιλικό διάταγμα κατόπιν διαβουλεύσεως με το Υπουργικό Συμβούλιο και προβλέπουν ότι ο αρμόδιος υπουργός (στο εξής: υπουργός) ή ο αναπληρωτής του μπορούν να διατάξουν τον κατ' οίκον περιορισμό του ενδιαφερομένου σε περίπτωση προσωρινής παράτασης της απομάκρυνσης.
- 20 Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης υποστηρίζουν, μεταξύ άλλων, ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει την επιβολή μέτρων στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους προς αποφυγή του κινδύνου διαφυγής τους κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή κατά την παράταση της προθεσμίας αυτής.
- 21 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η οδηγία 2008/115, η οποία έχει εφαρμογή μόνο στους υπηκόους τρίτων χωρών, προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής τέτοιων μέτρων, ενώ η οδηγία 2004/38, η οποία έχει εφαρμογή στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους,

δεν περιέχει σχετικές διατάξεις. Σύμφωνα με τις προπαρασκευαστικές εργασίες σχετικά με τις επίμαχες στην κύρια δίκη εθνικές διατάξεις, οι διατάξεις που αποσκοπούν στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους δεν συνιστούν μεταφορά της οδηγίας 2008/115 στο βελγικό δίκαιο, αλλά εμπνέονται σε μεγάλο βαθμό από την εν λόγω οδηγία.

- 22 Οποιαδήποτε και αν είναι η φύση των επίμαχων προληπτικών μέτρων, τα μέτρα αυτά έχουν αναγκαστικά αντίκτυπο επί των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του πολίτη της Ένωσης ή του μέλους της οικογένειάς του εφόσον σκοπός τους είναι να παρεμποδιστεί συγκεκριμένα η διαφυγή τους και, ως εκ τούτου, η μετάβασή τους, ενδεχομένως, σε άλλο κράτος μέλος και, εν τέλει, να διασφαλιστεί η αναγκαστική απομάκρυνσή τους από το βελγικό έδαφος.
- 23 Βεβαίως, από τη νομολογία του Δικαστηρίου που απορρέει από την απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684), προκύπτει ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν αντιτίθεται στην έκδοση αποφάσεως απομάκρυνσης πολίτη της Ένωσης από τις ίδιες αρχές και σύμφωνα με την ίδια διαδικασία με απόφαση επιστροφής παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας όταν τα μέτρα μεταφοράς της οδηγίας 2004/38 στο εθνικό δίκαιο είναι ευνοϊκότερα για τον εν λόγω πολίτη της Ένωσης. Εντούτοις, οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνικές διατάξεις δεν έχουν ως αντικείμενο τον ορισμό της αρμόδιας για τη λήψη αποφάσεως απομάκρυνσης αρχής έναντι των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, ούτε περιλαμβάνουν διαδικαστικές διατάξεις, αλλά αφορούν περιορισμούς στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, οι οποίοι δεν προβλέπονται από την οδηγία 2004/38.
- 24 Συνεπώς, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα αναλογικής εφαρμογής στους πολίτες της Ένωσης των διατάξεων της οδηγίας 2008/115 σχετικά με τα μέτρα που αποσκοπούν στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής ενόψει απομάκρυνσης υπηκόου τρίτης χώρας.
- 25 Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι συμβατές με το δίκαιο της Ένωσης οι εθνικές διατάξεις που επιτρέπουν την κράτηση των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, οι οποίοι δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση απομάκρυνσης εκδοθείσα για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, προκειμένου να διασφαλισθεί η εκτέλεση της αποφάσεως αυτής, ιδίως για ανώτατο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών, όταν για τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας απαιτείται συνέχιση της εν λόγω κράτησης.
- 26 Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης φρονούν ότι η επίμαχη εθνική διάταξη προβλέπει, μεταξύ άλλων, υπερβολικά μεγάλα και, επομένως, δυσανάλογα χρονικά διαστήματα κράτησης και δεν θεσπίζει σαφή κριτήρια βάσει των οποίων να καθορίζεται αντικειμενικά ο αναγκαίος χρόνος για την εκτέλεση της αποφάσεως απομάκρυνσης και σε τι συνίσταται η έννοια της επιμελούς μεταχείρισης εκ μέρους της αρμόδιας για την εκτέλεση της εν λόγω αποφάσεως αρχής.
- 27 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η επίμαχη εθνική διάταξη επαναλαμβάνει, για τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, το καθεστώς που προβλέπει το εθνικό δίκαιο για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Θεσπίζει επομένως ίση μεταχείριση μεταξύ των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, αφενός, και των υπηκόων των τρίτων χωρών, αφετέρου, ιδίως όσον αφορά το ανώτατο χρονικό διάστημα της κράτησής τους εν αναμονή της απομάκρυνσης.

- 28 Επιπλέον, τίθεται το ζήτημα εάν η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική ρύθμιση συνάδει με την ελευθερία κυκλοφορίας που διασφαλίζεται στα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ υπέρ των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους, καθώς και στην οδηγία 2004/38, εκ των οποίων συνάγεται ότι η διάρκεια της κράτησης περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα για την εκτέλεση της απομάκρυνσης.
- 29 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Cour constitutionnelle (Συνταγματικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και συγκεκριμένα τα άρθρα [20 και 21 ΣΛΕΕ] και η [οδηγία 2004/38], την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση με βάση την οποία εφαρμόζονται στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους παρεμφερείς διατάξεις με εκείνες που μεταφέρουν, όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, το άρθρο 7, παράγραφος 3, της [οδηγίας 2008/115], ήτοι διατάξεις που υποχρεώνουν τον πολίτη της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του να συμμορφώνεται με προληπτικά μέτρα για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που του έχει χορηγηθεί για την εγκατάλειψη της επικράτειας κατόπιν αποφάσεως περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης ή κατά την παράταση του εν λόγω χρονικού διαστήματος;
- 2) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και συγκεκριμένα τα άρθρα [20 και 21 ΣΛΕΕ] καθώς και η [οδηγία 2004/38], την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση με βάση την οποία εφαρμόζεται στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους που δεν συμμορφώθηκαν με απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας παρεμφερής διάταξη με εκείνην η οποία εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που τελούν στην ίδια κατάσταση όσον αφορά το ανώτατο επιτρεπόμενο χρονικό διάστημα κράτησης ενόψει απομάκρυνσης, ήτοι οκτώ μήνες;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

- 30 Με τα ερωτήματά του, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία 2004/38 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση:
- η οποία εφαρμόζει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν την επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής μετά την εις βάρος τους έκδοση αποφάσεως απομάκρυνσης για λόγους δημόσιας τάξης ή κατά την παράταση της προθεσμίας αυτής, διατάξεις προς αποφυγή του κινδύνου διαφυγής τους που είναι παρεμφερείς με εκείνες οι οποίες, όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, αποσκοπούν στη μεταφορά του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115 στο εθνικό δίκαιο, και
 - η οποία εφαρμόζει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, οι οποίοι, μετά την παρέλευση της ταχθείσας προθεσμίας ή της παράτασης της προθεσμίας αυτής, δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, μέτρο κράτησης ανώτατης διάρκειας οκτώ μηνών ενόψει απομάκρυνσης, διάρκεια η οποία είναι η ίδια με εκείνη που εφαρμόζεται, κατά το εθνικό δίκαιο, στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση περί

επιστροφής που έχει εκδοθεί για τέτοιους λόγους δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

- 31 Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι, δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του, ιδίως για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Μολονότι τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν περιπτώσεις στις οποίες εκδίδεται απόφαση απομάκρυνσης βάσει της διάταξης αυτής, εντούτοις δεν αφορούν την εξέταση μιας τέτοιας αποφάσεως με γνώμονα το δίκαιο της Ένωσης, αλλά τα μέτρα που αποσκοπούν στη διασφάλιση της εκτελέσεώς της.
- 32 Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, πρέπει να δοθεί απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα εξετάζοντας, πρώτον, αν τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία 2004/38 αντιτίθενται στην πρόβλεψη εθνικών διατάξεων εφαρμοστέων στο πλαίσιο της εκτελέσεως αποφάσεως απομάκρυνσης πολιτών της Ένωσης και μελών των οικογενειών τους των οποίων το περιεχόμενο είναι πανομοιότυπο ή παρεμφερές με διατάξεις που αποσκοπούν στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 2008/115, σχετικά με την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Σε αντίθετη περίπτωση, θα πρέπει να εκτιμηθεί, δεύτερον, αν τα συγκεκριμένα μέτρα που προβλέπουν οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης διατάξεις μπορούν να συνιστούν περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και, ενδεχομένως, τρίτον, αν οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να δικαιολογηθούν.

Επί της εφαρμογής στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους εθνικών διατάξεων των οποίων το περιεχόμενο είναι πανομοιότυπο ή παρεμφερές με τις εφαρμοστέες στους υπηκόους τρίτων χωρών διατάξεις

- 33 Πρέπει να υπομνησθεί ότι το κεφάλαιο VI της οδηγίας 2004/38 προβλέπει, μεταξύ άλλων, κανόνες σχετικούς με την απομάκρυνση μόνον των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους. Εντούτοις, η οδηγία αυτή δεν περιέχει συγκεκριμένες διατάξεις σχετικά με τη δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα προς αποφυγή του κινδύνου διαφυγής των ως άνω ατόμων κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή κατά την παράταση του χρονικού αυτού διαστήματος, ούτε περιέχει συγκεκριμένες διατάξεις σχετικά με τη δυνατότητα κράτησης των ενδιαφερομένων όταν δεν συμμορφώθηκαν με απόφαση απομάκρυνσης εντός της ως άνω προθεσμίας ή κατά την παράτασή της.
- 34 Ελλείψει ρυθμίσεως του δικαίου της Ένωσης, εναπόκειται στα κράτη μέλη να προβλέπουν κανόνες που να τους παρέχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν μέτρα για τη διασφάλιση της εκτελέσεως αποφάσεως απομάκρυνσης βάσει του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38, υπό την προϋπόθεση ότι καμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν αντιτίθεται σε αυτό (πρβλ. απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, σκέψη 52).
- 35 Μόνον τηρώντας την προϋπόθεση αυτή, τα κράτη μέλη μπορούν να εμπνέονται από τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115, ιδίως από το άρθρο 7, παράγραφος 3, και τα άρθρα της 15 έως 18, προκειμένου να λάβουν, αφενός, μέτρα προς αποφυγή του κινδύνου διαφυγής πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν την επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής ή κατά την παράταση της προθεσμίας αυτής, και, αφετέρου, μέτρα κράτησης όταν δεν συμμορφώθηκαν με απόφαση απομάκρυνσης εντός της ως άνω προθεσμίας ή κατά την παράτασή της.

- 36 Πράγματι, το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν υποχρεώσεις στον υπήκοο τρίτης χώρας προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος διαφυγής του κατά τη διάρκεια της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης και οι ρητώς απαριθμούμενες προς τούτο υποχρεώσεις είναι η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, η κατάθεση εγγράφων ή παραμονής σε ορισμένο μέρος. Ομοίως, ένα ολόκληρο κεφάλαιο της εν λόγω οδηγίας, ήτοι το κεφάλαιο IV αυτής, με τίτλο «Κράτηση ενόψει απομάκρυνσης», το οποίο περιλαμβάνει τα άρθρα 15 έως 18, προβλέπει τη δυνατότητα κράτησης υπηκόου τρίτης χώρας ενόψει απομάκρυνσης και προβλέπει, λεπτομερώς, τις εγγυήσεις που παρέχονται στους υπηκόους τρίτων χωρών όσον αφορά τόσο την απόφαση απομάκρυνσης όσο και την απόφαση κράτησής τους (πρβλ. απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, G. και R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, σκέψη 31).
- 37 Ειδικότερα, το άρθρο 15, παράγραφος 5, της οδηγίας 2008/115 διευκρινίζει, μεταξύ άλλων, ότι ο χρόνος κράτησης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους έξι μήνες, ενώ το άρθρο 15, παράγραφος 6, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρατείνουν το χρονικό διάστημα που αναφέρεται στο άρθρο 15, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας, παρά μόνο για περιορισμένο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα επιπλέον μήνες, όταν, παρ' όλες τις εύλογες προσπάθειές τους, η επιχείρηση απομάκρυνσης είναι πιθανόν να διαρκέσει περισσότερο επειδή ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας αρνείται να συνεργαστεί ή καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες.
- 38 Εν προκειμένω, από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι σκοπός της επίμαχης εθνικής ρύθμισης είναι να διασφαλιστεί στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους ένα καθεστώς απομάκρυνσης που να μην είναι λιγότερο ευνοϊκό σε σχέση με αυτό που διέπει την κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών. Όσον αφορά, ειδικότερα, τις εθνικές διατάξεις που αποσκοπούν στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής του ενδιαφερομένου, αυτές εμπνέονται σε μεγάλο βαθμό από τις διατάξεις της οδηγίας 2008/115. Όσον αφορά την εθνική διάταξη σχετικά με την κράτηση του ενδιαφερομένου ενόψει απομάκρυνσης, αυτή επαναλαμβάνει το καθεστώς που προβλέπεται, στο εθνικό δίκαιο, για τους υπηκόους τρίτων χωρών και κατοχυρώνει, επομένως, ίδια μεταχείριση των πολιτών της Ένωσης καθώς και των μελών των οικογενειών τους με τους υπηκόους τρίτων χωρών για τους οποίους έχει κινηθεί διαδικασία επιστροφής δυνάμει της οδηγίας αυτής, ιδίως όσον αφορά τον ανώτατο χρόνο κράτησης που προβλέπεται ενόψει απομάκρυνσης του ενδιαφερομένου.
- 39 Κατά συνέπεια, μολονότι το γεγονός και μόνον ότι το κράτος μέλος υποδοχής προβλέπει εθνικούς κανόνες εφαρμοστέους στο πλαίσιο της εκτελέσεως αποφάσεως απομάκρυνσης πολιτών της Ένωσης και μελών των οικογενειών τους, εμπνεόμενο από τους κανόνες που διέπουν την επιστροφή των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι αποσκοπούν στη μεταφορά της οδηγίας 2008/115 στο εθνικό δίκαιο, δεν αντιβαίνει, αυτό καθεαυτό, στο δίκαιο της Ένωσης, γεγονός παραμένει ότι οι κανόνες αυτοί πρέπει να συνάδουν προς το δίκαιο της Ένωσης. Όπως ζητεί το αιτούν δικαστήριο από το Δικαστήριο, οι εν λόγω κανόνες πρέπει να εξεταστούν υπό το πρίσμα των ειδικών διατάξεων που εφαρμόζονται στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, ήτοι των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ, καθώς και των διατάξεων της οδηγίας 2004/38.

Επί της υπάρξεως περιορισμών στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής

- 40 Όσον αφορά, πρώτον, τα προληπτικά μέτρα προς αποφυγή του κινδύνου διαφυγής των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν την επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής ή κατά την

παράταση της προθεσμίας αυτής, πρέπει να παρατηρηθεί ότι τα μέτρα αυτά δεν ορίζονται στην επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση, με εξαίρεση τη δυνατότητα κατ' οίκον περιορισμού του ενδιαφερομένου σε περίπτωση προσωρινής αναβολής της απομάκρυνσής του. Κατά τα λοιπά, τα εν λόγω μέτρα μπορούν να καθορίζονται μέσω βασιλικού διατάγματος που εκδίδεται κατόπιν διαβουλεύσεως με το Υπουργικό Συμβούλιο.

- 41 Πάντως, από το γράμμα των υποβληθέντων ερωτημάτων προκύπτει ότι τα μέτρα που μπορούν να επιβληθούν στο πλαίσιο αυτό είναι παρεμφερή με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115 και εκτίθενται στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως. Επισημαίνεται ότι τέτοια μέτρα, καθόσον αποσκοπούν ακριβώς στον περιορισμό των μετακινήσεων του ενδιαφερομένου, έχουν κατ' ανάγκη ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής του κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που του τάσσεται για να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, ιδίως όταν στον ενδιαφερόμενο έχει επιβληθεί κατ' οίκον περιορισμός.
- 42 Όσον αφορά, δεύτερον, τη δυνατότητα κράτησης ενόψει απομάκρυνσης του πολίτη της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς του για ανώτατο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών, επισημαίνεται, όπως επισήμανε και ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 88 των προτάσεών του, ότι ένα τέτοιο μέτρο συνιστά, ως εκ της φύσεώς του, περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής του ενδιαφερομένου.
- 43 Βεβαίως, οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους που, μετά την παρέλευση της ταχθείσας προθεσμίας ή της παράτασης της προθεσμίας αυτής, δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, δεν μπορούν να επικαλεσθούν δικαίωμα διαμονής, δυνάμει της οδηγίας 2004/38, στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής ενόσω η απόφαση αυτή εξακολουθεί να παράγει τα αποτελέσματά της [βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Αποτελέσματα απόφασης απομάκρυνσης), C-719/19, σκέψη 104]. Εντούτοις, η ύπαρξη τέτοιας αποφάσεως ουδόλως αναιρεί τον περιοριστικό χαρακτήρα μέτρου κράτησης, το οποίο περιορίζει τις μετακινήσεις του ενδιαφερομένου πέραν των περιορισμών που απορρέουν από την ίδια την απόφαση απομάκρυνσης, περιορίζοντας καθ' όλη τη διάρκεια της κράτησης του ενδιαφερομένου τις δυνατότητές του να διαμείνει και να κυκλοφορήσει ελεύθερα εκτός του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής. Επομένως, τέτοιο μέτρο κράτησης συνιστά περιορισμό του δικαιώματος εξόδου κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, το οποίο προβλέπει ρητά ότι κάθε πολίτης της Ένωσης που φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριό έχει το δικαίωμα να εγκαταλείπει το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος (απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, *Jira*, C-33/07, EU:C:2008:396, σκέψη 19).
- 44 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι εθνικές διατάξεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, ήτοι τόσο αυτές που προβλέπουν τη δυνατότητα επιβολής προληπτικών μέτρων για την αποφυγή του κινδύνου διαφυγής του ενδιαφερομένου όσο και η ρύθμιση σχετικά με το ανώτατο χρονικό διάστημα της κράτησής του ενόψει απομάκρυνσης, συνιστούν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης καθώς και των μελών των οικογενειών τους, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο α', και στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και εξειδικεύεται με τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38.

Επί της υπάρξεως δικαιολογητικών λόγων για τους περιορισμούς της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής

- 45 Όσον αφορά την ενδεχόμενη ύπαρξη δικαιολογητικών λόγων για περιορισμούς όπως αυτοί που διαπιστώθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από το γράμμα των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ, το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών δεν είναι απεριοριστο, αλλά μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς και προϋποθέσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ καθώς και από τις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της (πρβλ. απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 46 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 30 και 31 της παρούσας αποφάσεως, τα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στηρίζονται στην παραδοχή ότι η απόφαση απομάκρυνσης εκδόθηκε για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας βάσει του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.
- 47 Επομένως, όσον αφορά την υπόθεση της κύριας δίκης, τα μέτρα που αποσκοπούν στη διασφάλιση της εκτελέσεως τέτοιας αποφάσεως, ήτοι τα μέτρα προς αποφυγή του κινδύνου διαφυγής του πολίτη της Ένωσης ή του μέλους της οικογένειάς του και τα μέτρα κράτησής του για ανώτατο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών, πρέπει να εκτιμηθούν με βάση το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38. Το άρθρο 27, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας διευκρινίζει ότι, για να δικαιολογούνται, τα μέτρα περιορισμού του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του τα οποία λαμβάνονται ιδίως για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, πρέπει να διασφαλίζουν την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και να θεμελιώνονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου.
- 48 Όσον αφορά, πρώτον, τα επίμαχα στην κύρια δίκη μέτρα που αποσκοπούν στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής του ενδιαφερομένου κατά τη διάρκεια της ταχθείσας σε αυτόν προθεσμίας για να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής ή κατά την παράταση της προθεσμίας αυτής, όπως προκύπτει από τη σκέψη 18 της παρούσας αποφάσεως, τα μέτρα αυτά έχουν ως σκοπό τη διασφάλιση αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους.
- 49 Ένα μέτρο όμως που αποσκοπεί στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής του ενδιαφερομένου σε περίπτωση όπως αυτή που υπομνήσθηκε στη σκέψη 46 της παρούσας αποφάσεως συμβάλλει κατ' ανάγκην στην προστασία της δημόσιας τάξης, στο μέτρο που αποσκοπεί, εν τέλει, στο να διασφαλίσει ότι ένα πρόσωπο που θεωρείται ότι συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη του κράτους μέλους υποδοχής θα απομακρυνθεί από την επικράτειά του, και, επομένως, το εν λόγω μέτρο συνδέεται με το αντικείμενο της ίδιας της απόφασης απομάκρυνσης.
- 50 Κατά τα λοιπά, όπως υποστηρίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κανένα στοιχείο του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 δεν αποκλείει τη δυνατότητα εφαρμογής των μέτρων που περιορίζουν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής, τα οποία αφορά η διάταξη αυτή, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο για να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατόπιν της εκδόσεως αποφάσεως απομάκρυνσής του ή κατά τη διάρκεια της παρατάσεως της προθεσμίας αυτής.

- 51 Επομένως, μέτρα που αποσκοπούν στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής του ενδιαφερομένου, όπως αυτά που αποτελούν το αντικείμενο των υποβληθέντων ερωτημάτων, πρέπει να θεωρηθούν ότι περιορίζουν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής του «για λόγους δημόσιας τάξης» κατά την έννοια του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, οπότε μπορούν, καταρχήν, να δικαιολογηθούν βάσει της διάταξης αυτής.
- 52 Επιπλέον, τα μέτρα αυτά δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αντίθετα προς το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 για τον λόγο και μόνον ότι είναι παρεμφερή με εκείνα τα οποία, όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, αποσκοπούν στη μεταφορά του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115 στο εθνικό δίκαιο. Πράγματι, και στις δύο περιπτώσεις, σκοπός των μέτρων είναι η αποφυγή της διαφυγής του ενδιαφερομένου και, επομένως, η διασφάλιση, εν τέλει, της αποτελεσματικής εκτέλεσεως της αποφάσεως απομάκρυνσης ή επιστροφής που έχει εκδοθεί εις βάρος του.
- 53 Τούτου δοθέντος, όχι μόνον οι οδηγίες 2004/38 και 2008/115 δεν έχουν το ίδιο αντικείμενο, αλλά οι δικαιούχοι της πρώτης απολαύουν καθεστώτος και δικαιωμάτων διαφορετικής φύσεως από εκείνα τα οποία μπορούν να επικαλεστούν οι δικαιούχοι της δεύτερης.
- 54 Ειδικότερα, όπως έχει επανειλημμένα κρίνει το Δικαστήριο και προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 της οδηγίας 2004/38, η ιθαγένεια της Ένωσης παρέχει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των περιορισμών και των προϋποθέσεων που ορίζονται στις Συνθήκες και των μέτρων που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους, δεδομένου εξάλλου ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 45 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (πρβλ. απόφαση της 5ης Μαΐου 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, σκέψη 27 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 55 Εξάλλου, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 3 της οδηγίας 2004/38, η οδηγία έχει ως σκοπό να διευκολύνει την άσκηση του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο παρέχεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης από τη Συνθήκη ΛΕΕ και αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην ενίσχυση του εν λόγω δικαιώματος (πρβλ. απόφαση της 5ης Μαΐου 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 56 Επιπλέον, δεδομένου ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποτελεί μέρος των θεμελιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι διατάξεις που την κατοχυρώνουν πρέπει να ερμηνεύονται διασταλτικώς, ενώ οι εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις από την ως άνω ελευθερία πρέπει, αντιθέτως, να ερμηνεύονται συσταλτικώς (πρβλ. αποφάσεις της 3ης Ιουνίου 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, σκέψη 13, και της 10ης Ιουλίου 2008, Jira, C-33/07, EU:C:2008:396, σκέψη 23).
- 57 Λαμβανομένου υπόψη του θεμελιώδους καθεστώτος του οποίου απολαύουν οι πολίτες της Ένωσης, τα μέτρα για την αποφυγή του κινδύνου διαφυγής που μπορούν να επιβληθούν στο πλαίσιο της απομάκρυνσης αυτών και των μελών των οικογενειών τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας δεν θα πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκά από τα μέτρα που προβλέπει το εθνικό δίκαιο προς αποφυγή του κινδύνου διαφυγής, κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος οικειοθελούς αναχώρησης, των υπηκόων τρίτων χωρών που υπόκεινται σε διαδικασία επιστροφής δυνάμει της οδηγίας 2008/115 για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, σκέψεις 51, 54 και 56). Μολονότι από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το

Δικαστήριο φαίνεται να προκύπτει ότι, εν προκειμένω, δεν πρόκειται για μια τέτοια λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση στην υπόθεση της κύριας δίκης και ότι οι δύο αυτές κατηγορίες προσώπων βρίσκονται, όσον αφορά τον κίνδυνο διαφυγής, σε συγκρίσιμη κατάσταση, η εκτίμηση αυτή απόκειται στο αιτούν δικαστήριο.

- 58 Τέλος, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, προκειμένου να εκτιμηθεί ο αναλογικός χαρακτήρας ενός μέτρου που αποσκοπεί στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής σε συγκεκριμένη περίπτωση, πρέπει, μεταξύ άλλων, να ληφθεί υπόψη η φύση της απειλής για τη δημόσια τάξη που δικαιολόγησε την έκδοση της αποφάσεως απομάκρυνσης του ενδιαφερομένου. Στην περίπτωση που ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με πλείονα μέτρα, πρέπει να προτιμάται το λιγότερο περιοριστικό μέτρο.
- 59 Όσον αφορά, δεύτερον, τη δυνατότητα, σε περίπτωση κατά την οποία ο πολίτης της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του δεν εγκαταλείψει το κράτος μέλος υποδοχής εντός της ταχθείσας προθεσμίας ή κατά την παράτασή της, να τεθεί υπό κράτηση ενόψει απομάκρυνσης για ανώτατο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών ίδιο με εκείνο που ισχύει, στο εθνικό δίκαιο, για τους υπηκόους τρίτων χωρών για τους οποίους έχει κινηθεί διαδικασία επιστροφής δυνάμει της οδηγίας 2008/115, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, όπως προκύπτει από τα σημεία 30 και 31 της παρούσας αποφάσεως, η περίπτωση την οποία αφορούν τα υποβληθέντα ερωτήματα είναι η περίπτωση πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του που δεν συμμορφώθηκε, εντός της ταχθείσας προθεσμίας ή κατά την παράτασή της, με απόφαση απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος του για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Εξάλλου, η κρίσιμη διάταξη του εθνικού δικαίου προβλέπει ότι επιβάλλεται κράτηση για χρονικό διάστημα οκτώ μηνών μόνον αν απαιτείται για τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας. Συναφώς, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η έννοια της «εθνικής ασφάλειας», κατά τη διάταξη αυτή, αντιστοιχεί στην έννοια της «δημόσιας ασφάλειας» του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.
- 60 Συνεπώς, μολονότι η κράτηση που προβλέπεται από την οικεία εθνική διάταξη φαίνεται να στηρίζεται σε λόγους δυνάμενους να περιορίσουν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, πρέπει επιπλέον να είναι ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Τούτο προϋποθέτει την εξακρίβωση ότι ο χρόνος κράτησης τον οποίο προβλέπει η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση είναι ανάλογος προς τον σκοπό που εκτίθεται στις σκέψεις 18 και 48 της παρούσας αποφάσεως και συνίσταται στη διασφάλιση αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους.
- 61 Εν προκειμένω, παρατηρείται ότι, βεβαίως, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση οριοθετεί τις περιστάσεις υπό τις οποίες ο πολίτης της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του μπορεί να εξακολουθήσει να κρατείται για ανώτατο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών ενόψει απομάκρυνσης και προς τούτο προβλέπονται ρητώς διάφορες διαδικαστικές εγγυήσεις.
- 62 Ειδικότερα, από τις παρατηρήσεις της Βελγικής Κυβερνήσεως προκύπτει ότι, αρχικώς, η διάρκεια της κράτησης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους δύο μήνες και υπόκειται ρητώς, μεταξύ άλλων, στην προϋπόθεση ότι δεν υφίστανται άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα τα οποία θα μπορούσαν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά για τη διασφάλιση της εκτελέσεως του μέτρου απομάκρυνσης. Η δυνατότητα παρατάσεως της διάρκειας της κράτησης αυτής ανά διαστήματα δύο μηνών υπόκειται επίσης σε διάφορες προϋποθέσεις, ιδίως δε να πραγματοποιούνται οι αναγκαίες ενέργειες για την απομάκρυνση του ενδιαφερομένου με τη δέουσα επιμέλεια και να υπάρχει πάντοτε δυνατότητα αποτελεσματικής απομάκρυνσής του εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος.

Μετά την πρώτη παράταση, αρμόδιος να λάβει απόφαση παράτασης της διάρκειας της κράτησης του ενδιαφερομένου είναι αποκλειστικώς ο υπουργός. Τέλος, εάν μετά πέντε μήνες πρέπει να αφηθεί ελεύθερος ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του, η κράτηση του ενδιαφερομένου μπορεί να παραταθεί για ένα μήνα κάθε φορά, σε περίπτωση που το απαιτεί η διαφύλαξη της δημόσιας τάξης ή η εθνική ασφάλεια, χωρίς ωστόσο η συνολική διάρκεια της κράτησής του να μπορεί να υπερβεί τους οκτώ μήνες.

- 63 Προκύπτει επίσης ότι η κράτηση πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του για ανώτατο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών, που προβλέπει η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική διάταξη, απαιτεί ατομική εξέταση της συγκεκριμένης κατάστασης του ενδιαφερομένου προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η κράτηση αυτή δεν υπερβαίνει το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαίο για την εκτέλεση της απόφασης απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος του και ότι λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας δικαιολογούν τη θέση του υπό κράτηση.
- 64 Εντούτοις, το πλαίσιο που προβλέπει επομένως η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση δεν δικαιολογεί αυτό καθαυτό το γεγονός ότι προβλέπεται ανώτατη διάρκεια κράτησης, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία εφαρμόζεται ενόψει απομάκρυνσης των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους που έχει διαταχθεί για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας και η οποία είναι πανομοιότυπη με εκείνη που ισχύει για την απομάκρυνση των υπηκόων τρίτων χωρών βάσει των διατάξεων που έχουν θεσπιστεί για τη μεταφορά της οδηγίας 2008/115 στο εθνικό δίκαιο.
- 65 Πράγματι, όσον αφορά συγκεκριμένα τη διάρκεια της διαδικασίας απομάκρυνσης, οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους τα οποία, υπό την ιδιότητα αυτή, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/38 δεν βρίσκονται σε κατάσταση συγκρίσιμη με εκείνη των υπηκόων τρίτων χωρών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/115.
- 66 Ειδικότερα, όπως επισήμανε και ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 94 των προτάσεών του, τα κράτη μέλη διαθέτουν μηχανισμούς συνεργασίας και διευκολύνσεων στο πλαίσιο απομάκρυνσης πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του προς άλλο κράτος μέλος τους οποίους δεν διαθέτουν κατ' ανάγκη στο πλαίσιο απομάκρυνσης υπηκόου τρίτης χώρας προς τρίτη χώρα. Πράγματι, όπως ορθώς υπογράμμισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες στηρίζονται στην υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας και στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, δεν πρέπει να συνεπάγονται δυσχέρειες της ίδιας φύσης με εκείνες που μπορεί να ανακύψουν στην περίπτωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των τρίτων χωρών.
- 67 Στο ίδιο πνεύμα, οι πρακτικές δυσχέρειες σχετικά με την οργάνωση της διαδικασίας επιστροφής του ενδιαφερομένου στην περίπτωση απομάκρυνσης των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους δεν πρέπει κατά κανόνα να είναι οι ίδιες με εκείνες που αφορούν την οργάνωση της διαδικασίας επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών προς τρίτη χώρα, ιδίως όταν η εν λόγω επιστροφή συνεπάγεται τρίτη χώρα η οποία δύσκολα προσβάσιμη αεροπορικώς.
- 68 Εξάλλου, ο αναγκαίος χρόνος για την απόδειξη της ιθαγένειας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους κατά των οποίων έχει κινηθεί διαδικασία απομάκρυνσης δυνάμει της οδηγίας 2004/38 πρέπει, κατά κανόνα, να είναι βραχύτερος από τον χρόνο που απαιτείται για την απόδειξη της ιθαγένειας των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών κατά των οποίων έχει κινηθεί διαδικασία επιστροφής δυνάμει της οδηγίας 2008/115. Πράγματι, όχι μόνον οι μηχανισμοί συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών καθιστούν ευχερέστερη την εξακρίβωση της ιθαγένειας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, αλλά, όπως

υποστήριξε και η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αν ένα άτομο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2004/38, τούτο συνεπάγεται, κατ' αρχήν, ότι το άτομο αυτό έχει ήδη χαρακτηριστεί υπήκοος κράτους μέλους ή μέλος της οικογένειας πολίτη της Ένωσης του οποίου η ιθαγένεια είναι γνωστή.

- 69 Επιπλέον, η επιστροφή του πολίτη της Ένωσης στο έδαφος του κράτους μέλους καταγωγής του καθίσταται, ενδεχομένως, ευχερέστερη και από το άρθρο 27, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38, κατά το οποίο το κράτος μέλος που εξέδωσε το διαβατήριο ή το δελτίο ταυτότητας πρέπει να επιτρέπει στον κάτοχο τέτοιου εγγράφου ο οποίος έχει απομακρυνθεί από άλλο κράτος μέλος για λόγους, μεταξύ άλλων, δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας να εισέλθει στην επικράτειά του χωρίς διατυπώσεις, ακόμη και αν το έγγραφο αυτό έχει λήξει ή αν αμφισβητείται η ιθαγένεια του εν λόγω κατόχου.
- 70 Πρέπει να προστεθεί ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 15, παράγραφος 6, της οδηγίας 2008/115, ακόμη και στην περίπτωση απομάκρυνσης υπηκόου τρίτης χώρας δυνάμει της οδηγίας 2008/115, η διάρκεια της κράτησης ενόψει απομάκρυνσης μπορεί να υπερβεί τους έξι μήνες μόνον όταν, παρά τις εύλογες προσπάθειες του κράτους μέλους υποδοχής, είναι πιθανόν η επιχείρηση απομάκρυνσης να διαρκέσει περισσότερο επειδή ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας αρνείται να συνεργαστεί ή καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες.
- 71 Πάντως, ανεξαρτήτως του ζητήματος των προϋποθέσεων υπό τις οποίες μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης η κράτηση για ανώτατο χρονικό διάστημα οκτώ μηνών υπηκόου τρίτης χώρας κατά του οποίου έχει κινηθεί διαδικασία επιστροφής δυνάμει της οδηγίας 2008/115, από τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις που εκτίθενται στην προηγούμενη σκέψη προκύπτει ότι ακριβώς οι πρακτικές δυσχέρειες που σχετίζονται, ειδικότερα, με τη λήψη απαραίτητων εγγράφων από τρίτες χώρες μπορούν, κατ' αρχήν, να δικαιολογήσουν την κράτηση τέτοιας διάρκειας στην περίπτωση των ως άνω υπηκόων.
- 72 Από τα προεκτεθέντα στις σκέψεις 66 έως 71 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους που εμπίπτουν, υπό την ιδιότητα αυτή, στην οδηγία 2004/38 δεν βρίσκονται σε κατάσταση συγκρίσιμη με εκείνη των υπηκόων τρίτων χωρών κατά των οποίων έχει κινηθεί διαδικασία επιστροφής δυνάμει της οδηγίας 2008/115 όσον αφορά τη διάρκεια της διαδικασίας απομάκρυνσης, οπότε δεν δικαιολογείται η ίδια μεταχείριση όλων των προσώπων αυτών ως προς το ανώτατο χρονικό διάστημα κράτησης ενόψει απομάκρυνσης. Επομένως, η ανώτατη διάρκεια κράτησης για τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους που εμπίπτουν υπό την ιδιότητα αυτή στην οδηγία 2004/38, όπως η προβλεπόμενη από την επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.
- 73 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία 2004/38 έχουν την έννοια ότι:
- δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση η οποία εφαρμόζει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατόπιν αποφάσεως απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης ή κατά την παράταση της προθεσμίας αυτής, διατάξεις που αποσκοπούν στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής, οι οποίες είναι παρεμφερείς με εκείνες οι οποίες, όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, αποσκοπούν στη μεταφορά του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115 στο εθνικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση ότι οι πρώτες διατάξεις τηρούν τις γενικές αρχές που

προβλέπονται στο άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 και δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από τις δεύτερες,

- αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση η οποία εφαρμόζει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, οι οποίοι, μετά την παρέλευση της ταχθείσας προθεσμίας ή της παράτασης της προθεσμίας αυτής, δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, μέτρο κράτησης ανώτατης διάρκειας οκτώ μηνών ενόψει απομάκρυνσης, δεδομένου ότι η διάρκεια αυτή είναι ίδια με εκείνη που εφαρμόζεται, κατά το εθνικό δίκαιο, στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση επιστροφής που έχει εκδοθεί για τέτοιους λόγους βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 74 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαινεται:

Τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 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, έχουν την έννοια ότι:

- δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση η οποία εφαρμόζει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τους τάσσεται για να εγκαταλείψουν το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατόπιν αποφάσεως απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης ή κατά την παράταση της προθεσμίας αυτής, διατάξεις που αποσκοπούν στην αποφυγή του κινδύνου διαφυγής, οι οποίες είναι παρεμφερείς με εκείνες οι οποίες, όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, αποσκοπούν στη μεταφορά του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενοντών υπηκόων τρίτων χωρών, στο εθνικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση ότι οι πρώτες διατάξεις τηρούν τις γενικές αρχές που προβλέπονται στο άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 και δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από τις δεύτερες,
- αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση η οποία εφαρμόζει στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη των οικογενειών τους, οι οποίοι, μετά την παρέλευση της ταχθείσας προθεσμίας ή της παράτασης της προθεσμίας αυτής, δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση απομάκρυνσης που έχει εκδοθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, μέτρο κράτησης ανώτατης διάρκειας οκτώ μηνών ενόψει απομάκρυνσης, δεδομένου ότι η διάρκεια αυτή είναι ίδια με εκείνη που εφαρμόζεται, κατά το εθνικό

δίκαιο, στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν συμμορφώθηκαν προς απόφαση επιστροφής που έχει εκδοθεί για τέτοιους λόγους βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2008/115.

(υπογραφές)