Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 24ης Οκτωβρίου 2017 [1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-316/16 και C-424/16

B
κατά
Land Baden-Württemberg
[αίτηση του Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
(διοικητικού εφετείου Βάδης-Βιρτεμβέργης, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]
και
Secretary of State for the Home Department
κατά
Franco Vomero

[αίτηση του Supreme Court of the United Kingdom
(Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν στο έδαφος της Ένωσης – Προστασία έναντι της απελάσεως – Διαμονή στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα δέκα έτη πριν την απόφαση απελάσεως – Πολίτης της Ένωσης χωρίς κανέναν δεσμό με το κράτος μέλος καταγωγής του – Διακοπή του αδιαλείπτου της διαμονής λόγω περιόδου φυλακίσεως – Αδίκημα που διαπράχθηκε μετά από εικοσαετή περίοδο διαμονής – Έννοια του “ακριβούς χρονικού σημείου κατά το οποίο τίθεται το ζήτημα της απελάσεως”»

I. Εισαγωγή

1. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στην υπόθεση C-316/16 υποβλήθηκε στο πλαίσιο δίκης μεταξύ του B, ο οποίος γεννήθηκε στην Ελλάδα το 1989 και από το 1993 ζει με τη μητέρα του στη Γερμανία, και του Land Baden-Württemberg (ομόσπονδου κράτους Βάδης-Βιρτεμβέργης, Γερμανία). Το 2009 ο B διέπραξε αδίκημα για το οποίο καταδικάστηκε. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στην υπόθεση C-424/16 υποβάλλεται στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Secretary of State for the Home Department (Υπουργού Εσωτερικών, Ηνωμένο Βασίλειο) και του Franco Vomero, Ιταλού υπηκόου, ο οποίος κατοικεί από το 1985 στο Ηνωμένο Βασίλειο και ο οποίος το 2001 διέπραξε ανθρωποκτονία.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2. Υπ' αυτές τις πραγματικές συνθήκες, επιβλήθηκαν στους ενδιαφερομένους –μετά την έκτιση των ποινών τους φυλακίσεως– μέτρα απελάσεως μεταγενέστερα της ποινικής τους καταδίκης για τα ως άνω αδικήματα. Τα αιτούντα δικαστήρια εκφράζουν συναφώς σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38/ΕΚ[2], σύμφωνα με το οποίο τα πρόσωπα που έχουν διαμείνει κατά τα «προηγούμενα δέκα έτη» στο κράτος μέλος υποδοχής απολαύουν ενισχυμένης προστασίας έναντι της απελάσεως. Οι κρινόμενες αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως παρέχουν, έτσι, στο Δικαστήριο την ευκαιρία να ασχοληθεί με την έκφραση που περιέχεται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, εμπλουτίζοντας την πρόσφατη νομολογία του σε σχέση με τη διάταξη αυτή.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

3. Δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα διαμονής άνω των τριών μηνών», «[ό]λοι οι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών», εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από τη διάταξη αυτήν. Οι εν λόγω προϋποθέσεις σκοπό έχουν, μεταξύ άλλων, να διασφαλίσουν ότι πολίτης της Ένωσης δεν επιβαρύνει το σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της διαμονής του.

4. Το άρθρο 16 της οδηγίας 2004/38, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο IV με τίτλο «Δικαίωμα μόνιμης διαμονής», ορίζει τα εξής:

«1. Οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν διαμείνει νομίμως για συνεχές χρονικό διάστημα πέντε ετών στο κράτος μέλος υποδοχής έχουν δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του. Το δικαίωμα αυτό δεν υπόκειται στους όρους που προβλέπονται στο κεφάλαιο III.

[…]

3. Το αδιάλειπτο της διαμονής δεν θίγεται από προσωρινές απουσίες που δεν υπερβαίνουν συνολικά τους έξι μήνες ετησίως ούτε από απουσίες μεγαλύτερης διάρκειας για την εκπλήρωση υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας ή από μία απουσία δώδεκα συναπτών μηνών κατ' ανώτατο όριο για σοβαρούς λόγους, ιδίως εγκυμοσύνη και μητρότητα, σοβαρή ασθένεια, σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση ή τοποθέτηση σε άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα.

4. Αφ[' ης] στιγμής αποκτηθεί, απώλεια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής επέρχεται μόνο σε περίπτωση απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη.»

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 2004, L 158, σ. 77), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011 (ΕΕ 2011, L 141, σ. 1, και διορθωτικά ΕΕ 2004, L 229, σ. 35, και ΕΕ 2005, L 197, σ. 34) (στο εξής: οδηγία 2004/38).

5. Το κεφάλαιο VI της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας», ορίζει στα άρθρα του 27 και 28 τα εξής:

«Άρθρο 27

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 αφορώμενου ατόμου. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

[…]

Άρθρο 28

Προστασία κατά της απέλασης

1. Πριν λάβει απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, το κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει υπόψη εκτιμήσεις όπως η διάρκεια παραμονής του αφορώμενου 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.»

Β. Το γερμανικό δίκαιο

6. Το άρθρο 28 της οδηγίας 2004/38 μεταφέρθηκε στο γερμανικό δίκαιο με το άρθρο 6 του Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU (νόμου για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), της 30ής Ιουλίου 2004 (*BGBl.* 2004 I, σ. 1950). Κατά το άρθρο αυτό, όπως ισχύει από τις 28 Αυγούστου 2007:

«(1) […], η απώλεια του κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, δικαιώματος, η ανάκληση του σχετικού με το δικαίωμα μόνιμης διαμονής πιστοποιητικού, καθώς και η ανάκληση της άδειας διαμονής ή της άδειας μόνιμης διαμονής διαπιστώνονται […] μόνο για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας (άρθρο 45, παράγραφος 3, και άρθρο 52, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Για τους λόγους που μνημονεύονται στην πρώτη περίοδο μπορεί να επιβάλλεται και απαγόρευση εισόδου. […]

(2) Η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν αρκεί αφ' εαυτής προς δικαιολόγηση των αποφάσεων ή μέτρων που προβλέπονται στην παράγραφο 1. Μόνον οι ποινικές καταδίκες που δεν έχουν ακόμη διαγραφεί από το ποινικό μητρώο μπορούν να ληφθούν υπόψη και τούτο μόνον στο μέτρο που οι περιστάσεις στις οποίες στηρίζονται καταδεικνύουν προσωπική συμπεριφορά που συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη. Πρέπει να πρόκειται για ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας.

(3) Για την έκδοση αποφάσεως κατ' εφαρμογή της παραγράφου 1, 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 στη Γερμανία και το πόσο ισχυρούς δεσμούς έχει με τη χώρα καταγωγής του.

(4) Στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, η κατά την παράγραφο 1 διαπίστωση χωρεί μόνο για σοβαρούς λόγους.

(5) Στην περίπτωση των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους που διαμένουν κατά τα τελευταία δέκα έτη στην επικράτεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, καθώς και των ανηλίκων, η διαπίστωση της απώλειας κατά την παράγραφο 1 επιτρέπεται μόνο για επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας. Για τους ανηλίκους αυτό δεν ισχύει όταν η απώλεια του δικαιώματος διαμονής είναι αναγκαία προς το συμφέρον του τέκνου. Επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας μπορούν να συντρέχουν μόνον εάν ο ενδιαφερόμενος έχει καταδικαστεί τελεσιδίκως, για ένα ή περισσότερα εκ προθέσεως τελεσθέντα αδικήματα, σε ποινή στερητική της ελευθερίας ή ποινή για ανηλίκους διάρκειας τουλάχιστον πέντε ετών ή εάν έχει διαταχθεί, κατά την τελευταία τελεσίδικη καταδίκη του, η μετά την έκτιση της ποινής φύλαξή του σε σωφρονιστικό κατάστημα, εάν απειλείται η ασφάλεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ή εάν υπάρχει κίνδυνος να τελέσει ο ενδιαφερόμενος τρομοκρατικές πράξεις.»

Γ. Το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου

7. Τα άρθρα 27 και 28 της οδηγίας 2004/38 μεταφέρθηκαν στην έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου με το άρθρο 21 της Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [κανονιστικής πράξεως του 2006 περί μεταναστεύσεως (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος)] (SI 2006/1003).

III. Το ιστορικό των διαφορών των κύριων δικών

A. Υπόθεση C-316/16, B

8. Ο B γεννήθηκε στην Ελλάδα το 1989. Μετά το διαζύγιο των γονέων του, το 1993, σε ηλικία 3 ετών, μετέβη στη Γερμανία μαζί με τη μητέρα του, η οποία εργάζεται στο εν λόγω κράτος μέλος από την άφιξή τους και έχει, πέραν της ελληνικής, και τη γερμανική ιθαγένεια.

9. Σε ηλικία 8 ετών και ενάντια στη βούληση της μητέρας του, ο προσφεύγων μεταφέρθηκε από τον πατέρα του για δύο μήνες στην Ελλάδα. Επέστρεψε στη Γερμανία μόνο μετά από παρέμβαση των ελληνικών αρχών.

10. Με εξαίρεση αυτή την περίοδο και κάποιες σύντομες περιόδους διακοπών, ο B διαμένει αδιαλείπτως από το 1993 έως σήμερα στη Γερμανία. Το ίδιο ισχύει και για τη μητέρα του και για τα λοιπά μέλη της οικογενείας του, συμπεριλαμβανομένων των παππούδων του, οι οποίοι ζουν στη Γερμανία από το 1989, και της θείας του.

11. Ο B πήγε στο νηπιαγωγείο και στο σχολείο και έλαβε το απολυτήριό του αφού ολοκλήρωσε τις γενικές σπουδές του πρώτου κύκλου δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως (Hauptschulabschluss). Ομιλεί καλά τη γερμανική γλώσσα, ενώ οι γνώσεις του στην ελληνική περιορίζονται στην προφορική κατανόηση με βασικό λεξιλόγιο.

12. Με την αίτησή του το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι ο B εμφανίζει διαταραχή αντικοινωνικής προσωπικότητας και, επιπλέον, υποφέρει από την παιδική του ηλικία από διαταραχή ελλειμματικής προσοχής-υπερκινητικότητας (ΔΕΠΥ). Για τον λόγο αυτόν έχει υποβληθεί επανειλημμένως σε θεραπεία και εξακολουθεί να λαμβάνει φαρμακευτική αγωγή.

13. Με διάταξη της 7ης Νοεμβρίου 2012, η οποία εκδόθηκε από το Amtsgericht Pforzheim (πταισματοδικείο Περιφέρειας Pforzheim, Γερμανία) στο πλαίσιο απλουστευμένης ποινικής διαδικασίας, επιβλήθηκε στον B χρηματική ποινή ίση με το ποσό μετατροπής 90 ημερών φυλακίσεως, ύψους περίπου 3 000 ευρώ, για υπεξαίρεση, παράνομη βία, απόπειρα εκβιάσεως και παράνομη οπλοκατοχή.

14. Στις 10 Απριλίου 2013 ο B διέπραξε ληστεία σε αίθουσα ηλεκτρονικών παιγνίων με περίστροφο με λαστιχένιες σφαίρες, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να εξασφαλίσει τα αναγκαία για την πληρωμή της ως άνω ποινής χρήματα.

15. Με απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2013, το Landgericht Karlsruhe (πλημμελειοδικείο Καρλσρούης, Γερμανία) καταδίκασε τον B σε στερητική της ελευθερίας ποινή πέντε ετών και οκτώ μηνών για διακεκριμένη ληστεία σε κατ' ιδέαν συρροή με παράνομη οπλοφορία, για πυροβόλο όπλο, καθώς και με παράνομη κατοχή πυρομαχικών. Η απόφαση αυτή κατέστη τελεσίδικη την 1η Μαΐου 2014.

16. Ο B τελεί υπό κράτηση από τις 12 Απριλίου 2013, με εξαίρεση την περίοδο από τις 15 Μαΐου 2013 έως τις 12 Αυγούστου 2013, κατά την οποία εκτελέσθηκε η μετατραπείσα ποινή.

17. Με απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 2014 η αρμόδια υπηρεσία αλλοδαπών διαπίστωσε την απώλεια του δικαιώματος εισόδου και διαμονής του B στο γερμανικό έδαφος, με το αιτιολογικό ότι πληρούνταν οι προϋποθέσεις για τη διαπίστωση της απώλειας του δικαιώματος εισόδου και διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 5, του νόμου για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 30ής Ιουλίου 2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38. Συγχρόνως, επιβλήθηκε στον B απαγόρευση εισόδου και διαμονής για επτά έτη από την ημερομηνία αναχωρήσεώς του από τη Γερμανία.

18. Ο Β άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως της 25ης Νοεμβρίου 2014 ενώπιον του Verwaltungsgericht Karlsruhe (διοικητικού πρωτοδικείου Καρλσρούης, Γερμανία), το οποίο ακύρωσε την προσβληθείσα απόφαση με διάταξη της 10ης Σεπτεμβρίου 2015.

19. Το αιτούν δικαστήριο, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (διοικητικό εφετείο Βάδης-Βιρτεμβέργης, Γερμανία), επελήφθη της εφέσεως που ασκήθηκε κατά της ως άνω διατάξεως του ομόσπονδου κράτους Βάδης-Βιρτεμβέργης. Στο πλαίσιο της δίκης ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το ομόσπονδο κράτος Βάδης-Βιρτεμβέργης υποστηρίζει ότι η διαπιστωτική πράξη απώλειας του δικαιώματος εισόδου και διαμονής είναι νόμιμη, ενώ ο Β υποστηρίζει ότι το αδίκημα που διέπραξε δεν εμπίπτει στους «επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας» κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 και ότι, δεδομένου ότι ο ίδιος διαμένει στη Γερμανία από την ηλικία των 3 ετών και δεν έχει δεσμούς με την Ελλάδα, απολαύει της ενισχυμένης προστασίας έναντι της απελάσεως που προβλέπεται από τη διάταξη αυτή.

20. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, στην επίδικη υπόθεση, η πράξη που τέλεσε ο Β δεν μπορεί να θεωρηθεί επιτακτικός λόγος δημόσιας ασφάλειας, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Έτσι, αφενός, εάν ο Β απολαύει της προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, δεν μπορεί να απελαθεί από τη Γερμανία. Αφετέρου, το ίδιο δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες σχετικά με τη δυνατότητα αναγνωρίσεως της προστασίας αυτής στον Β, δεδομένου ότι αυτός κρατείται, κατ' αρχήν, από τις 12 Απριλίου 2013.

Β. Η υπόθεση C-424/16, Vomero

21. Ο F. Vomero, αναιρεσίβλητος στην υπόθεση της κύριας δίκης, είναι Ιταλός υπήκοος γεννημένος το 1957, ο οποίος εγκαταστάθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο με τη Βρετανίδα σύζυγό του στις 3 Μαρτίου 1985. Το ζεύγος τέλεσε γάμο λίγους μήνες μετά την είσοδό του στη χώρα, όπου ο F. Vomero εργαζόταν περιστασιακά και ασχολούνταν με τη φροντίδα των πέντε τέκνων του ζεύγους.

22. Το 1998 το ζεύγος χώρισε και ο F. Vomero εγκατέλειψε τη συζυγική στέγη και εγκαταστάθηκε στην οικία του Edward Mitchell.

23. Την 1η Μαρτίου 2001 ο F. Vomero σκότωσε τον E. Mitchell. Το 2002 καταδικάστηκε σε οκταετή κάθειρξη για ανθρωποκτονία. Απολύθηκε τον Ιούλιο του 2006.

24. Με απόφαση της 23ης Μαρτίου 2007, η οποία επικυρώθηκε στις 17 Μαΐου 2007, ο Υπουργός Εσωτερικών αποφάσισε την απέλαση του F. Vomero, σύμφωνα με τις διατάξεις της κανονιστικής πράξεως του 2006 περί μεταναστεύσεως (Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος). Εν όψει της απελάσεώς του, ο F. Vomero τέθηκε υπό κράτηση μέχρι τον Δεκέμβριο του 2007.

25. Πριν αχθεί ενώπιον του Supreme Court of the United Kingdom (Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου), η υπόθεση της κύριας δίκης κρίθηκε από το Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [εφετείο διοικητικών διαφορών (τμήμα μεταναστεύσεως και ασύλου), Ηνωμένο Βασίλειο] και από το Court of Appeal (εφετείο, Ηνωμένο Βασίλειο). Η εκδίκαση της υποθέσεως αναβλήθηκε δύο φορές ενόψει της δημοσιεύσεως από το Δικαστήριο των αποφάσεων της 16ης Ιανουαρίου 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), και της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9). Εν τω μεταξύ, ο F. Vomero τέλεσε και άλλα αδικήματα για τα οποία καταδικάστηκε.

26. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο F. Vomero δεν είχε αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής πριν του επιβληθεί το μέτρο της απελάσεως. Εντούτοις, παρατηρεί ότι ο F. Vomero διέμενε στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου από τις 3 Μαρτίου 1985, γεγονός από το οποίο τεκμαίρεται ότι είχε διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής «κατά τα προηγούμενα δέκα έτη», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Αν ισχύει κάτι τέτοιο, δεν μπορεί να εκτελεστεί εις βάρος του απόφαση απελάσεως, εκτός εάν αυτή στηρίζεται σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας.

IV. Οι δίκες και τα υποβαλλόμενα προδικαστικά ερωτήματα

27. Υπ' αυτές τις συνθήκες, τα αιτούντα δικαστήρια υπέβαλαν στο Δικαστήριο τα προδικαστικά ερωτήματά τους στο πλαίσιο των δύο σχετικών υποθέσεων.

28. Στην υπόθεση C-316/16, το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (διοικητικό εφετείο Βάδης-Βιρτεμβέργης) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει να λαμβάνεται εκ προοιμίου ως δεδομένο ότι η επιβολή και, εν συνεχεία, η εκτέλεση στερητικής της ελευθερίας ποινής δεν επιφέρουν διάρρηξη των δεσμών ενσωματώσεως πολίτη της Ένωσης που εισήλθε στο κράτος μέλος υποδοχής σε ηλικία τριών ετών και ότι, ως εκ τούτου, δεν διακόπτεται η συνεχής διαμονή δέκα ετών κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 και δεν αίρεται η προστασία κατά της απελάσεως δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, εφόσον ο πολίτης της Ένωσης, μετά την είσοδό του σε ηλικία τριών ετών, έχει ζήσει έως σήμερα σε αυτό το κράτος μέλος υποδοχής, δεν έχει κανέναν δεσμό με το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος και η αξιόποινη πράξη για την οποία επιβλήθηκε και εκτελέσθηκε στερητική της ελευθερίας ποινή διαπράχθηκε μετά από εικοσαετή διαμονή;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα: πρέπει να εκτιμάται το αν η εκτέλεση στερητικής της ελευθερίας ποινής διαρρηγνύει τους δεσμούς ενσωματώσεως χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η συγκεκριμένη στερητική της ελευθερίας ποινή που επιβλήθηκε για την αξιόποινη πράξη η οποία συνιστά τον λόγο απελάσεως;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο και στο δεύτερο ερώτημα: ποια κριτήρια πρέπει να χρησιμοποιηθούν για να προσδιορισθεί εάν, σε τέτοια περίπτωση, ο ενδιαφερόμενος πολίτης της Ένωσης εξακολουθεί να απολαύει προστασίας κατά της απελάσεως δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38;

4) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο και στο δεύτερο ερώτημα: προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης δεσμευτικούς κανόνες για τον προσδιορισμό του "ακριβούς χρόνου κατά τον οποίο εγείρεται το ζήτημα της απελάσεως" και κατά τον οποίο πρέπει να εκτιμάται συνολικώς η κατάσταση του ενδιαφερόμενου πολίτη της Ένωσης, προκειμένου να εξετασθεί κατά πόσον η διακοπή της διαμονής του κατά τα δέκα τελευταία έτη πριν από την απέλασή του τον αποκλείει από την ενισχυμένη προστασία κατά της απελάσεως;»

29. Στην υπόθεση C-424/16, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Εξαρτάται η ενισχυμένη προστασία την οποία προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, [της οδηγίας 2004/38] από την κατοχή δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά την έννοια [του άρθρου] 16 και [του άρθρου] 28, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας;

2) Εάν η απάντηση που θα δοθεί στο πρώτο ερώτημα είναι αρνητική, υποβάλλονται επίσης τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

Είναι η περίοδος διαμονής των προηγούμενων δέκα ετών στην οποία αναφέρεται το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', [της οδηγίας 2004/38]:

α) μια απλή ημερολογιακή περίοδος, η οποία υπολογίζεται [...] από την κρίσιμη ημερομηνία (εν προκειμένω, την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως απελάσεως) και [με αναδρομή] στο παρελθόν, συμπεριλαμβανομένων ενδεχομένων διαστημάτων απουσίας ή φυλακίσεως, [ή]

β) μια όχι κατ' ανάγκην αδιάλειπτη περίοδος, η οποία υπολογίζεται [...] από την κρίσιμη ημερομηνία [και με αναδρομή] στο παρελθόν, [με προσθήκη] όλ[ων] τ[ων] χρονικ[ών] διαστ[ημάτων] κατά τα οποία το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δεν απουσίαζε ούτε βρισκόταν στη φυλακή, έτσι ώστε το τελικό άθροισμα να ισούται, αν αυτό είναι εφικτό, με συνολικά δέκα έτη προηγούμενης διαμονής;

3) Ποια είναι η πραγματική σχέση μεταξύ του κριτηρίου της δεκαετούς διαμονής στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', [της οδηγίας 2004/38] και της συνολικής εκτιμήσεως του δεσμού ενσωματώσεως;»

30. Ο B, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις στην υπόθεση C-316/16. Ο F. Vomero, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Δανική Κυβέρνηση, η Ιρλανδική Κυβέρνηση, η Ελληνική Κυβέρνηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υπέβαλαν τις γραπτές τους παρατηρήσεις στην υπόθεση C-424/16. Προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας, αποφασίστηκε η συνεκδίκαση των δύο υποθέσεων. Τα μέρη που υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους κατά το έγγραφο στάδιο της διαδικασίας, με εξαίρεση την Ελληνική Κυβέρνηση και την Ολλανδική Κυβέρνηση, παρέστησαν και στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 17ης Ιουλίου 2017.

V. Ανάλυση

A. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-424/16: συνιστά το δικαίωμα μόνιμης διαμονής προϋπόθεση για την αναγνώριση της ενισχυμένης προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38;

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

31. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-424/16, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν εάν ένας πολίτης της Ένωσης, προκειμένου να τύχει της κατ' άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 ενισχυμένης προστασίας έναντι της απελάσεως, πρέπει οπωσδήποτε να έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 16 της οδηγίας αυτής, το οποίο, με τη σειρά του, εγγυάται την προβλεπόμενη από το άρθρο 28, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας προστασία από την απέλαση.

32. Επισημαίνω ότι το ερώτημα αυτό τίθεται αποκλειστικά στην υπόθεση C-424/16, καθώς το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι ο F. Vomero δεν είχε αποκτήσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, πράγμα που απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει προτού εκδώσει την τελική του απόφαση σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, όπως αυτό ερμηνεύεται από το Δικαστήριο. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η διαπίστωση αυτή στηρίζεται στο γεγονός ότι ο F. Vomero εξέτισε ποινή καθείρξεως από το 2001 έως το 2006, καθώς και στην ερμηνεία που έχει ακολουθήσει το Δικαστήριο με τη

νομολογία του, ιδίως με τις αποφάσεις Dias [3] και Onuekwere [4].

33. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι, όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων κρατών που πληρούν την προϋπόθεση της ελάχιστης διάρκειας παρουσίας στην αγορά εργασίας ενός κράτους μέλους, δηλαδή εκείνους που αντλούν τα δικαιώματά τους από την απόφαση 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, για την ανάπτυξη της συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι το δικαίωμα διαμονής τους, το οποίο είναι συνακόλουθο του δικαιώματος προσβάσεως στην αγορά εργασίας, δεν θίγεται από τη φυλάκιση [5]. Το Δικαστήριο υιοθέτησε την άποψη αυτή παραπέμποντας στο γράμμα των διατάξεων της εν λόγω αποφάσεως, το οποίο δεν επιτρέπει τον περιορισμό του δικαιώματος διαμονής, πλην της περιπτώσεως απουσίας ή εάν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας [6]. Με την απόφαση Dias [7], ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι μία παρόμοια διάταξη της οδηγίας 2004/38, δηλαδή το άρθρο της 16, παράγραφος 4, μπορεί να εφαρμοστεί κατ' αναλογίαν σε περιόδους πριν από εκείνες που καταλαμβάνονται από την οδηγία 2004/38, οι οποίες δεν συνιστούν νόμιμη διαμονή κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής [8]. Στην περίπτωση της υποθέσεως Dias [9], όμως, αφενός, το Δικαστήριο επιδίωξε κυρίως να θεραπεύσει ένα κενό της οδηγίας 2004/38 και μία κατάσταση που μπορούσε να ανακύψει μόνο σε χρόνο προγενέστερο της οδηγίας αυτής [10]. Αφετέρου, η προπαρατεθείσα νομολογία αναφέρεται στην επιρροή την οποίαν ασκεί η φυλάκιση στην απόλαυση δικαιωμάτων που αποκτήθηκαν μετά από κάποια έτη παρουσίας στην αγορά εργασίας, ενώ η απόφαση Onuekwere [11] αφορά το στάδιο της αποκτήσεως ενός δικαιώματος. Ως εκ τούτου, το κύριο σκεπτικό του Δικαστηρίου στην απόφαση Onuekwere [12], σύμφωνα με το οποίο η συνεκτίμηση των περιόδων φυλακίσεως για τους σκοπούς της αποκτήσεως του δικαιώματος μόνιμης διαμονής θα ήταν αντίθετη προς τον σκοπό της οδηγίας 2004/38, δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση της απώλειας του δικαιώματος αυτού, δεδομένου ότι εδώ πρόκειται μάλλον για πολίτη της Ένωσης που αντλεί ευνοϊκές συνέπειες όχι απευθείας από περιόδους φυλακίσεως, αλλά από προηγούμενες περιόδους διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους.

34. Όσον αφορά το ζήτημα αν η αναγνώριση της ενισχυμένης προστασίας, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, προϋποθέτει την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής, το αιτούν δικαστήριο εξέθεσε δύο διαφορετικές απόψεις, καθώς τα μέλη του δεν κατέληξαν σε ομοφωνία επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος. Ανάλογη απόκλιση καταγράφεται και στις απόψεις των διαδίκων.

35. Σύμφωνα με την πρώτη άποψη, η οποία υποστηρίζεται κατ' ουσίαν από την Ιρλανδική Κυβέρνηση, την Ελληνική Κυβέρνηση, την Ολλανδική Κυβέρνηση και την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και από την Επιτροπή, η προστασία έναντι της απελάσεως παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης προοδευτικά. Ως εκ τούτου, η αναγνώριση της ενισχυμένης προστασίας που προβλέπει το άρθρο 28, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας προϋποθέτει την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής –με τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

3 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψη 57).

4 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, σκέψη 26).

5 Βλ. αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, σκέψεις 38 και 39), και της 7ης Ιουλίου 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, σκέψη 32). Στο πλαίσιο της προσωρινής κρατήσεως, η οποία ακολουθείται από ποινική καταδίκη σε στερητική της ελευθερίας ποινή με αναστολή, βλ. επίσης απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, σκέψεις 40 και 41).

6 Αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, σκέψη 38), και της 7ης Ιουλίου 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, σκέψη 28).

7 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψη 64).

8 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψη 65).

9 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 Βλ. συναφώς προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak στην υπόθεση Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, σημείο 102).

11 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, σκέψη 26).

36. Η δεύτερη άποψη, την οποίαν υποστηρίζουν ο F. Vomero και η Δανική Κυβέρνηση, στηρίζεται στην αντίληψη ότι το άρθρο 28, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2004/38 καθιερώνει δύο διαφορετικά καθεστώτα προστασίας έναντι της απελάσεως. Κατά συνέπεια, δεν είναι απαραίτητο ένας πολίτης της Ένωσης να απολαύει της προστασίας που απορρέει από το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, βάσει του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, για να διεκδικήσει την προστασία έναντι της απελάσεως βάσει του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής.

2. Επί του διαδοχικού χαρακτήρα των επιπέδων προστασίας έναντι της απελάσεως στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38

37. Η άποψη ότι η ενισχυμένη προστασία, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, προϋποθέτει την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής στοιχείται προς τη γενικότερη ιδέα ενός συστήματος προστασίας η οποία παρέχεται σταδιακά.

38. Η οδηγία 2004/38 υιοθετεί αυτή τη λογική ιδίως όσον αφορά την απειλή κατά της δημόσιας ασφάλειας, η οποία δικαιολογεί περιορισμούς του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

39. Αρχικώς, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, πολίτης της Ένωσης δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να απελαθεί από το κράτος μέλος υποδοχής, εκτός εάν συντρέχουν «λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας». Στη συνέχεια, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, πολίτης της Ένωσης με δικαίωμα μόνιμης διαμονής δεν μπορεί να απελαθεί από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, παρά μόνο για «σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας». Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, δεν μπορεί να ληφθεί απόφαση απελάσεως εις βάρος πολίτη της Ένωσης που έχει διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, εκτός εάν η απόφαση αυτή στηρίζεται σε «επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας». Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι αυτή η τελευταία έννοια είναι πολύ πιο περιορισμένη από εκείνη των «σοβαρών λόγων» κατά την έννοια της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου [13].

40. Κατά συνέπεια, το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 εξασφαλίζει υψηλότερο επίπεδο προστασίας έναντι της απελάσεως από εκείνο του άρθρου 28, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας, το οποίο, με τη σειρά του, παρέχει υψηλότερο επίπεδο προστασίας από εκείνο του άρθρου 28, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

3. Είναι τα επίπεδα προστασίας έναντι της απελάσεως ανάλογα του βαθμού ενσωματώσεως στο κράτος μέλος υποδοχής;

41. Όπως προεξέθεσα, στο σύστημα που προβλέπεται από την οδηγία 2004/38, το επίπεδο προστασίας έναντι της απελάσεως βαίνει προοδευτικά αυξανόμενο. Ωστόσο, στην υπόθεση C-424/16, το αιτούν δικαστήριο δεν διερωτάται σχετικά με το επίπεδο προστασίας έναντι της απελάσεως, αλλά μάλλον σχετικά με το αν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται για κάθε επίπεδο της προστασίας αυτής προβλέπονται κατά τρόπο διαδοχικό.

42. Ο βαθμός ενσωματώσεως ενός πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής αποτελεί στοιχείο-κλειδί του συστήματος προστασίας έναντι της απελάσεως, όπως αυτό προβλέπεται από την οδηγία 2004/38, δεδομένου ότι το επίπεδο της προστασίας αυτής είναι ανάλογο του βαθμού ενσωματώσεως του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής. Η ύπαρξη της σχέσεως αυτής επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 23 της οδηγίας 2004/38, σύμφωνα με την οποία το πεδίο εφαρμογής των μέτρων απελάσεως εις βάρος πολιτών της Ένωσης πρέπει να περιορίζεται με βάση την αρχή της αναλογικότητας, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη διάφορα πραγματικά στοιχεία,

13 Βλ., συναφώς, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 40).

μεταξύ των οποίων και «ο βαθμός ένταξης των ενδιαφερομένων». Η αιτιολογική σκέψη 24 της εν λόγω οδηγίας επιβεβαιώνει την προσέγγιση αυτή, διευκρινίζοντας ότι «όσο μεγαλύτερη είναι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους στο κράτος μέλος υποδοχής, τόσο μεγαλύτερη προστασία θα πρέπει να παρέχεται έναντι [της] απέλασης».

43. Εξάλλου, ο νομοθέτης αποφάσισε να εισαγάγει, στο άρθρο 16, παράγραφος 1, και στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, κριτήρια για την εκτίμηση του βαθμού ενσωματώσεως στο κράτος μέλος υποδοχής αναλόγως της διάρκειας διαμονής στο έδαφός του. Η λεγόμενη «νόμιμη» πενταετής διαμονή στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής καθιστά δυνατή την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής, το οποίο συνοδεύεται από την προστασία έναντι οποιασδήποτε αποφάσεως απελάσεως, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, ενώ, βάσει του άρθρου 28, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας, η διαμονή «κατά τα προηγούμενα δέκα έτη» παρέχει ακόμη μεγαλύτερη προστασία.

44. Επιπλέον, το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 ορίζει ότι, κατ' αρχήν, το αδιάλειπτο της διαμονής πριν την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής δεν θίγεται από προσωρινές απουσίες που δεν υπερβαίνουν συνολικά τους έξι μήνες ετησίως ούτε από απουσίες μεγαλύτερης διάρκειας, όταν αυτές δικαιολογούνται από τους λόγους που προβλέπει η διάταξη αυτή. Στη συνέχεια, το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι απώλεια του δικαιώματος μόνιμης διαμονής επέρχεται μόνο σε περίπτωση απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη.

45. Κατά πάγια νομολογία, ωστόσο, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία αποκτήσεως και απώλειας του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 16 της οδηγίας 2004/38, δεν μπορούν να εφαρμοστούν ως έχουν στην περίπτωση του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας αυτής.

46. Αφενός, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η περίοδος φυλακίσεως διακόπτει το αδιάλειπτο της νόμιμης διαμονής σε σχέση με την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38[14], ενώ, σύμφωνα με την απόφαση G.[15], στην περίπτωση της δεκαετούς διαμονής του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας αυτής, μια τέτοια περίοδος στερήσεως της ελευθερίας δεν μπορεί «κατ' αρχήν» να θεωρηθεί ότι διακόπτει το αδιάλειπτο της διαμονής[16].

47. Αφετέρου, στην απόφαση Τσακουρίδης[17], το Δικαστήριο ερωτήθηκε εάν μπορούσαν να εφαρμοστούν κατ' αναλογίαν οι προϋποθέσεις απώλειας του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, όπως προβλέπονται από το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38, προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον οι απουσίες από το έδαφος του κράτους μέλους κατά τη διάρκεια των δέκα προηγουμένων ετών εμπόδιζαν την αναγνώριση της ενισχυμένης προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε αρνητικά, κρίνοντας ότι οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να προβαίνουν σε συνολική εκτίμηση προκειμένου να διαπιστώσουν εάν έχουν διαρραγεί οι δεσμοί ενσωματώσεως που είχαν δημιουργηθεί προηγουμένως με το κράτος μέλος υποδοχής[18].

48. Το πνεύμα της προπαρατεθείσας νομολογίας ανιχνεύεται και στις γραπτές παρατηρήσεις της Επιτροπής, η οποία παρουσίασε περιπτώσεις στις οποίες πρόσωπα που διέμεναν στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής επί δέκα έτη δεν είχαν αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Η πρώτη περίπτωση στην οποίαν αναφέρεται η Επιτροπή και η οποία ακολουθεί το σκεπτικό του Δικαστηρίου

14 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, σκέψη 31).

15 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 36).

17 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψεις 30 έως 32). Σχετικά με τις διαφορές μεταξύ των όρων χορηγήσεως και απώλειας του δικαιώματος μόνιμης διαμονής και εκείνων που αφορούν την ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, βλ. επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Υ. Bot στην υπόθεση Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, σημείο 28).

στην απόφαση Τσακουρίδης[19] αφορά πρόσωπο που διέμεινε νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής επί τουλάχιστον δέκα έτη, εργάστηκε σε αυτό επί τέσσερα έτη, στη συνέχεια επέστρεψε στο κράτος μέλος καταγωγής του για επτά μήνες και επανήλθε στο κράτος μέλος υποδοχής όπου εργάσθηκε επί τρία έτη· μετά από νέα περίοδο διαμονής στο κράτος μέλος καταγωγής του, επέστρεψε στο κράτος μέλος υποδοχής, όπου άρχισε και πάλι να εργάζεται. Η δεύτερη περίπτωση στην οποίαν αναφέρεται η Επιτροπή απηχεί την απόφαση G.[20] και αφορά πρόσωπο το οποίο διέμεινε στο κράτος μέλος υποδοχής για τουλάχιστον δέκα έτη εργαζόμενο καθ' όλη αυτή την περίοδο, η οποία, όμως, διακοπτόταν από σύντομες περιόδους φυλακίσεως.

49. Εντούτοις, επισημαίνω ότι, στις αποφάσεις Τσακουρίδης και G., οι ενδιαφερόμενοι δεν είχαν απολέσει το δικαίωμά τους μόνιμης διαμονής[21]. Ως εκ τούτου, απαντώντας στα προδικαστικά ερωτήματα στις δύο αυτές υποθέσεις, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στην παραδοχή ότι δεν αμφισβητούνταν η χορήγηση της προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

50. Επιπλέον, με την απόφαση Τσακουρίδης[22] το Δικαστήριο δεν έκρινε ρητώς ότι μόνον περίοδοι απουσίας από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μεγαλύτερες από εκείνες που καθορίζονται στο άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38 μπορούσαν να διακόψουν το αδιάλειπτο της διαμονής των δέκα προηγουμένων ετών, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας αυτής, με αποτέλεσμα να παρέχεται στο θιγόμενο από το μέτρο απελάσεως πρόσωπο η ενισχυμένη προστασία, κατά την έννοια της τελευταίας αυτής διατάξεως, και, συγχρόνως, να μην του παρέχεται το δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Η ανάλυση στην απόφαση εκείνη οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο είχε μάλλον κατά νου την αντίθετη περίπτωση. Σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά που είχε παρουσιάσει το τότε αιτούν δικαστήριο, ο Παναγιώτης Τσακουρίδης εγκατέλειψε το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μόνο δύο φορές, την πρώτη φορά για περίπου εξίμισι μήνες και τη δεύτερη φορά για λίγο περισσότερο από δεκαέξι μήνες. Εξάλλου, με την απόφαση Τσακουρίδης[23], το Δικαστήριο έκρινε ότι «αν συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα άτομα που τελούν στην κατάσταση του Π. Τσακουρίδη, ο οποίος έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν πληρούν την προϋπόθεση διαμονής την οποία θέτει το άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, το μέτρο απέλασης θα μπορούσε ενδεχομένως να δικαιολογείται σε περίπτωση συνδρομής "σοβαρών λόγων δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας", κατά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38».

51. Εξάλλου, από την οδηγία 2004/38 και, ιδίως, από το άρθρο της 14, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο της 7, παράγραφος 1, δεν προκύπτει ότι το δικαίωμα νόμιμης διαμονής στο έδαφος άλλου κράτους μέλους για διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών μπορεί να περιοριστεί αναλόγως του αν έχει αποκτηθεί δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Έτσι, είναι δυνατή η νόμιμη διαμονή με διαλείμματα στο έδαφος ενός κράτους μέλους για διάστημα μεγαλύτερο των δέκα ετών, χωρίς να έχει αποκτηθεί το δικαίωμα μόνιμης διαμονής. Η δυνατότητα αυτή, ωστόσο, δεν θα πρέπει να οδηγεί απαραιτήτως στη χορήγηση της προστασίας έναντι της απελάσεως που προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38.

19 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 Αποφάσεις της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψεις 19 και 37), και της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 36).

22 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψεις 37).

52. Το Δικαστήριο έκρινε ήδη, με την απόφαση Lassal[24], ότι η απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής εξαρτάται από την ενσωμάτωση στο κράτος μέλος υποδοχής. Έκρινε επίσης συναφώς, με τις αποφάσεις Dias[25] και Onuekwere[26], ότι ο βαθμός ενσωματώσεως πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής στηρίζεται όχι μόνο σε γεωγραφικά και χρονικά, αλλά και σε ποιοτικά κριτήρια.

53. Έχω επίγνωση του γεγονότος ότι οι κρίσεις του Δικαστηρίου στις τρεις αυτές αποφάσεις αφορούν ιδίως την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38. Οι αποφάσεις αυτές δεν αφορούν, τουλάχιστον άμεσα, τη δεκαετή περίοδο διαμονής του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας αυτής. Θεωρώ, ωστόσο, ότι οι κρίσεις του Δικαστηρίου βαίνουν πέραν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 16 της οδηγίας 2004/38. Όπως ανέφερα ανωτέρω, στο σημείο 42 των προτάσεων αυτών, ο βαθμός ενσωματώσεως έχει σημασία στο πλαίσιο του συστήματος προστασίας έναντι της απελάσεως βάσει του άρθρου 28 της οδηγίας 2004/38.

54. Κατόπιν των ανωτέρω, θεωρώ ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 προστασία έναντι της απελάσεως, καθώς και η ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της ίδιας οδηγίας παρέχονται αναλόγως του απαιτούμενου βαθμού ενσωματώσεως. Η μόνη διαφορά μεταξύ των δύο αυτών διατάξεων έγκειται στον βαθμό ενσωματώσεως που απαιτείται προκειμένου να χορηγηθεί ορισμένο επίπεδο προστασίας, το οποίο αποτελεί το συνδυαστικό αποτέλεσμα των ίδιων παραγόντων. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατή η παροχή υψηλότερου επιπέδου προστασίας χωρίς να έχει προηγουμένως επιτευχθεί ο βαθμός ενσωματώσεως που επιτρέπει την αναγνώριση της προστασίας του προηγουμένου επιπέδου.

4. Επί του επιχειρήματος περί συνοχής όσον αφορά τον διαδοχικό χαρακτήρα των επιπέδων προστασίας έναντι της απελάσεως στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38

55. Τα συμπεράσματα που αντλούνται από την ανάλυση της οδηγίας 2004/38 στο σύνολό της ενισχύουν την άποψη που προεξέθεσα.

56. Στο σύστημα της οδηγίας 2004/38, η προστασία έναντι της απελάσεως που προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής αποτελεί ένα από τα πλεονεκτήματα του δικαιώματος μόνιμης διαμονής[27]. Η επιρροή της αποκτήσεως του δικαιώματος μόνιμης διαμονής στην έννομη κατάσταση πολίτη άλλου κράτους μέλους εντός του κράτους μέλους υποδοχής εκδηλώνεται ιδίως, αφενός, με την κατ' αρχήν άνευ όρων πρόσβαση σε ορισμένα οικονομικά επιδόματα[28] και, αφετέρου, με την πρόβλεψη λιγότερων προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή στο έδαφος αυτό. Ειδικότερα, από το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι το δικαίωμα μόνιμης διαμονής δεν υπόκειται στις προϋποθέσεις του κεφαλαίου III της οδηγίας αυτής. Υπενθυμίζω ότι οι προϋποθέσεις αυτές σκοπό έχουν ιδίως να διασφαλίσουν ότι ένας πολίτης της Ένωσης δεν επιβαρύνει το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής κατά τη διάρκεια της εκεί διαμονής του. Από τις σχετικές διατάξεις προκύπτει ότι ο δικαιούχος μόνιμης διαμονής θα μπορούσε να επιβαρύνει το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, χωρίς να μπορεί να απελαθεί από το εν λόγω κράτος μέλος[29].

24 Βλ. απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2010 (C-162/09, EU:C:2010:592, σκέψη 37).

25 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψη 64).

26 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, σκέψη 25).

27 Dollat P., *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2008, σ. 278.

28 Βλ. άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

29 Lenaerts, K., «European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity», *Jurisprudence*, αριθ. 18, 2011, σ. 409.

57. Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο, η άποψη ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 αναγνώριση της προστασίας έναντι της απελάσεως δεν προϋποθέτει δικαίωμα μόνιμης διαμονής οδηγεί σε οξύμωρα αποτελέσματα. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή, ένας πολίτης της Ένωσης θα μπορούσε να απελαθεί μόνο για επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας και, συγχρόνως, θα μπορούσε να απελαθεί εάν επιβάρυνε υπέρμετρα το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, οπότε το σύστημα προστασίας έναντι της απελάσεως που προβλέπει η οδηγία 2004/38 θα καθίστατο προδήλως ανακόλουθο.

58. Είναι αληθές ότι από την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι, εάν ο δικαιούχος κοινωνικής παροχής επιβαρύνει υπέρμετρα το σύστημα κοινωνικής προστασίας του κράτους μέλους υποδοχής, το τελευταίο, προτού προβεί στη λήψη μέτρου απελάσεως, πρέπει «να λαμβάνει υπόψη τη διάρκεια διαμονής», καθώς και «την προσωπική [του] κατάσταση». Εξάλλου, πριν τη διαπίστωση ότι ένας πολίτης της Ένωσης επιβαρύνει υπέρμετρα το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, η οποία συνεπάγεται την απώλεια του δικαιώματος διαμονής, πρέπει να έχει προηγηθεί προσεκτική εξέταση, η οποία θα λαμβάνει υπόψη ένα σύνολο στοιχείων υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας[30]. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά που σκοπούν στην τήρηση της αρχής της αναλογικότητας δεν είναι ισοδύναμα με το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, το οποίο –βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38– αποκλείει συστηματικά τη δυνατότητα απελάσεως προσώπου από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για λόγους που συνδέονται με τη λειτουργία του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας.

59. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα της υποθέσεως C-424/16 την απάντηση ότι η χορήγηση της ενισχυμένης προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 προϋποθέτει την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 16 και του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

Β. Επί του δευτέρου και του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος της υποθέσεως C-424/16: η μέθοδος υπολογισμού της περιόδου που αντιστοιχεί στα «προηγούμενα δέκα έτη», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

60. Με το δεύτερο προδικαστικό του ερώτημα στην υπόθεση C-424/16, το οποίο υποβάλλεται για την περίπτωση που το Δικαστήριο δώσει αρνητική απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο καλεί το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της ερμηνείας της εκφράσεως «προηγούμενα δέκα έτη», η οποία περιέχεται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Θεωρώ ότι, με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν εάν οι περίοδοι απουσίας και φυλακίσεως μπορούν να θεωρηθούν περίοδοι διαμονής για τον υπολογισμό των δέκα προηγουμένων ετών, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38.

61. Επιπλέον, με το τρίτο του προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-424/16, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να προσδιοριστεί η ακριβής σχέση μεταξύ του κριτηρίου της περιόδου των δέκα ετών, που προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, και της συνολικής εκτιμήσεως του δεσμού ενσωματώσεως.

62. Επικαλούμενο την έννοια της συνολικής εκτιμήσεως του δεσμού ενσωματώσεως στο τρίτο του προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να επισημαίνει μια ανακολουθία μεταξύ του κριτηρίου της περιόδου των «δέκα προηγουμένων ετών», η οποία προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 και είναι συγκεκριμένη και ακριβής, και της

30 Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, σκέψεις 69 έως 75).

«συνολικής εκτιμήσεως του δεσμού ενσωματώσεως», η οποία αποτελεί νομική έννοια πολύ πιο αόριστη. Λαμβανομένου υπόψη ότι η εν λόγω συνολική εκτίμηση πραγματοποιείται όταν η περίοδος των «δέκα προηγουμένων ετών», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, διακόπτεται από περιόδους απουσίας ή φυλακίσεως, το δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να εξεταστούν από κοινού.

2. Επί της φύσεως της περιόδου των «δέκα προηγουμένων ετών», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38

63. Κατ' αρχάς, επισημαίνω ότι, με την απόφαση G.[31], το Δικαστήριο ερμήνευσε ήδη την έκφραση «προηγούμενα δέκα έτη» του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, επισημαίνοντας ότι ο υπολογισμός που πραγματοποιείται βάσει της διατάξεως αυτής είναι διαφορετικός από εκείνον που πραγματοποιείται με σκοπό τη χορήγηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής, δεδομένου ότι η περίοδος αναφοράς «*πρέπει, κατ' αρχήν, να είναι συνεχής* και να υπολογίζεται ανατρέχοντας από τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως απελάσεως του ενδιαφερόμενου στο παρελθόν»[32].

64. Κατά συνέπεια, σε αντίθεση με το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, η προστασία έναντι της απελάσεως κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 δεν αποτελεί δικαίωμα το οποίο, μετά την κτήση του, παράγει μόνιμα αποτελέσματα ανεξάρτητα από το ζήτημα της απελάσεως και ανάλογα εκείνων που περιγράφονται στο σημείο 56 των προτάσεων αυτών. Η προστασία αυτή παρέχεται υπό την προϋπόθεση ότι το πρόσωπο διαμένει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για ένα κατ' αρχήν αδιάλειπτο διάστημα δέκα ετών, στοιχείο το οποίο πρέπει να ελέγχεται κάθε φορά που τίθεται ζήτημα απελάσεως.

3. Επί του συνυπολογισμού των περιόδων απουσίας στα «προηγούμενα δέκα έτη» κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38

65. Το Δικαστήριο ερμήνευσε το γράμμα του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 υπό την έννοια ότι η περίοδος των «δέκα προηγουμένων ετών» πρέπει, κατ' αρχήν, να είναι αδιάλειπτη.

66. Ωστόσο, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας Υ. Bot με τις προτάσεις του στην υπόθεση Τσακουρίδης[33], δεν είναι δυνατόν να απαγορευθεί πλήρως κάθε διάστημα απουσίας του πολίτη της Ένωσης, καθώς θα ήταν αντίθετη προς τον σκοπό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, ο οποίος επιδιώκεται με την οδηγία 2004/38, η αποτροπή των πολιτών 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 ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως.

67. Ακολουθώντας την ίδια συλλογιστική, το Δικαστήριο, με την απόφαση Τσακουρίδης[34], έκρινε ότι, προκειμένου να διαπιστώνουν σε ποιον βαθμό τα διαστήματα απουσίας από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής στερούν από τον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα στην ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, οι αρχές του κράτους μέλους υποδοχής οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη όλες τις κρίσιμες πτυχές της εκάστοτε περιπτώσεως και, ιδίως, τη διάρκεια κάθε διαστήματος απουσίας του ενδιαφερομένου από το κράτος μέλος υποδοχής, τη συνολική διάρκεια και τη συχνότητα αυτών των απουσιών, καθώς και τους λόγους για τους οποίους ο

31 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψεις 28 και 37). Η υπογράμμιση δική μου.

33 C-145/09, EU:C:2010:322, σημείο 122.

34 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

ενδιαφερόμενος έφυγε από το εν λόγω κράτος μέλος. Κατά το Δικαστήριο, πρέπει να εξακριβώνεται συγκεκριμένα εάν οι απουσίες αυτές σημαίνουν τη μεταφορά του κέντρου των προσωπικών, οικογενειακών και επαγγελματικών συμφερόντων του ενδιαφερόμενου σε άλλο κράτος[35]. Η θέση αυτή στηρίζεται στην άποψη ότι μια τέτοια μετακίνηση αποτελεί ένδειξη διαρρήξεως των δεσμών με το κράτος μέλος υποδοχής[36]. Κατά συνέπεια, ένας αμελητέος βαθμός ενσωματώσεως δεν δικαιολογεί τη διαπίστωση ότι διατηρήθηκε το αδιάλειπτο της διαμονής των δέκα ετών, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, έτσι ώστε να αναγνωριστεί στον ενδιαφερόμενο δικαίωμα στην ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως.

68. Θεωρώ ότι η έννοια της συνολικής εκτιμήσεως, η οποία πραγματοποιείται μόνον όταν τίθεται το ζήτημα της αδιάλειπτης διαμονής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη στο πλαίσιο της διαδικασίας απελάσεως, καθιερώθηκε από το Δικαστήριο προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι η προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 δεν θα καθίσταται ανέφικτη ή εντελώς αναποτελεσματική εξαιτίας της μη εύλογης απαιτήσεως για απαρεγκλίτως αδιάλειπτη παρουσία στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Θεωρώ ότι η αναφορά στον δεσμό ενσωματώσεως καθιστά επιεικέστερο το περιεχόμενο της διατάξεως αυτής, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας.

69. Έτσι, σε περιπτώσεις απουσίας από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, προκειμένου να διαπιστώνεται σε ποιον βαθμό αυτά τα διαστήματα απουσίας διακόπτουν τη διαμονή και στερούν στον ενδιαφερόμενο την ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, πρέπει να πραγματοποιείται συνολική εκτίμηση των δεσμών ενσωματώσεως του ενδιαφερομένου στο κράτος μέλος υποδοχής.

4. Επί του συνυπολογισμού των περιόδων φυλακίσεως στα «προηγούμενα δέκα έτη», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38

α) Επί της επιρροής των περιόδων φυλακίσεως στην παροχή της ενισχυμένης προστασίας κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, υπό το πρίσμα των αποφάσεων Onuekwere και G.

70. Κατά το Δικαστήριο, η επιβολή από τον εθνικό δικαστή τελεσίδικης ποινής φυλακίσεως μπορεί να αποδεικνύει τη μη τήρηση από τον ενδιαφερόμενο των αρχών τις οποίες έχει καθιερώσει η κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής στο ποινικό του δίκαιο[37]. Επιπλέον, η εν λόγω μη τήρηση αποτελεί με τη σειρά της τον λόγο που δικαιολογεί τη διαπίστωση ότι οι περίοδοι φυλακίσεως, αφενός, δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ούτε για τη χορήγηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής[38] ούτε για την αναγνώριση της ενισχυμένης προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 και, αφετέρου, διακόπτουν, κατ' αρχήν, το αδιάλειπτο της διαμονής, κατά την έννοια της τελευταίας αυτής διατάξεως[39]. Το Δικαστήριο εκτιμά συναφώς ότι το να αντλεί ένας καταδικασμένος από περιόδους φυλακίσεως το δικαίωμα προστασίας του άρθρου 28, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2004/38 θα ήταν προδήλως αντίθετο προς τον επιδιωκόμενο από την οδηγία αυτή σκοπό[40]. Εξάλλου,

35 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 33).

36 Βλ., συναφώς, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 34).

37 Αποφάσεις της 16ης Ιανουαρίου 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, σκέψη 26), και της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 31).

38 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, σκέψη 26).

39 Βλ. απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 32).

40 Αποφάσεις της 16ης Ιανουαρίου 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, σκέψη 26), και της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 31).

όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον η διαλείπουσα διαμονή κατά τη διάρκεια της δεκαετίας πριν από την απόφαση απελάσεως στερεί στον ενδιαφερόμενο την ενισχυμένη προστασία, πρέπει σε κάθε δεδομένη περίπτωση να πραγματοποιείται συνολική εκτίμηση της καταστάσεως του ενδιαφερομένου κατά το συγκεκριμένο χρονικό σημείο κατά το οποίο τίθεται το ζήτημα της απελάσεως[41].

71. Επανέρχομαι, κατ' αρχάς, εν συντομία στην ανάλυση που προηγήθηκε στα σημεία 63 και 64 των προτάσεων αυτών, σύμφωνα με την οποία, στο πλαίσιο του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, η χορήγηση της ενισχυμένης προστασίας έναντι της απελάσεως εξαρτάται από την απάντηση στο ερώτημα αν ο πολίτης της Ένωσης διέμεινε στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα δέκα έτη που προηγήθηκαν της αποφάσεως απελάσεως. Έτσι, αν διαπιστωθεί ότι η περίοδος αυτή ήταν αδιάλειπτη, όλα τα διαστήματα απουσίας ή φυλακίσεως κατά τα προηγούμενα δέκα έτη θεωρούνται περίοδοι διαμονής κατά την έννοια της διατάξεως αυτής. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να υποστηρίζεται, αφενός, ότι μια περίοδος φυλακίσεως δεν διακόπτει το αδιάλειπτο της διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 και συγχρόνως, αφετέρου, ότι η περίοδος αυτή δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη προκειμένου να διαπιστωθεί αν πολίτης της Ένωσης έχει διαμείνει στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη[42].

72. Η διαπίστωση του Δικαστηρίου σχετικά με την επιρροή μιας περιόδου φυλακίσεως στη χορήγηση της προστασίας έναντι της απελάσεως, η οποία υπενθυμίζεται στο σημείο 70 των προτάσεων αυτών, χρήζει ορισμένων διευκρινίσεων.

73. Πρώτον, αφενός, δεν θεωρώ πολύ πιθανό πολίτης της Ένωσης να συνιστά απειλή για θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας, η οποία θα δικαιολογούσε την απέλασή του, χωρίς ο ίδιος να έχει διαπράξει αδίκημα τέτοιας σοβαρότητας που να δικαιολογεί καταδίκη του σε ποινή φυλακίσεως. Έτσι, οι περισσότεροι από εκείνους τους οποίους αφορά η προστασία έναντι της απελάσεως για λόγους δημοσίας τάξεως ή ασφάλειας, όπως προβλέπεται από το άρθρο 28 της οδηγίας 2004/38, τουλάχιστον στις έννομες τάξεις στις οποίες τα μέτρα απελάσεως έπονται της ποινικής καταδίκης, όταν τίθεται το ζήτημα της απελάσεως τελούν υπό κράτηση ή έχουν προσφάτως ολοκληρώσει την έκτιση ποινής φυλακίσεως. Το άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 θα καθίστατο σε μεγάλο βαθμό άνευ ουσίας, εάν η επιβολή μιας ποινής φυλακίσεως εμπόδιζε συστηματικά την παροχή της προστασίας που προβλέπει η διάταξη αυτή.

74. Αφετέρου, ένας πολίτης της Ένωσης μπορεί να καταδικαστεί σε ποινή φυλακίσεως ακόμη και για αδίκημα που δεν διέπραξε από πρόθεση. Είναι αμφίβολο εάν η περίπτωση αυτή μπορεί να εξομοιωθεί με τη μη τήρηση των αρχών που καθιερώνει το ποινικό δίκαιο, η οποία μπορεί να είναι χαρακτηριστική ενός εκ προθέσεως τελεσθέντος αδικήματος. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη έχουν προβλέψει τη δυνατότητα επιβολής σύντομης στερητικής της ελευθερίας ποινής για αδικήματα ελάσσονος βαρύτητας. Θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας να έχει τις ίδιες συνέπειες για το αδιάλειπτο της διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, η αρχική περίοδος μιας ποινής που επιβλήθηκε για σοβαρό αδίκημα και μια σχετικά σύντομη περίοδος φυλακίσεως για αδίκημα ελάσσονος βαρύτητας. Τέλος, δεν θεωρώ ότι η εκτέλεση μιας ποινής φυλακίσεως που επιβάλλεται σε περίπτωση άδικης καταδίκης μπορεί να διακόψει το αδιάλειπτο της διαμονής, δεδομένου ότι, στην περίπτωση αυτή, δεν πρόκειται για αδίκημα του οποίου η τέλεση διαπιστώθηκε νομοτύπως στο πλαίσιο ποινικής δίκης. Ως εκ τούτου, ακόμη και αν υποτεθεί ότι οι περίοδοι φυλακίσεως μπορούν να εμποδίσουν τη χορήγηση της

41 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 35).

42 Βλ., συναφώς, την ερμηνεία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 υπό το πρίσμα της αποφάσεως της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 35), όπως εκτέθηκε από το δικαστήριο που υπέβαλε την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στην υπόθεση εκείνη, το Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [εφετείο διοικητικών διαφορών (τμήμα μεταναστεύσεως και ασύλου)], με την απόφασή του της 14ης Μαΐου 2014, [2014] UKUT 392 (IAC).

ενισχυμένης προστασίας κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, η εξέταση του αδικήματος που οδήγησε στην καταδίκη και στην έκτιση στερητικής της ελευθερίας ποινής αποτελεί στοιχείο που δεν πρέπει να παραβλέπεται κατά τη λήψη της αποφάσεως περί χορηγήσεως της εν λόγω ενισχυμένης προστασίας.

75. Δεύτερον, αυτό που στρέφεται κατά των αξιών που έχουν καθιερωθεί από το ποινικό δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής είναι το ίδιο το αδίκημα. Από την επιβολή ποινής φυλακίσεως τεκμαίρεται απλώς ότι ο καταδικασθείς διέπραξε σοβαρό αδίκημα.

76. Εάν, όμως, το σκεπτικό που ακολούθησε το Δικαστήριο στην απόφαση Dias [43] και το οποίο υπενθυμίζεται στη σκέψη 25 της αποφάσεως Onuekwere [44] στην οποία παραπέμπουν οι σκέψεις 31 και 32 της αποφάσεως G. [45], είχε άμεση εφαρμογή στην περίπτωση των κρατουμένων, θα έπρεπε να θεωρείται ότι η περίοδος παρουσίας στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής που άρχισε με τη διάπραξη του αδικήματος διακόπτει τη συνεχή διαμονή. Υπενθυμίζω ότι, στην απόφαση Dias [46], σε σχέση με την έννομη κατάσταση που προηγήθηκε της οδηγίας 2004/38, το Δικαστήριο εφάρμοσε κατ' αναλογίαν τους κανόνες που αφορούν την επιρροή των απουσιών στην απώλεια δικαιώματος διαμονής επί της περιόδου παρουσίας εντός του κράτους μέλους υποδοχής χωρίς δικαίωμα διαμονής. Το Δικαστήριο έκρινε συναφώς ότι η απόφαση διαμονής χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα θέτει υπό αμφισβήτηση τον δεσμό ενσωματώσεως του ενδιαφερομένου με το εκάστοτε κράτος μέλος, δεδομένου ότι η ενσωμάτωση στηρίζεται όχι μόνο σε γεωγραφικά και χρονικά, αλλά και σε ποιοτικά κριτήρια [47]. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με το σκεπτικό αυτό, τα εν λόγω κριτήρια συνδέονται με την τήρηση των αξιών της εθνικής έννομης τάξεως.

77. Γίνεται, έτσι, κατανοητό ότι, στις αποφάσεις Onuekwere [48] και G. [49], το Δικαστήριο θεώρησε ως διακοπή της συνεχούς διαμονής όχι το ίδιο το αδίκημα, αλλά την επιβολή ποινής φυλακίσεως, γεγονός που δεν επιτρέπει στις εθνικές αρχές οι οποίες είναι αρμόδιες να αποφασίσουν για την απέλαση να αποφανθούν σχετικά με την ποινική ευθύνη και τις συνέπειές της εκτός ποινικής δίκης.

78. Τρίτον, εάν, γενικώς, η απουσία ποιοτικής ενσωματώσεως οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν περίοδοι παρουσίας στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής που διακόπτουν τη συνεχή διαμονή κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, ανακύπτει το ερώτημα για ποιον λόγο ο βαθμός ενσωματώσεως πολίτη της Ένωσης κατά τα προηγούμενα δέκα έτη δεν εξετάζεται κάθε φορά που τίθεται το ζήτημα της απελάσεώς του, ακόμη και αν ο πολίτης αυτός δεν τέθηκε ποτέ υπό κράτηση.

79. Ως εκ τούτου, δεν έχω πειστεί ότι μόνη η μη τήρηση των αρχών της εθνικής έννομης τάξεως δικαιολογεί τη διαπίστωση ότι οι περίοδοι φυλακίσεως διακόπτουν αυτομάτως τη διαμονή, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38.

43 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

44 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

45 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

46 Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

47 Βλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, σκέψεις 62 έως 66).

48 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

49 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

β) Επί του αδιαλείπτου της διαμονής ως προϋποθέσεως για την ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38

80. Όπως παρατήρησα ανωτέρω, στα σημεία 66 έως 68 των προτάσεων αυτών, η συνολική εκτίμηση των δεσμών ενσωματώσεως πραγματοποιείται μόνον όταν αμφισβητείται το αδιάλειπτο της διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Εάν το αδιάλειπτο δεν αμφισβητηθεί, τεκμαίρεται ο βαθμός ενσωματώσεως που επιτεύχθηκε κατά το διάστημα των δέκα προηγουμένων ετών, στο οποίο αναφέρεται η εν λόγω διάταξη.

81. Επισημαίνω συναφώς ότι, στην υπόθεση Τσακουρίδης[50], το αιτούν δικαστήριο ζητούσε να μάθει σε ποιον βαθμό οι απουσίες από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά την περίοδο στην οποίαν αναφέρεται το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 στερούσαν από τον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα στην ενισχυμένη προστασία της διατάξεως αυτής. Κατόπιν περιόδου απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής, ο Π. Τσακουρίδης υποχρεώθηκε να επιστρέψει σε αυτό για να εκτίσει ποινή φυλακίσεως που του είχε επιβληθεί από το ποινικό δικαστήριο του κράτους μέλους αυτού. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός αυτό και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο ο ενδιαφερόμενος τελούσε υπό κράτηση μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τη συνολική εκτίμηση του κατά πόσον είχαν διαρραγεί οι δεσμοί ενσωματώσεως που αυτός είχε δημιουργήσει προηγουμένως με το κράτος μέλος υποδοχής[51]. Έτσι, το Δικαστήριο δεν προέκρινε την άποψη ότι η φυλάκιση διακόπτει το αδιάλειπτο της διαμονής των δέκα προηγουμένων ετών, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Θεωρώ ότι το Δικαστήριο ασχολήθηκε περισσότερο με το ζήτημα αν μια τέτοια περίοδος αναγκαστικής παρουσίας στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής μετά τις περιόδους απουσίας, παρά τη θέληση του Π. Τσακουρίδη, έθετε υπό αμφισβήτηση τη διαπίστωση ότι το κέντρο των προσωπικών, οικογενειακών ή επαγγελματικών συμφερόντων του είχε μεταφερθεί σε άλλο κράτος μέλος λόγω των απουσιών του από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής[52].

82. Εξάλλου, θεωρώ την ερμηνεία που μόλις πρότεινα σύμφωνη με εκείνη της Επιτροπής[53]. Πράγματι, στην ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρεται ότι, «[κ]ατά κανόνα, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τον χρόνο κατά τον οποίο ο ενδιαφερόμενος βρισκόταν πράγματι υπό καθεστώς κράτησης κατά τον υπολογισμό της διάρκειας της διαμονής βάσει του άρθρου 28 [της οδηγίας 2004/38] όταν δεν οικοδομήθηκαν δεσμοί με το κράτος μέλος υποδοχής»[54]. Από τα ανωτέρω, θα μπορούσε να συναχθεί a contrario το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή στηρίχθηκε στην παραδοχή ότι, όταν τίθεται το ζήτημα του επιπέδου προστασίας έναντι της απελάσεως, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2004/38, οι περίοδοι φυλακίσεως ασκούν επιρροή, υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για πολίτη της Ένωσης εγκατεστημένο ήδη στο κράτος μέλος υποδοχής.

83. Αν η ενσωμάτωση στην οποία στηρίζεται ένα καθεστώς προστασίας έναντι μέτρων απελάσεως, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, αξιολογείται με βάση το αν το κέντρο των προσωπικών, οικογενειακών ή επαγγελματικών συμφερόντων πολίτη της Ένωσης βρίσκεται στο έδαφος κράτους μέλους στο πλαίσιο της ασκήσεως του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας, γεγονός που προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικού δεσμού με αυτό το κράτος μέλος, η φυλάκιση του πολίτη αυτού θέτει υπό αμφισβήτηση την ενσωμάτωσή του στο εν λόγω κράτος μέλος. Μία φυλάκιση ισοδυναμεί με αναγκαστική παρουσία στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής και αυτό θέτει υπό αμφισβήτηση τη διαπίστωση ότι –κατά τη διατύπωση της

50 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

51 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 34).

52 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 33).

53 Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για την καλύτερη ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας 2004/38 [COM(2009) 313 τελικό].

54 Βλ. σ. 15.

αποφάσεως Τσακουρίδης[55] – το κέντρο των συμφερόντων του ενδιαφερομένου εξακολουθεί να βρίσκεται στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά την άσκηση του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας. Ως εκ τούτου, σε περίπτωση φυλακίσεως, δεν μπορεί να τεκμαρθεί ενσωμάτωση κατά τα δέκα προηγούμενα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, και, συνεπώς, αμφισβητείται το αδιάλειπτο της διαμονής.

84. Τούτο ισχύει πολλώ μάλλον όταν ο βαθμός ενσωματώσεως αξιολογείται βάσει ποιοτικών στοιχείων, στα οποία έγινε αναφορά ανωτέρω, στο σημείο 76 των προτάσεων αυτών, παρ' όλο που, κατά την άποψή μου, τα στοιχεία αυτά μπορούν να αποτελούν ενδείξεις για το αν το κέντρο των προσωπικών συμφερόντων πολίτη της Ένωσης βρίσκεται πράγματι στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Κατά τη διάρκεια της κρατήσεως, αφενός, η ενσωμάτωση στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής μπορεί να διαταραχθεί λόγω του περιορισμού της ελευθερίας του πολίτη της Ένωσης. Αφετέρου, η στερητική της ελευθερίας ποινή, η οποία απομονώνει από την κοινωνία το πρόσωπο που διέπραξε ποινικό αδίκημα, αντιπροσωπεύει, κατ' αρχήν, μια ultima ratio στη διάθεση των κρατών μελών, το μόνο πραγματικό πρακτικό μέσο για την προστασία της κοινωνίας από άκρως επικίνδυνα άτομα. Ως εκ τούτου, τα ποινικά δικαστήρια θα έπρεπε, κατ' αρχήν, να δίνουν προτεραιότητα στις μη στερητικές της ελευθερίας ποινές και η ποινή φυλακίσεως θα έπρεπε να επιβάλλεται μόνο για τον κολασμό των προδήλως απαράδεκτων για την κοινωνία του κράτους μέλους ειδών συμπεριφοράς. Κατά συνέπεια, από μια ποινή φυλακίσεως μπορεί να τεκμαρθεί ότι το άτομο στο οποίο αυτή επιβλήθηκε διέπραξε σοβαρό αδίκημα και ότι, κατά πάσα πιθανότητα, το άτομο αυτό δεν σέβεται τις αρχές της κοινωνίας του κράτους μέλους υποδοχής.

85. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, σε περίπτωση φυλακίσεως, πρέπει να εκτιμώνται συνολικά όλα τα στοιχεία που ασκούν επιρροή στην εκάστοτε υπόθεση, προκειμένου να διαπιστώνεται εάν έχουν ήδη δημιουργηθεί δεσμοί ενσωματώσεως με το κράτος μέλος υποδοχής ή εάν οι δεσμοί αυτοί διερράγησαν κατά τη διάρκεια της φυλακίσεως, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να χορηγηθεί η ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38.

86. Εξάλλου, σε αντίθεση με τις ανησυχίες που εξέφρασε το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-424/16, δεν θεωρώ ότι υπάρχει «ένταση» μεταξύ του κριτηρίου του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 και της συνολικής εκτιμήσεως του δεσμού ενσωματώσεως ή ασάφεια σε σχέση με αυτή τη συνολική εκτίμηση. Η εν λόγω εκτίμηση πραγματοποιείται μόνον όταν τίθεται το ζήτημα του αδιαλείπτου της διαμονής κατά τα δέκα προηγούμενα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, προκειμένου να διαπιστώνεται αν η διαμονή εξακολούθησε να είναι αδιάλειπτη παρά τις περιόδους απουσίας ή φυλακίσεως.

87. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-424/16 ότι η έκφραση «προηγούμενα δέκα έτη» του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 πρέπει να ερμηνευθεί ως αναφερόμενη σε αδιάλειπτη περίοδο, η οποία υπολογίζεται με αφετηρία το συγκεκριμένο χρονικό σημείο κατά το οποίο τίθεται το ζήτημα της απελάσεως και με αναδρομή στο παρελθόν και η οποία συμπεριλαμβάνει ενδεχόμενες περιόδους απουσίας ή φυλακίσεως, υπό την προϋπόθεση ότι καμία από αυτές τις περιόδους απουσίας ή φυλακίσεως δεν είχε ως αποτέλεσμα τη διάρρηξη των δεσμών ενσωματώσεως με το κράτος μέλος υποδοχής.

55 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

Γ. Επί των προδικαστικών ερωτημάτων της υποθέσεως C-316/16: τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της συνολικής εκτιμήσεως των δεσμών ενσωματώσεως στο κράτος μέλος υποδοχής

1. Συνιστούν η μακροχρόνια διαμονή στο κράτος μέλος υποδοχής και η απουσία οποιουδήποτε δεσμού με το κράτος μέλος καταγωγής επαρκή στοιχεία για να γίνει δεκτό ότι ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα στην αυξημένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38;

88. Με το πρώτο του προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-316/16 το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν μπορεί να αποκλειστεί εκ προοιμίου η άποψη ότι η καταδίκη και, εν συνεχεία, η έκτιση ποινής στερητικής της ελευθερίας μπορούν να επιφέρουν διάρρηξη των δεσμών ενσωματώσεως στο κράτος μέλος υποδοχής πολίτη της Ένωσης, ο οποίος, μετά την είσοδό του στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους σε ηλικία 3 ετών, πέρασε σε αυτό όλη του τη ζωή και δεν έχει πλέον δεσμούς με το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος, όταν το αδίκημα που οδήγησε στην καταδίκη του και στην έκτιση στερητικής της ελευθερίας ποινής διαπράχθηκε μετά από εικοσαετή διαμονή, όταν, κατά συνέπεια, δεν πληρούται η προϋπόθεση της αδιάλειπτης διαμονής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, και όταν, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να αναγνωριστεί στον πολίτη αυτόν η προστασία έναντι της απελάσεως σύμφωνα με τη διάταξη αυτή.

89. Θεωρώ ότι, με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν εάν η μακροχρόνια διαμονή στο κράτος μέλος υποδοχής και η απουσία οποιουδήποτε δεσμού με το κράτος μέλος ιθαγένειας αποτελούν δύο στοιχεία επαρκή για την αναγνώριση στον ενδιαφερόμενο της ενισχυμένης προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38.

90. Είναι αληθές ότι η περίπτωση του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38 αφορά ιδίως, όπως αναφέρει και η αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας αυτής, τους πολίτες της Ένωσης που έχουν διαμείνει σε όλη τους τη ζωή στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Επομένως, η σημαντική διάρκεια της διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής παρέχει ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως.

91. Ωστόσο, όπως επισήμανε το Δικαστήριο με την απόφαση Τσακουρίδης[56] αναφερόμενο στην αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας 2004/38, στην περίπτωση της ενισχυμένης προστασίας έναντι της απελάσεως, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής, το αποφασιστικό κριτήριο είναι αν ο πολίτης της Ένωσης διέμενε στο εν λόγω κράτος μέλος κατά τα δέκα έτη που προηγήθηκαν της αποφάσεως απελάσεως.

92. Το χρονικό αυτό διάστημα πρέπει, κατ' αρχήν, να είναι αδιάλειπτο. Όταν, όμως, τίθεται το ζήτημα της συνέχειάς του, πρέπει να πραγματοποιείται συνολική εκτίμηση, προκειμένου να διαπιστώνεται εάν έχουν διαρραγεί οι δεσμοί ενσωματώσεως στο κράτος μέλος υποδοχής που είχαν δημιουργηθεί κατά το προηγούμενο διάστημα και, αναλόγως, να παρέχεται ή όχι η ενισχυμένη προστασία.

56 Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 38). Βλ. επίσης, συναφώς, απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 37).

93. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει συναφώς ότι στο πλαίσιο αυτής της «συνολικής» εκτιμήσεως πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, όπως δηλώνει και ο επιθετικός της προσδιορισμός, «όλες οι κρίσιμες πτυχές κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης» [57]. Όπως προανέφερα στα σημεία 83 και 84 των προτάσεων αυτών, η ενσωμάτωση πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής εκφράζεται με χρονικά, τοπικά και ποιοτικά στοιχεία. Ως εκ τούτου, σε αντίθεση με την περίπτωση που εξετάζεται στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, η διάρκεια της διαμονής, ως αμιγώς χρονικό κριτήριο, δεν μπορεί να αποτελεί το μοναδικό κριτήριο για την εκτίμηση του βαθμού των δεσμών ενσωματώσεως.

94. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το εύρος της συνολικής εκτιμήσεως που πραγματοποιείται προκειμένου να διαπιστωθεί εάν έχουν διαρραγεί οι δεσμοί ενσωματώσεως δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στα κριτήρια της μακροχρόνιας εγκαταστάσεως στο κράτος μέλος υποδοχής και της απουσίας οποιουδήποτε δεσμού με το κράτος μέλος καταγωγής.

2. Επί του συνυπολογισμού της περιόδου φυλακίσεως στο πλαίσιο της συνολικής εκτιμήσεως της καταστάσεως του ενδιαφερομένου, λαμβανομένων υπόψη των διαφορών μεταξύ των εθνικών εννόμων τάξεων

α) Εισαγωγικές παρατηρήσεις

95. Με το δεύτερο προδικαστικό του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι οι πολίτες της Ένωσης των οποίων έχει διαταχθεί η απέλαση κατά τη διάρκεια της φυλακίσεώς τους, με διοικητική απόφαση μεταγενέστερη της ποινικής καταδίκης, περιέρχονται σε μειονεκτική θέση –χωρίς να συντρέχει ουσιαστικός λόγος- σε σχέση με τους πολίτες της Ένωσης που ζουν σε κράτος μέλος του οποίου οι αρχές διατάσσουν μέτρα απελάσεως ως ποινή ή ως παρεπόμενο της ποινής μέτρο.

96. Με το τέταρτο προδικαστικό του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το δίκαιο της Ένωσης περιέχει διατάξεις για τον προσδιορισμό του «ακριβούς χρόνου κατά τον οποίο εγείρεται το ζήτημα της απελάσεως» [58] και κατά τον οποίο πρέπει να εκτιμάται συνολικώς η κατάσταση του ενδιαφερόμενου. Αν παραστεί ανάγκη, απόκειται στα κράτη μέλη να θεσπίσουν συναφώς δικονομικές διατάξεις, τηρώντας την αρχή της δικονομικής αυτονομίας.

97. Με αυτό το τέταρτο προδικαστικό ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο επανέρχεται σε προβληματισμό που εξέφρασε ήδη στο πλαίσιο του δεύτερου προδικαστικού του ερωτήματος. Εκτιμά ότι τα διαφορετικά συστήματα λήψεως αποφάσεων οδηγούν σε διαφορετικά αποτελέσματα συνολικής εκτιμήσεως των δεσμών ενσωματώσεως, αναλόγως του χρόνου κατά τον οποίον ελήφθη η απόφαση απελάσεως. Στα συστήματα στα οποία τα μέτρα απελάσεως λαμβάνονται εκτός του πλαισίου της ποινικής δίκης, εάν η αρμόδια αρχή λάβει μέτρο απελάσεως εντός σύντομου χρονικού διαστήματος μετά την καταδίκη, η διάρκεια της κρατήσεως θα είναι, κατά πάσα πιθανότητα, σχετικώς σύντομη. Αντιθέτως, εάν η εν λόγω αρχή μεταθέσει χρονικά τη λήψη του μέτρου απελάσεως, τούτο μπορεί να οδηγήσει στη διάρρηξη των δεσμών ενσωματώσεως εξαιτίας της μεγάλης διάρκειας της φυλακίσεως.

98. Θεωρώ ότι οι ανησυχίες που εκφράζονται στο πλαίσιο του δευτέρου και του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος αφορούν την ίδια προβληματική. Είναι αληθές ότι, με τις αμφιβολίες που εκφράζει με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται περισσότερο στη χρονική διάρκεια της συνολικής εκτιμήσεως των δεσμών ενσωματώσεως, διερωτώμενο αν πρέπει να υπολογίζεται σε αυτήν η περίοδος φυλακίσεως, ενώ, με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, ζητεί να προσδιοριστεί το αποφασιστικό χρονικό σημείο για την εκτίμηση της πραγματικής καταστάσεως, προκειμένου να διαπιστώνεται αν ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα στην ενισχυμένη προστασία του

57 Βλ. συναφώς αποφάσεις της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 33), και της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 36).

58 Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται συναφώς στις προμνημονευθείσες αποφάσεις της 23ης Νοεμβρίου 2010, Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:708, σκέψη 32), και της 16ης Ιανουαρίου 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 35).

άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Δεν μπορεί, όμως, να αποκλειστεί η δυνατότητα η εκτίμηση αυτή να πραγματοποιείται αναδρομικώς, με αναφορά στο χρονικό σημείο που προηγήθηκε της εκτίσεως της ποινής φυλακίσεως, οπότε δεν θα χρειαζόταν να ληφθεί υπόψη η επιρροή της ποινής αυτής στους δεσμούς ενσωματώσεως και θα αποφεύγονταν οι επιπλοκές που προκύπτουν από τις διαφορές μεταξύ των εθνικών εννόμων τάξεων. Αν συνέβαινε κάτι τέτοιο, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο παρόμοιας αναλύσεως.

99. Έτσι, με το δεύτερο και με το τέταρτο προδικαστικό του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινισθεί αν, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, η περίοδος εκτίσεως στερητικής της ελευθερίας ποινής πρέπει να συνυπολογίζεται στο πλαίσιο της συνολικής εκτιμήσεως των δεσμών ενσωματώσεως.

100. Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, σε συστήματα όπως το επίδικο στην κύρια δίκη, ο συνυπολογισμός της εκτίσεως στερητικής της ελευθερίας ποινής θα στερούσε από τους πολίτες των λοιπών κρατών μελών το δικαίωμα στην ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως, όπως αυτή προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, δεδομένου ότι η διοικητική απόφαση λαμβάνεται, κατ' αρχήν, κατά τη διάρκεια της κρατήσεως του ενδιαφερομένου και ενώ το αδιάλειπτο της διαμονής έχει ήδη διακοπεί από την έκτιση της στερητικής της ελευθερίας ποινής.

101. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο προσδιορισμός του χρόνου κατά τον οποίον τίθεται το ζήτημα της απελάσεως δεν μπορεί να πραγματοποιείται με βάση το εθνικό δικονομικό δίκαιο, καθόσον ο χρόνος αυτός καθορίζει στην πραγματικότητα το επίπεδο ουσιαστικής προστασίας του οποίου απολαύει ο πολίτης της Ένωσης. Βάσει της παραδοχής αυτής, το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να θεωρεί ότι αυτό το καθοριστικό χρονικό σημείο, το οποίο θα εξασφάλιζε την ομοιόμορφη εφαρμογή του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, είναι εκείνο κατά το οποίο λαμβάνεται η επί της ουσίας απόφαση των δικαστών σχετικά με την απέλαση.

102. Η Γερμανική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκτιμούν ότι το ζήτημα του αποφασιστικού χρονικού σημείου κατά το οποίο τα διοικητικά δικαστήρια λαμβάνουν την απόφαση απελάσεως άπτεται του εθνικού δικαίου, ενώ η Επιτροπή, όπως και το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται να θεωρεί ότι το αποφασιστικό χρονικό σημείο για την εκτίμηση αυτή θα έπρεπε να προσδιορίζεται αυτοτελώς από τον νομοθέτη της Ένωσης ως εκείνο κατά το οποίο τα δικαστήρια αποφαίνονται επί της απελάσεως.

β) Επί της συνέπειας μεταξύ της εκτιμήσεως των δεσμών ενσωματώσεως και της εκτιμήσεως του ενεστώτος χαρακτήρα της απειλής για τα συμφέροντα του κράτους μέλους υποδοχής

103. Κατ' αρχάς, επισημαίνω ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν προσδιορίζει ούτε το είδος του συστήματος στο πλαίσιο του οποίου πρέπει να λαμβάνονται τα μέτρα απελάσεως ούτε τον χρόνο κατά τον οποίον οι εθνικές αρχές πρέπει να λαμβάνουν τα μέτρα αυτά. Στην οδηγία 2004/38, όμως, προσδιορίζονται ρητώς οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να λαμβάνονται εγκύρως τα μέτρα απελάσεως.

104. Σύμφωνα με πάγια νομολογία[59], η οποία επιβεβαιώνεται πλειστάκις από τον νομοθέτη της Ένωσης στην οδηγία 2004/38[60], η προϋπόθεση της υπάρξεως ενεστώτος λόγου απελάσεως πρέπει να πληρούται κατά τον χρόνο επιβολής της απελάσεως. Ειδικότερα, όταν τίθεται το ζήτημα της απελάσεως, πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, να εξετάζεται ο ενεστώς και πραγματικός χαρακτήρας των λόγων που τη δικαιολογούν.

59 Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, σκέψη 28). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 22ας Μαΐου 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, σκέψεις 18 και 19), και της 29ης Απριλίου 2004, Ορφανόπουλος και Oliveri (C-482/01 και C-493/01, EU:C:2004:262, σκέψεις 78 και 79).

60 Βλ., συναφώς, τις προτάσεις μου στην υπόθεση Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, σημεία 57 και 58).

105. Ως εκ τούτου, καίτοι είναι αληθές ότι η έκτιση της στερητικής της ελευθερίας ποινής μπορεί, κατ' αρχήν, να προκαλέσει τη διακοπή της διαμονής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38, στις έννομες τάξεις στις οποίες τα μέτρα απελάσεως έπονται της ποινικής καταδίκης, φαίνεται ότι, κατά τη διάρκεια της φυλακίσεως, η απειλή την οποία συνιστά ο κρατούμενος για τα συμφέροντα του κράτους μέλους υποδοχής πρέπει κατ' αρχήν να θεωρηθεί ότι αμβλύνεται. Σύμφωνα με την τρέχουσα ποινική πολιτική των κρατών μελών, η επιβολή της στερητικής της ελευθερίας ποινής από τα ποινικά δικαστήρια όχι μόνον καθιστά δυνατό τον κολασμό της παράνομης συμπεριφοράς, αλλά στοχεύει, αφενός, στην απομόνωση του εγκληματία, μέχρις ότου αυτός δεν θα συνιστά πλέον απειλή για την κοινωνία, και, αφετέρου, στην επανένταξή του στην κοινωνία, ώστε να μπορεί να διάγει βίο κοινωνικώς υπεύθυνο και να μη διαπράξει άλλα αδικήματα μετά την κράτηση [61].

106. Αντιθέτως, στις έννομες τάξεις στις οποίες τα μέτρα απελάσεως διατάσσονται από τα ποινικά δικαστήρια ως ποινή ή ως μέτρα παρεπόμενα ποινής φυλακίσεως, η φυλάκιση δεν διακυβεύει το αδιάλειπτο της διαμονής των δέκα προηγουμένων ετών, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38. Εντούτοις, το επίπεδο της απειλής κατά των συμφερόντων του κράτους μέλους υποδοχής αξιολογείται σε συνάρτηση με τις περιστάσεις που προηγήθηκαν της φυλακίσεως, δηλαδή όταν η απειλή είχε φτάσει στο ανώτατο σημείο της. Ο χρόνος διαπράξεως του αδικήματος αποτελεί την πλέον έντονη εκδήλωση της απειλής αυτής.

107. Θα ήταν, επομένως, ανακόλουθο, στις έννομες τάξεις στις οποίες τα μέτρα απελάσεως λαμβάνονται με διοικητική απόφαση, να εκτιμάται ο ενεστώς χαρακτήρας της απειλής για τα συμφέροντα του κράτους μέλους υποδοχής με βάση τις περιστάσεις που ισχύουν κατά τον χρόνο λήψεως του μέτρου απελάσεως, ενώ ο βαθμός ενσωματώσεως, ο οποίος καθορίζει το επίπεδο προστασίας έναντι της απελάσεως, να εκτιμάται αναδρομικώς, με αναφορά στο προηγούμενο αυτής χρονικό σημείο.

γ) Επί της λειτουργίας της ποινής φυλακίσεως

108. Όσον αφορά την ανησυχία του αιτούντος δικαστηρίου ότι, σε μια έννομη τάξη όπως αυτή στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι πολίτες των λοιπών κρατών μελών δεν θα έχουν ποτέ πρόσβαση στην ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως εάν οι δεσμοί ενσωματώσεως αξιολογούνται με βάση τις περιστάσεις που ισχύουν κατά τη φυλάκιση, θεωρώ ότι, κατά τη διατύπωση των αμφιβολιών του, το αιτούν δικαστήριο στηρίζεται στην παραδοχή ότι μια κράτηση θα έπρεπε αναπόφευκτα να οδηγεί στη διάρρηξη των δεσμών ενσωματώσεως στο κράτος μέλος υποδοχής και, κατά συνέπεια, στη διακοπή του αδιάλειπτου της διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/38.

109. Θεωρώ, ωστόσο, απολύτως ρεαλιστική την παραδοχή ότι πρόσωπο που εκτίει τουλάχιστον πενταετή ποινή φυλακίσεως διατηρεί τους δεσμούς του με το κράτος μέλος υποδοχής, ενόσω διατηρεί τους οικογενειακούς του δεσμούς κατά τη διάρκεια της κρατήσεως.

110. Εξάλλου, ο αποκλεισμός της περιόδου στερήσεως της ελευθερίας από μια τέτοια συνολική εκτίμηση θα ήταν αντίθετος με την τρέχουσα ποινική πολιτική των κρατών μελών, σύμφωνα με την οποία η κοινωνική επανένταξη του καταδικασθέντος που του επιτρέπει να ανακτήσει τη θέση του στην κοινωνία μετά την απόλυση αποτελεί τη θεμελιώδη λειτουργία της ποινής. Εάν εθεωρείτο κανόνας χωρίς εξαιρέσεις το γεγονός ότι η φυλάκιση διαρρηγνύει τους δεσμούς με το κράτος μέλος υποδοχής, το άτομο δεν θα ενεθαρρύνετο να συνεργαστεί με το σωφρονιστικό σύστημα που είναι επιφορτισμένο με την κοινωνική του επανένταξη. Αντιθέτως, η συνεκτίμηση των περιστάσεων που ίσχυσαν κατά την περίοδο φυλακίσεως επιτρέπει να ληφθεί υπόψη η δυναμική της διαδικασίας

61 Βλ., συναφώς, σημεία 48 έως 50 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Τσακουρίδης (C-145/09, EU:C:2010:322). Βλ., επίσης, τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στο σημείο 29 των προτάσεών του στην υπόθεση Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

κοινωνικής επανεντάξεως του κρατουμένου κατά τη διάρκεια της φυλακίσεώς του, με αποτέλεσμα οι προσπάθειές του να αποτρέπουν την περαιτέρω εξασθένηση των δεσμών ενσωματώσεώς του στο κράτος μέλος υποδοχής, ενώ η σκληρότερη μεταχείρισή του μπορεί να έχει τα αντίθετα αποτελέσματα για τους δεσμούς αυτούς.

δ) Επί της διπλής εκτιμήσεως των δεσμών ενσωματώσεως

111. Το ζήτημα αν πληρούται η προϋπόθεση που προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, δηλαδή αν ο ενδιαφερόμενος διέμεινε κατά τα προηγούμενα δέκα έτη στο κράτος μέλος υποδοχής, τίθεται κατά τον χρόνο κατά τον οποίον η αρμόδια αρχή εξετάζει το ενδεχόμενο λήψεως του μέτρου απελάσεως.

112. Σύμφωνα με την ανάλυση του Δικαστηρίου στην απόφαση I., στις περιπτώσεις που καλύπτονται από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 πρέπει να πραγματοποιείται και η εξέταση που προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας[62]. Σύμφωνα με την τελευταία αυτή διάταξη, προτού λάβει απόφαση απελάσεως για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφάλειας, το κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να λαμβάνει υπόψη, μεταξύ άλλων –πέραν της διάρκειας παραμονής του ενδιαφερομένου στην επικράτειά του, της ηλικίας του, της καταστάσεως της υγείας του και της οικογενειακής και οικονομικής του καταστάσεως–, την κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο κράτος μέλος υποδοχής. Επομένως, σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 28, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 23 της οδηγίας 2004/38, τα ως άνω στοιχεία, τα οποία μπορεί να εξελιχθούν με την πάροδο του χρόνου και εντάσσονται στο πλαίσιο της εξετάσεως που πραγματοποιείται πριν τη λήψη της αποφάσεως απελάσεως, πρέπει να αξιολογούνται σε συνάρτηση με τις περιστάσεις που ισχύουν κατά τον χρόνο κατά τον οποίον τίθεται το ζήτημα της απελάσεως, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας.

113. Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι οι δεσμοί ενσωματώσεως του ενδιαφερομένου μπορούν να εκτιμηθούν, αφενός, αυτοτελώς, σύμφωνα με το άρθρο 28, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, πριν από οποιαδήποτε απόφαση απελάσεως, και, αφετέρου, κατά τη συνολική εκτίμηση προκειμένου να διαπιστωθεί εάν διατηρήθηκε το αδιάλειπτο της διαμονής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της ίδιας οδηγίας. Ως εκ τούτου, κατά το αιτούν δικαστήριο, ο βαθμός ενσωματώσεως μπορεί να αξιολογηθεί δύο φορές στο πλαίσιο μίας και μόνον αποφάσεως απελάσεως, πράγμα που αντιβαίνει στους σκοπούς της οδηγίας 2004/38.

114. Επισημαίνω, κατ' αρχάς, ότι, όταν διαπιστώνεται ότι «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας» δικαιολογούν την απέλαση ατόμου, το αν το εν λόγω άτομο διέμενε ή όχι στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, δεν έχει πλέον καμιά σημασία, καθώς η προστασία που εξασφαλίζει η εν λόγω διάταξη δεν καλύπτει το άτομο αυτό έναντι του κινδύνου απελάσεώς του που στηρίζεται σε τέτοιους λόγους. Ως εκ τούτου, στην περίπτωση αυτή, πρέπει να πραγματοποιηθεί η εξέταση του άρθρου 28, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38. Κατά το στάδιο αυτό, μπορεί να προκύψει ότι δεν μπορεί να ληφθεί μέτρο απελάσεως. Κατά συνέπεια, ο βαθμός ενσωματώσεως αξιολογείται μόνο μία φορά στο πλαίσιο του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38.

115. Εξάλλου, όταν συντρέχουν «σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, πρέπει να εξετάζεται εάν το άτομο διέμεινε στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38. Αν ισχύει κάτι τέτοιο, δεν μπορεί να διαταχθεί απέλαση, άλλως, πρέπει να πραγματοποιηθεί η εξέταση που προβλέπεται από το άρθρο 28, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.

62 Απόφαση της 22ας Μαΐου 2012 (C-348/09, EU:C:2012:300, σκέψεις 32 και 34).

116. Είναι αληθές ότι, σε μια τέτοια περίπτωση, οι δεσμοί ενσωματώσεως φαίνεται να αξιολογούνται δύο φορές. Δεν με πείθει, ωστόσο, η άποψη ότι η διπλή αξιολόγηση των δεσμών ενσωματώσεως δεν είναι σύμφωνη με τους σκοπούς της οδηγίας 2004/38.

117. Αφενός, ενώ ο σκοπός της συνολικής εκτιμήσεως είναι να διαπιστωθεί εάν διακόπηκε το αδιάλειπτο της διαμονής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη, ο σκοπός της εξετάσεως που πραγματοποιείται βάσει του άρθρου 28, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 είναι να διαπιστωθεί εάν η απέλαση θα αποτελέσει μέτρο ανάλογο των περιστάσεων που ισχύουν κατά τον χρόνο κατά τον οποίον τίθεται το ζήτημα της απελάσεως. Έτσι, το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος επέτυχε να αποκαταστήσει τους δεσμούς του με το κράτος μέλος υποδοχής μετά τη διάρρηξή τους κατά τη διάρκεια των δέκα προηγουμένων ετών μπορεί να μεταβάλει το αποτέλεσμα της εξετάσεως που πραγματοποιείται βάσει του άρθρου 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38. Το γεγονός αυτό δεν μπορεί, ωστόσο, να θέσει υπό αμφισβήτηση τη διακοπή της διαμονής και, ως εκ τούτου, η ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38 δεν θα χορηγηθεί.

118. Αφετέρου, ενώ ο βαθμός ενσωματώσεως μπορεί να μην είναι αρκούντως ισχυρός ώστε να εξασφαλίζει το αδιάλειπτο της διαμονής, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, μπορεί να αποδεικνύεται επαρκής για να εμποδίσει την απέλαση βάσει της αρχής της αναλογικότητας. Στην αντίθετη περίπτωση, εάν, δηλαδή, η αξιολόγηση του βαθμού ενσωματώσεως πραγματοποιούνταν μόνο μία φορά, το απειλούμενο με μέτρο απελάσεως πρόσωπο δεν θα αντλούσε κανένα πλεονέκτημα από την κοινωνική και πολιτιστική του ενσωμάτωση στο κράτος μέλος υποδοχής.

119. Ως εκ τούτου, δεν βλέπω τους λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τον μη συνυπολογισμό της στερήσεως της ελευθερίας, συνεπεία της τελέσεως αδικήματος, στο πλαίσιο της συνολικής εκτιμήσεως με την οποία διαπιστώνεται εάν διατηρήθηκε το αδιάλειπτο της διαμονής.

120. Κατόπιν των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι το καθοριστικό χρονικό σημείο για τη συνολική εκτίμηση των δεσμών ενσωματώσεως στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38 πρέπει να ταυτίζεται με τον χρόνο κατά τον οποίον οι αρχές αποφαίνονται σχετικά με την απέλαση.

3. Επί των στοιχείων που ασκούν επιρροή στο πλαίσιο της συνολικής εκτιμήσεως που πραγματοποιείται προκειμένου να διαπιστωθεί αν οι δεσμοί ενσωματώσεως διερράγησαν μετά την έκτιση στερητικής της ελευθερίας ποινής, η οποία επιβλήθηκε λόγω του αδικήματος που συνιστά τον λόγο της απελάσεως

121. Με το τρίτο του προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-316/16, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται σχετικά με τα κατάλληλα κριτήρια που πρέπει να εφαρμοστούν για να προσδιορισθεί αν οι δεσμοί ενσωματώσεως διατηρήθηκαν παρά την περίοδο φυλακίσεως, ώστε να χορηγηθεί ή όχι η ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38.

122. Κατ' αρχάς, όπως εξήγησα ανωτέρω, στο σημείο 110 των προτάσεων αυτών, ενδεχόμενη μη συνεκτίμηση των περιστάσεων που συντρέχουν κατά τη διάρκεια της φυλακίσεως θα ήταν αντίθετη προς την τρέχουσα ποινική πολιτική των κρατών μελών και θα αποδυνάμωνε την πρωταρχική λειτουργία της ποινής φυλακίσεως.

123. Το αιτούν δικαστήριο επιβεβαιώνει ότι, στο γερμανικό δίκαιο, η στερητική της ελευθερίας ποινή έχει ως σκοπό να συμβάλει στην κοινωνική επανένταξη του πολίτη της Ένωσης και να του δώσει τη δυνατότητα να διάγει βίο κοινωνικώς υπεύθυνο χωρίς να διαπράττει αδικήματα. Επ' αυτής της βάσεως, το αιτούν δικαστήριο προτείνει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της συνολικής εκτιμήσεως τα ακόλουθα κριτήρια: το είδος του σωφρονισμού, η αντίληψη περί της αξιόποινης

πράξεως, η γενική συμπεριφορά κατά την κράτηση, η αποδοχή και η χρήση θεραπευτικών δυνατοτήτων, η επαγγελματική επανένταξη, η συμμετοχή σε προγράμματα σχολικής εκπαιδεύσεως και επαγγελματικής καταρτίσεως και επιμορφώσεως, η συμβολή στην εκτέλεση της ποινής, καθώς και η διατήρηση προσωπικών και οικογενειακών σχέσεων στο κράτος μέλος υποδοχής.

124. Θεωρώ τα κριτήρια που αναφέρει το αιτούν δικαστήριο χρήσιμα για την εκτίμηση των δεσμών ενσωματώσεως ενός κρατουμένου.

125. Εξάλλου, από τις παρατηρήσεις μου στο σημείο 74 των προτάσεων αυτών προκύπτει ότι το αδίκημα που οδηγεί στην καταδίκη και στην έκτιση στερητικής της ελευθερίας ποινής, καθώς και οι περιστάσεις υπό τις οποίες διαπράχθηκε το αδίκημα αυτό αποτελούν χρήσιμα στοιχεία για την εκτίμηση των δεσμών ενσωματώσεως.

126. Τέλος, θα ήταν χρήσιμα και κάποια κριτήρια που δεν έχουν άμεση σχέση με τη στερητική της ελευθερίας ποινή. Από την απόφαση G. προκύπτει ότι η διάρκεια της διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής πριν τη φυλάκιση μπορεί να ληφθεί υπόψη κατά τη συνολική εκτίμηση των δεσμών ενσωματώσεως[63]. Έτσι, θεωρώ ότι όσο πιο ισχυροί είναι οι δεσμοί ενσωματώσεως, κάτι που μπορεί να διαπιστωθεί σε συνάρτηση ιδίως με τις περιστάσεις που προηγήθηκαν της φυλακίσεως, τόσο πιο ισχυρή απαιτείται να είναι η διασάλευση που προκαλεί η περίοδος η οποία διακόπτει το αδιάλειπτο της διαμονής, προκειμένου να μη χορηγηθεί στον ενδιαφερόμενο ενισχυμένη προστασία έναντι της απελάσεως, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38.

127. Κατά συνέπεια, κατά τον χρόνο κατά τον οποίον τίθεται το ζήτημα της απελάσεως, προκειμένου να διαπιστωθεί αν οι δεσμοί ενσωματώσεως που είχαν δημιουργηθεί προηγουμένως με το κράτος μέλος υποδοχής έχουν διαρραγεί εξαιτίας περιόδου φυλακίσεως και αν μπορεί ή όχι να χορηγηθεί η ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, επιβάλλεται συνολική εκτίμηση in concreto, η οποία να λαμβάνει υπόψη όλα τα καθοριστικής σημασίας στοιχεία της εκάστοτε περιπτώσεως, από όλες τις περιόδους παρουσίας στο έδαφος του κράτους μέλους αυτού, συμπεριλαμβανομένων των περιόδων φυλακίσεως.

VI. Πρόταση

128. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (διοικητικού εφετείου Βάδης-Βιρτεμβέργης, Γερμανία) και του Supreme Court of the United Kingdom (Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου) ως εξής:

Στην υπόθεση C-424/16:

1) Η χορήγηση της ενισχυμένης προστασίας του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, 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) 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, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, προϋποθέτει την απόκτηση δικαιώματος μόνιμης διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 16 της οδηγίας αυτής.

63 Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9, σκέψη 37).

2) Η έκφραση «προηγούμενα δέκα έτη», η οποία περιέχεται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, πρέπει να ερμηνευθεί ως αναφερόμενη σε αδιάλειπτη περίοδο, η οποία υπολογίζεται με σημείο αφετηρίας το συγκεκριμένο χρονικό σημείο κατά το οποίο τίθεται το ζήτημα της απελάσεως και με αναδρομή στο παρελθόν και η οποία συμπεριλαμβάνει ενδεχόμενες περιόδους απουσίας ή φυλακίσεως, υπό την προϋπόθεση ότι καμία από αυτές τις περιόδους απουσίας ή φυλακίσεως δεν είχε ως αποτέλεσμα τη διάρρηξη των δεσμών ενσωματώσεως με το κράτος μέλος υποδοχής.

Στην υπόθεση C-316/16:

Κατά τον χρόνο κατά τον οποίον τίθεται το ζήτημα της απελάσεως, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν, μετά από περίοδο φυλακίσεως, μπορεί να χορηγηθεί η ενισχυμένη προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/38, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 492/2011, επιβάλλεται συνολική εκτίμηση in concreto, η οποία να λαμβάνει υπόψη όλα τα καθοριστικής σημασίας στοιχεία της εκάστοτε περιπτώσεως, από όλες τις περιόδους παρουσίας στο έδαφος του κράτους μέλους, συμπεριλαμβανομένων των περιόδων φυλακίσεως, προκειμένου να διαπιστωθεί αν περίοδος φυλακίσεως είχε ως αποτέλεσμα τη διάρρηξη των δεσμών ενσωματώσεως με το κράτος μέλος υποδοχής που δημιουργήθηκαν κατά τα προηγούμενα δέκα έτη.