ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 27ης Απριλίου 2006 *

Στην υπόθεση C-441/02,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, ασκηθείσα στις 5 Δεκεμβρίου 2002,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την C. O'Reilly και τον W. Bogensberger, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από την

Ιταλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

παρεμβαίνουσα,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης αρχικώς από τον W.-D. Plessing και στη συνέχεια από την A. Tiemann,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, K. Schiemann, J. N. Cunha Rodrigues (εισηγητή), K. Lenaerts και E. Juhász, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: C. Stix-Hackl
γραμματέας: R. Grass,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 2ας Ιουνίου 2005,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι:

— η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να καταστήσει αρκούντως σαφές με τη νομοθεσία της ότι δεν επιτρέπεται διαταγές απελάσεως πολιτών της Ενώσεως να στηρίζονται σε εξουσιοδοτικό έρεισμα που επιβάλλει υποχρεωτικώς ή κατά κανόνα υποχρεωτικώς, συνεπεία τελεσίδικης ποινικής καταδίκης, την απέλαση και στηρίζοντας την έκδοση διαταγών απελάσεως πολιτών της Ενώσεως σ' αυτό το ασαφές εξουσιοδοτικό έρεισμα·

— μη μεταφέροντας με το άρθρο 12, παράγραφος 1, του νόμου σχετικά με την είσοδο και τη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1980 I, σ. 116), της 21ης Ιανουαρίου 1980 (στο εξής: Aufenthaltsgesetz/EWG), στο εσωτερικό δίκαιο με την απαιτούμενη σαφήνεια τους προκύπτοντες από το κοινοτικό δίκαιο όρους για τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ή στηρίζοντας την έκδοση διαταγών απελάσεως πολιτών της Ενώσεως σ' αυτό το ασαφές εξουσιοδοτικό έρεισμα·

— παραλείποντας να καταστήσει αρκούντως σαφές με τη νομοθεσία της ότι δεν επιτρέπεται διαταγές απελάσεως πολιτών της Ενώσεως να στηρίζονται σε εξουσιοδοτικό έρεισμα που επιδιώκει σκοπούς γενικής προλήψεως και αιτιολογώντας διαταγές απελάσεως πολιτών της Ενώσεως με το αποτρεπτικό αποτέλεσμα έναντι άλλων αλλοδαπών,

— εκδίδοντας διαταγές απελάσεως κατά πολιτών της Ενώσεως με τις οποίες δεν διασφαλίζεται η ενδεδειγμένη σχέση μεταξύ του θεμελιώδους δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, αφενός, και της τηρήσεως της δημοσίας τάξεως, αφετέρου,

— διατάσσοντας την άμεση εκτέλεση διαταγών απελάσεως κατά πολιτών της Ενώσεως μολονότι δεν επρόκειτο για επείγουσες περιπτώσεις,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 18 και 39 της Συνθήκης ΕΚ, από το θεμελιώδες δικαίωμα του σεβασμού της οικογενειακής ζωής ως γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου, καθώς και από τα άρθρα 3 και 9 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη μετακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16), από το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), από τα άρθρα 1, 4, 5, 8 και 10 της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144) και από τα άρθρα 1 και 2 της οδηγίας 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180, σ. 26).

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

2 Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 64/221 ορίζει:

«1. Τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν.

2. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν δύνανται καθ' εαυτές να αιτιολογήσουν τη λήψη παρόμοιων μέτρων.»

3 Το άρθρο 9 της οδηγίας αυτής ορίζει:

«1. Αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, η απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή η απόφαση περί απομακρύνσεως του κατόχου αδείας διαμονής από την επικράτεια λαμβάνεται από την διοικητική αρχή –εκτός επειγουσών περιπτώσεων– μόνο κατόπιν γνώμης αρμοδίας αρχής της χώρας υποδοχής, ενώπιον της οποίας ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του και να δύναται να επικουρείται ή να εκπροσωπείται κατά τους διαδικαστικούς όρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία.

Η αρχή αυτή πρέπει να είναι άλλη από εκείνη που έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει την απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή την απόφαση περί απομακρύνσεως.

2. Οι αποφάσεις περί αρνήσεως εκδόσεως της πρώτης αδείας διαμονής, καθώς και οι αποφάσεις περί απομακρύνσεως προ της εκδόσεως της εν λόγω αδείας υποβάλλονται προς εξέταση, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, στην αρχή εκείνη, η προηγουμένη γνώμη της οποίας προβλέπεται από την παράγραφο 1. Ο ενδιαφερόμενος επιτρέπεται τότε να αναλάβει αυτοπροσώπως την υπεράσπισή του, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην υπεράσπιση αυτή.»

4 Το άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68 ορίζει:

«1. Κάθε υπήκοος κράτους μέλους, ανεξαρτήτως του τόπου διαμονής του, έχει το δικαίωμα να αναλαμβάνει μισθωτή δραστηριότητα και να την ασκεί στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, συμφώνως προς τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ρυθμίζουν την απασχόληση των ημεδαπών εργαζομένων του κράτους αυτού.

2. Απολαύει ιδίως στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, του ιδίου, όπως και οι υπήκοοι του κράτους αυτού, δικαιώματος προτεραιότητας στις διαθέσιμες θέσεις εργασίας.»

5 Το άρθρο 1 της οδηγίας 73/148 διαλαμβάνει:

«1. Τα κράτη μέλη καταργούν, υπό τους όρους που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, τους περιορισμούς στη διακίνηση και στη διαμονή:

α) των υπηκόων ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι ή επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος, προκειμένου να ασκήσουν μη μισθωτή δραστηριότητα, ή επιθυμούν να παράσχουν υπηρεσίες στο κράτος αυτό·

β) των υπηκόων των κρατών μελών που επιθυμούν να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος ως αποδέκτες παροχής υπηρεσιών·

γ) του συζύγου και των κάτω των 21 έτους τέκνων των εν λόγω υπηκόων, ανεξαρτήτως ιθαγενείας·

δ) των ανιόντων και των κατιόντων των εν λόγω υπηκόων και των συζύγων τους, οι οποίοι συντηρούνται από αυτούς, ανεξαρτήτως ιθαγενείας.

2. Τα κράτη μέλη ευνοούν την είσοδο οποιουδήποτε άλλου μέλους της οικογενείας των υπηκόων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 περιπτώσεις α) και β) ή των συζύγων τους, το οποίο στην χώρα προελεύσεως συντηρείται από αυτούς ή ζει μαζί τους υπό την αυτή στέγη.»

6 Κατά το άρθρο 4 της οδηγίας αυτής:

«1. Κάθε κράτος μέλος αναγνωρίζει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών που εγκαθίστανται στην επικράτειά του, προκειμένου να ασκήσουν εκεί μη μισθωτή δραστηριότητα, εφ' όσον οι περιορισμοί στους οποίους υπόκειται η δραστηριότητα αυτή έχουν καταργηθεί δυνάμει της συνθήκης.

Το δικαίωμα διαμονής βεβαιώνεται με έγγραφο, το οποίο καλείται "άδεια διαμονής υπηκόου κράτους μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων". Το εν λόγω έγγραφο έχει διάρκεια ισχύος τουλάχιστον πέντε ετών από της ημερομηνίας εκδόσεώς του και ανανεώνεται αυτόματα.

Διακοπές διαμονής που δεν υπερβαίνουν τους έξι συνεχείς μήνες, καθώς και απουσίες λόγω εκπληρώσεως στρατιωτικών υποχρεώσεων, δεν θίγουν την ισχύ της αδείας διαμονής.

Η εν ισχύι άδεια διαμονής δεν δύναται να αφαιρεθεί από τους υπηκόους που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 περίπτωση α) εκ μόνης της αιτίας ότι δεν ασκούν πλέον τη δραστηριότητα λόγω προσωρινής ανικανότητας προς εργασία ένεκα ασθενείας ή ατυχήματος.

Οι υπήκοοι κράτους μέλους που δεν αναφέρονται μεν στο πρώτο εδάφιο, γίνονται όμως δεκτοί να ασκήσουν δραστηριότητα στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους αυτού, λαμβάνουν τίτλο διαμονής, η διάρκεια του οποίου είναι τουλάχιστον ίση με εκείνη της αδείας που χορηγήθηκε προς άσκηση της εν λόγω δραστηριότητος.

Οι υπήκοοι που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο και στους οποίους εφαρμόζονται, συνεπεία αλλαγής δραστηριότητος, οι διατάξεις του προηγουμένου εδαφίου, διατηρούν την άδεια διαμονής τους μέχρι τη λήξη της ισχύος της.

2. Για τους παρέχοντες υπηρεσίες και τους αποδέκτες αυτών το δικαίωμα διαμονής αντιστοιχεί στη διάρκεια της παροχής των υπηρεσιών.

Αν η διάρκεια αυτή υπερβαίνει τους τρεις μήνες, το κράτος μέλος, στο οποίο πραγματοποιείται η παροχή, εκδίδει τίτλο διαμονής προς πιστοποίηση του ανωτέρω δικαιώματος.

Αν η διάρκεια αυτή δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες, το δελτίο ταυτότητος ή το διαβατήριο, με το οποίο ο ενδιαφερόμενος εισήλθε στην επικράτεια, καλύπτει τη διαμονή του. Το κράτος μέλος δύναται να επιβάλει στον ενδιαφερόμενο την υποχρέωση να δηλώσει την παρουσία του στην επικράτεια.

3. Σε μέλος της οικογενείας που δεν έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους χορηγείται έγγραφο διαμονής της ίδιας ισχύος με αυτό που χορηγείται στον υπήκοο από τον οποίον εξαρτάται.»

7 Σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 73/148:

«Το δικαίωμα διαμονής εκτείνεται σ' ολόκληρη την επικράτεια του κράτους μέλους.»

8 Το άρθρο 8 της οδηγίας αυτής ορίζει:

«Τα κράτη μέλη δύνανται να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της παρούσης οδηγίας μόνο για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.»

9 Το άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας ορίζει:

«1. Η οδηγία του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1964 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητος στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών, εξακολουθεί να ισχύει μέχρις ότου τα κράτη μέλη εκτελέσουν την παρούσα οδηγία.

2. Τα έγγραφα διαμονής που εκδίδονται σύμφωνα με την αναφερόμενη στην παράγραφο 1 οδηγία και που είναι εν ισχύι κατά τον χρόνο εκτελέσεως της παρούσης οδηγίας διατηρούν την ισχύ τους μέχρι την προσεχή λήξη τους.»

10 Το άρθρο 1 της οδηγίας 90/364 διαλαμβάνει:

«1. Τα κράτη μέλη παρέχουν το δικαίωμα διαμονής στους υπηκόους των κρατών μελών που δεν έχουν αυτό το δικαίωμα βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους, όπως καθορίζονται στην παράγραφο 2, υπό τον όρο ότι διαθέτουν οι ίδιοι και τα μέλη της οικογενείας τους υγειονομική ασφάλιση που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής, καθώς και επαρκείς πόρους ώστε να μην επιβαρύνουν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής προνοίας του κράτους μέλους υποδοχής.

Οι αναφερόμενοι στο πρώτο εδάφιο πόροι του αιτούντος θεωρούνται επαρκείς όταν υπερβαίνουν το επίπεδο των πόρων μέχρι του οποίου το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να χορηγεί κοινωνική αρωγή στους δικούς του υπηκόους, λαμβάνοντας υπόψη την προσωπική κατάσταση του αιτούντος και, ενδεχομένως, των προσώπων που γίνονται δεκτά κατ' εφαρμογή της παραγράφου 2.

Εάν το δεύτερο εδάφιο δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής, οι πόροι του αιτούντος θεωρούνται επαρκείς εφόσον υπερβαίνουν το ύψος της ελάχιστης σύνταξης κοινωνικής ασφαλίσεως που καταβάλλει το κράτος μέλος υποδοχής.

2. Δικαίωμα να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος, μαζί με τον κάτοχό του δικαιώματος διαμονής, και δη ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους, έχουν τα ακόλουθα πρόσωπα:

α) ο/η σύζυγός του και οι συντηρούμενοι από αυτόν/αυτήν κατιόντες τους·

β) οι ανιόντες του κατόχου του δικαιώματος διαμονής και του/της συζύγου του οι οποίοι συντηρούνται από αυτόν/αυτήν.»

11 Κατά το άρθρο 2 της οδηγίας 90/364:

«1. Το δικαίωμα διαμονής διαπιστώνεται με την έκδοση εγγράφου το οποίο καλείται «κάρτα διαμονής υπηκόου κράτους μέλους της ΕΟΚ», του οποίου η ισχύς μπορεί να περιορίζεται σε πέντε έτη, με δυνατότητα ανανέωσης. Πάντως, τα κράτη μέλη, εφόσον το κρίνουν αναγκαίο, μπορούν να απαιτούν την εκ νέου θεώρηση της κάρτας μετά τα δύο πρώτα έτη διαμονής. Εάν μέλος της οικογένειας δεν έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους, του χορηγείται έγγραφο διαμονής της αυτής ισχύος με το έγγραφο το χορηγούμενο στον υπήκοο ο οποίος το συντηρεί.

Για την έκδοση της κάρτας ή του εγγράφου διαμονής, το κράτος μέλος μπορεί να απαιτεί από τον αιτούντα μόνον την προσκόμιση δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου εν ισχύι καθώς και την απόδειξη ότι ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 1.

2. Τα άρθρα 2 και 3, το άρθρο 6 παράγραφος 1 στοιχείο α) και παράγραφος 2, καθώς και το άρθρο 9 της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ ισχύουν, *τηρουμένων των αναλογιών,* για τα πρόσωπα τα οποία καλύπτονται από την παρούσα οδηγία.

Ο/η σύζυγος και τα συντηρούμενα τέκνα ενός υπηκόου κράτους μέλους κατόχου του δικαιώματος διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν οποιαδήποτε μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα στο σύνολο του εδάφους του εν λόγω κράτους, ακόμα και εάν δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους.

Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, μόνον για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Στην περίπτωση δε αυτή εφαρμόζεται η οδηγία 64/221/ΕΟΚ.

3. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το υφιστάμενο έννομο καθεστώς σχετικά με την απόκτηση δευτερευουσών κατοικιών.»

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

12 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, του νόμου περί αλλοδαπών (Ausländergesetz, BGBl. 1990 I, σ. 1354):

«Ο παρών νόμος έχει εφαρμογή στους αλλοδαπούς που απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου μόνον αν το κοινοτικό δίκαιο και ο νόμος περί εισόδου και διαμονής υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Aufenthaltsgesetz/EWG) δεν περιλαμβάνουν κατά παρέκκλιση διατάξεις.»

13 Κατά το άρθρο 45 του ίδιου νόμου:

«(1) Ο αλλοδαπός μπορεί να απελαθεί όταν η παραμονή του θίγει τη δημόσια ασφάλεια και τάξη ή άλλα σημαντικά συμφέροντα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

(2) Κατά τη λήψη της αποφάσεως περί απελάσεως πρέπει να λαμβάνονται υπόψη:

1. η διάρκεια της νόμιμης διαμονής και οι άξιοι προστασίας προσωπικοί, οικονομικοί και άλλοι δεσμοί του αλλοδαπού στο ομοσπονδιακό έδαφος,

2. οι συνέπειες της απελάσεως για τα μέλη της οικογενείας του αλλοδαπού, τα οποία διαμένουν νομίμως στο ομοσπονδιακό έδαφος και ζουν με αυτόν υπό καθεστώς οικογενειακής συμβιώσεως και

[...]»

14 Το άρθρο 46 του Ausländergesetz διαλαμβάνει:

«Κατά το άρθρο 45, παράγραφος 1, μπορεί ιδίως να απελαθεί, όποιος

[...]

2. υπέπεσε σε μια όχι μόνο μεμονωμένη ή ήσσονος σημασίας παράβαση νομικών διατάξεων ή δικαστικών ή διοικητικών αποφάσεων ή διατάξεων ή διέπραξε αξιόποινη πράξη εκτός του ομοσπονδιακού εδάφους, η οποία θεωρείται στο ομοσπονδιακό έδαφος ως αξιόποινη πράξη από πρόθεση,

3. παραβαίνει μια περί πορνείας νομική διάταξη ή διάταξη των αρχών,

4. κάνει χρήση ηρωίνης, κοκαΐνης ή παρόμοιας ναρκωτικής ουσίας και δεν προτίθεται να ακολουθήσει ένα πρόγραμμα απεξαρτήσεως ή το αποφεύγει,

[...]»

15 Το άρθρο 47 του εν λόγω νόμου ορίζει:

«(1) Ο αλλοδαπός απελαύνεται:

1. οσάκις, αφού διαπράξει ένα ή περισσότερα ποινικά αδικήματα εκ προθέσεως, καταδικάζεται τελεσιδίκως σε ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον τριών ετών ή σε ειδική για ανήλικους εγκληματίες ποινή ή οσάκις καταδικάζεται τελεσιδίκως λόγω διαπράξεως ποινικών αδικημάτων εκ προθέσεως σε πλείονες ποινές της κατηγορίας αυτής για συνολικό διάστημα τουλάχιστον τριών ετών στη διάρκεια περιόδου πέντε ετών ή οσάκις έχει διαταχθεί εγκλεισμός σε σωφρονιστικό κατάστημα ("Sicherungsverwahrung") με την τελευταία τελεσίδικη καταδίκη, ή

2. οσάκις καταδικάστηκε τελεσιδίκως σε τουλάχιστον δύο ετών ειδική για ανήλικους εγκληματίες ποινή ή σε στερητική της ελευθερίας ποινή χωρίς αναστολή λόγω διαπράξεως αξιόποινης πράξης εκ προθέσεως κατά την έννοια

του νόμου περί ναρκωτικών (Betäubungsmittelgesetz), για διατάραξη της δημόσιας ειρήνης [...] ή για διατάραξη της δημόσιας τάξης [...].

(2) Ο αλλοδαπός απελαύνεται κατά κανόνα:

1. οσάκις καταδικάστηκε τελεσιδίκως σε ειδική για ανήλικους εγκληματίες ποινή τουλάχιστον δύο ετών ή σε στερητική της ελευθερίας ποινή χωρίς αναστολή λόγω διαπράξεως μιας ή περισσοτέρων αξιοποίνων πράξεων εκ προθέσεως,

2. οσάκις κατά παράβαση του νόμου περί ναρκωτικών καλλιεργεί, παράγει, εισάγει, διαμετακομίζει ή εξάγει, πωλεί, παραχωρεί σε τρίτους ή θέτει σε κυκλοφορία καθ' οιονδήποτε τρόπο κάποιο ναρκωτικό, το εμπορεύεται, παρακινεί σε μια από τις προαναφερθείσες πράξεις ή καθίσταται συνεργός σε τέτοια πράξη,

3. οσάκις στο πλαίσιο απαγορευμένης ή διαλυθείσας δημόσιας συγκεντρώσεως ή απαγορευμένης ή διαλυθείσας πορείας συμμετέχει ως αυτουργός ή συνεργός σε πράξεις βίας κατά ανθρώπων ή αντικειμένων, οι οποίες διαπράττονται από κοινού από μια ομάδα ανθρώπων κατά τρόπο που συνιστά απειλή για τη δημόσια ασφάλεια,

[...]

(3) Κατά κανόνα, ο αλλοδαπός που απολαύει αυξημένης προστασίας κατά απελάσεως δυνάμει του άρθρου 48, παράγραφος 1 [της Συνθήκης ΕΚ, νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 39, παράγραφος 1, ΕΚ], απελαύνεται κατά κανόνα στις

περιπτώσεις της παραγράφου 1. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 2, η απέλασή του αποφασίζεται βάσει εκτιμήσεως κατά διακριτική ευχέρεια. Η απέλαση εφήβου, που έχει μεγαλώσει στο ομοσπονδιακό έδαφος και είναι κάτοχος άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας ή τίτλου διαμονής, αποφασίζεται στις περιπτώσεις των παραγράφων 1 και 2 βάσει εκτιμήσεως κατά διακριτική ευχέρεια. Οι παράγραφοι 1 και 2, σημείο 1, δεν έχουν εφαρμογή σε ανηλίκους.»

16 Σύμφωνα με το άρθρο 48 του Ausländergesetz:

«(1) Ο αλλοδαπός ο οποίος

1. είναι κάτοχος τίτλου διαμονής,

2. είναι κάτοχος αδείας διαμονής απεριόριστης διάρκειας και γεννήθηκε στο ομοσπονδιακό έδαφος ή εισήλθε σ' αυτό ως ανήλικος,

3. είναι κάτοχος άδειας διαμονής απεριόριστης διάρκειας και διάγει έγγαμος ή σε ελεύθερη σχέση με αλλοδαπό κατά την έννοια των σημείων 1 και 2 ανωτέρω,

4. ζει υπό καθεστώς οικογενειακής συμβιώσεως με Γερμανό υπήκοο,

5. έχει αναγνωρισθεί ως δικαιούμενος ασύλου, απολαύει στο ομοσπονδιακό έδαφος της νομικής καταστάσεως αλλοδαπού ή έχει στην κατοχή του ταξιδιωτικό έγγραφο, εκδοθέν από αρχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας σύμφωνα με την Abkommen über die Rechtsstellung für Flüchtlinge [Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων], της 28ης Ιουλίου 1951 (BGBI. 1953 II, σ. 559),

6. έχει στην κατοχή του έγκριση διαμονής, χορηγηθείσα κατά το άρθρο 32a,

μπορεί να απελαθεί μόνο για σοβαρούς λόγους συνδεόμενους με τη δημόσια ασφάλεια και τάξη. Τέτοιοι λόγοι συντρέχουν κατά κανόνα στις περιπτώσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 47, παράγραφος 1.

(2) Ο ανήλικος αλλοδαπός, του οποίου οι γονείς ή ο γονέας που έχει αποκλειστικά την επίβλεψή του κατοικούν νομίμως στο ομοσπονδιακό έδαφος, δεν απελαύνεται, εκτός αν έχει καταδικασθεί τελεσιδίκως λόγω κατ' επανάληψη τελέσεως από πρόθεση μη ήσσονος σημασίας αξιόποινων πράξεων, σοβαρών αξιόποινων πράξεων ή μια ιδιαιτέρως σοβαρής αξιόποινης πράξεως. Ο έφηβος, που έχει μεγαλώσει στο ομοσπονδιακό έδαφος και ζει με τους γονείς του υπό καθεστώς οικογενειακής συμβιώσεως, απελαύνεται μόνο βάσει του άρθρου 47, παράγραφοι 1 και 2, σημείο 1, και παράγραφος 3.

[...]»

17 Το άρθρο 12 του Aufenthaltsgesetz/EWG ορίζει:

«(1) Εφόσον ο παρών νόμος επιτρέπει την ελεύθερη κυκλοφορία και δεν προβλέπει περιοριστικά μέτρα στις προηγούμενες διατάξεις του, η απαγόρευση της εισόδου,

τα μέτρα που περιορίζουν τη χορήγηση αδείας διαμονής ΕΚ ή την παράταση της ισχύος της, όπως προβλέπονται στα άρθρα 3, παράγραφος 5, 12, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, και 14 του Ausländergesetz, καθώς και η απέλαση ή η επαναφορά στα σύνορα των προσώπων που απαριθμούνται στο άρθρο 1, είναι νόμιμες μόνο για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (άρθρο 48, παράγραφος 3, άρθρο 56, παράγραφος 1, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας). Οι αλλοδαποί στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής ΕΚ απεριόριστης διάρκειας μπορούν να απελαύνονται μόνο για σοβαρούς λόγους συνδεόμενους με τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη.

[...]

(3) Οι αποφάσεις ή τα μέτρα που απαριθμούνται στην παράγραφο 1 επιτρέπεται να λαμβάνονται μόνον όταν ο αλλοδαπός δικαιολογεί τη λήψη τους λόγω της προσωπικής του συμπεριφοράς. Αυτό δεν ισχύει αναφορικά με τις αποφάσεις ή τα μέτρα που λαμβάνονται για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας.

(4) Η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν αρκεί αφ' εαυτής για τη δικαιολόγηση των αναφερόμενων στην παράγραφο 1 αποφάσεων και μέτρων.

[...]

(7) Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υφίσταται άρνηση χορηγήσεως ή παρατάσεως της άδειας διαμονής ΕΚ, διατάσσεται η απέλαση ή επαπειλείται η βίαιη απομάκρυνση, πρέπει να αναφέρεται η προθεσμία εντός της οποίας ο αλλοδαπός οφείλει να εγκαταλείψει το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής αυτού του νόμου. Πλην

επειγουσών περιπτώσεων, η προθεσμία πρέπει, εφόσον δεν έχει ακόμη χορηγηθεί άδεια διαμονής ΕΚ, να είναι τουλάχιστον δεκαπέντε ημερών, αν δε έχει ήδη χορηγηθεί άδεια διαμονής ΕΚ τουλάχιστον ενός μήνα.

[...]»

18 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της γενικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων των κρατών μελών (Freizügigkeitsverordnung/EG), το άρθρο 12, παράγραφοι 2 έως 9, του Aufenthaltsgesetz/EWG έχει εφαρμογή κατ' αναλογία στους υπηκόους των κρατών μελών οι οποίοι δεν ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα.

19 Το άρθρο 80, παράγραφοι 2 και 3, του κώδικα διοικητικής δικονομίας (Verwaltungsgerichtsordnung, στο εξής: VwGO) έχει ως εξής:

«(2) Το ανασταλτικό αποτέλεσμα παύει μόνο:

[...]

4. στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η άμεση εκτέλεση διατάσσεται ιδίως χάριν του δημοσίου συμφέροντος ή υπέρτερου συμφέροντος εμπλεκομένου προσώπου από την αρχή η οποία εξέδωσε τη διοικητική πράξη ή οφείλει να αποφασίσει επί της ενστάσεως.

Τα ομόσπονδα κράτη μπορούν επίσης να ορίζουν ότι ένδικα βοηθήματα δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα, καθόσον αυτά στρέφονται κατά μέτρων που λαμβάνονται από τα ομόσπονδα κράτη στο πλαίσιο της διοικητικής εκτελέσεως βάσει του ομοσπονδιακού δικαίου.

(3) Στις περιπτώσεις της παραγράφου 2, σημείο 4, το ιδιαίτερο συμφέρον για την άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξεως πρέπει να αιτιολογείται γραπτώς. Δεν χρειάζεται ιδιαίτερη αιτιολογία, όταν η αρχή, σε περίπτωση κινδύνου από την καθυστέρηση, ιδίως απειλής δυσμενών συνεπειών για τη ζωή, την υγεία ή την περιουσία, λαμβάνει προληπτικώς χάριν του δημοσίου συμφέροντος ένα, όπως χαρακτηρίζεται, μέτρο επείγουσας ανάγκης.

[...]»

Η πριν από την άσκηση προσφυγής διαδικασία

20 Κατόπιν της εξετάσεως πολλών δεκάδων αναφορών και καταγγελιών τις οποίες απηύθυναν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Επιτροπή Ιταλοί υπήκοοι διαμένοντες στο ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης, σχετικά με μέτρα τα οποία έλαβαν κατ' αυτών οι γερμανικές αρχές για λόγους δημοσίας τάξεως και τα οποία έθιγαν το δικαίωμά τους διαμονής στη Γερμανία, η Επιτροπή, με έγγραφο οχλήσεως της 8ης Ιουλίου 1998, επέστησε την προσοχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας επί ορισμένων νομοθετικών διατάξεων και διοικητικών πρακτικών, όσον αφορά τη συμβατότητά τους προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί του δικαιώματος διαμονής στα κράτη μέλη.

21 Επειδή η απάντηση της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 25ης Μαρτίου 1999 δεν ήρε τις αμφιβολίες της Επιτροπής, η τελευταία απηύθυνε, στις 24 Ιουλίου 2000, αιτιολογημένη γνώμη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, επαναλαμβάνοντας τις αιτιάσεις που είχε εκθέσει στο έγγραφο οχλήσεως και καλώντας την να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς της.

22 Με την από 26 Σεπτεμβρίου 2000 απάντησή της, η Γερμανική Κυβέρνηση αρνήθηκε ότι υπάρχει διοικητική πρακτική αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, ενώ δήλωσε έτοιμη να εξακριβώσει την ενδεχόμενη ανάγκη να επιφέρει ορισμένες διασαφηνίσεις σε ειδικούς τομείς της εθνικής νομοθεσίας.

23 Επειδή δεν πληροφορήθηκε αν πραγματοποιήθηκαν τέτοιες διασαφηνίσεις και θεωρώντας εξάλλου ότι, εν πάση περιπτώσει, οι αναγγελθείσες εξακριβώσεις προκειμένου να προσδιοριστεί η ανάγκη τέτοιων διασαφηνίσεων δεν ήσαν επαρκείς προς αντιμετώπιση των αιτιάσεων που διατύπωσε η Επιτροπή, η τελευταία αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επί της πρώτης αιτιάσεως, που αντλείται από την ανεπαρκή συνεκτίμηση, στη γερμανική νομοθεσία και πρακτική, της προσωπικής συμπεριφοράς σε περίπτωση απελάσεως υπηκόων άλλων κρατών μελών για λόγους δημοσίας τάξεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

24 Η Επιτροπή προβάλλει ότι, στο μέτρο που το άρθρο 47, παράγραφος 1, του Ausländergesetz επιβάλλει υποχρεωτικά την απέλαση αλλοδαπού (στο εξής:

υποχρεωτική απέλαση) και η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου επιβάλλει κατά κανόνα υποχρεωτικά μια τέτοια απέλαση (στο εξής: κατά κανόνα απέλαση), όταν ο ενδιαφερόμενος καταδικάστηκε για τις αξιόποινες πράξεις που αναφέρονται στις παραγράφους αυτές, η αρμόδια αρχή στερείται κάθε περιθωρίου εκτιμήσεως κατά τη λήψη της αποφάσεως.

25 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το άρθρο 47, παράγραφοι 1 και 2, του Ausländergesetz αναφέρεται, γενικώς, στους «αλλοδαπούς» και, επομένως, σκοπεί επίσης τους υπηκόους των κρατών μελών. Όμως, στο μέτρο που η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή στους κοινοτικούς υπηκόους, η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από την Ιταλική Κυβέρνηση, προβάλλει ότι η διάταξη αυτή τελεί σε άμεση και μη δυνάμενη να αρθεί αντίθεση προς τις επιταγές του άρθρου 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 64/221. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο αυτό, η απόφαση περί απελάσεως πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου και οι προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν μπορούν καθ' εαυτές να αιτιολογήσουν μια τέτοια απόφαση, ενώ το άρθρο 47, παράγραφοι 1 και 2, του Ausländergesetz στερεί από τις αρμόδιες αρχές τη διακριτική ευχέρεια που χρειάζονται για να προβαίνουν σε μια τέτοια κατά περίπτωση εξέταση και την υποκαθιστά με μια γενική εκτίμηση παρεχόμενη από τον νομοθέτη, η οποία συνδέεται αποκλειστικά με την καταδίκη του ενδιαφερομένου υπηκόου. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το εν λόγω άρθρο 47, παράγραφοι 1 και 2, αντιφάσκει προς το άρθρο 12, παράγραφοι 3 και 4, του Aufenthaltsgesetz/EWG, ενώ, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, θεωρείται ότι διευκρινίζει τις τελευταίες αυτές διατάξεις.

26 Αυτή η αντιφατική έννομη κατάσταση συνεπάγεται προφανώς προβλήματα στην πρακτική εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας και, κατά συνέπεια, οδηγεί σε αποφάσεις αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο. Όταν η απόφαση περί απελάσεως στηρίζεται στο άρθρο 47 του Ausländergesetz, αυτή είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο και η παράβαση του κοινοτικού δικαίου είναι κατάφωρη στις περιπτώσεις στις οποίες οι αρχές αναφέρουν ρητά στην απόφασή τους ότι, λαμβάνοντας υπόψη την προηγούμενη ποινική καταδίκη, δεν διαθέτουν καμιά διακριτική ευχέρεια που τους επιτρέπει να μην επιβάλλουν την απέλαση. Η γερμανική νομοθεσία χρειάζεται διασαφήνιση που να μην αφήνει καμιά αμφιβολία ως προς τη συνεκτίμηση των επιταγών του κοινοτικού δικαίου.

27 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η υπό κρίση προσφυγή δεν έχει ως αντικείμενο την εξέταση ατομικών περιπτώσεων και ότι οι περιπτώσεις απελάσεως που μνημονεύονται στην προσφυγή της παρατίθενται μόνον ως παραδείγματα και προς απεικόνιση του γενικού χαρακτήρα μιας διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, καθόσον η πρακτική αυτή στηρίζεται σε κανονιστική ρύθμιση με την οποία μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο οι επιταγές της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως κατά τρόπο μη αρκούντως σαφή. Κατά την Επιτροπή, από τα εν λόγω παραδείγματα προκύπτει αδιαμφισβήτητα ότι οι εσφαλμένες αποφάσεις δεν είναι μεμονωμένες, αλλά αντιθέτως εξεδόθησαν επανειλημμένως και, επομένως, έχουν γενικό χαρακτήρα και οδηγούν σε ορισμένες πρακτικές ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο, μολονότι αυτές εμφανίζουν διαβαθμίσεις από μια περιοχή σε άλλη.

28 Η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η απέλαση των υπηκόων των κρατών μελών δεν διέπεται αποκλειστικά από το άρθρο 47 του Ausländergesetz, αλλά και από το άρθρο 12 του Aufenthaltsgesetz/EWG όσον αφορά τους πολίτες της Ενώσεως που ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα, καθώς και από το άρθρο 4 του Freizügigkeitsverordnung/EG, το οποίο επεκτείνει την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου 12 στους πολίτες της Ενώσεως οι οποίοι δεν ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα.

29 Το εν λόγω άρθρο 12 αναφέρει σαφώς ότι η εξέταση πρέπει να γίνεται ατομικά εκτιμώντας την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου και οι ποινικές καταδίκες δεν αρκούν αφ' εαυτών για να δικαιολογήσουν την απέλαση. Η διάταξη αυτή, η οποία επαναλαμβάνει σχεδόν κατά λέξη το κείμενο του άρθρου 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 64/221, μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο κατά τρόπο αρκούντως σαφή και επακριβή τις τελευταίες αυτές διατάξεις. Αντίθετα προς τη θέση που υποστήριξε η Επιτροπή, ο συνδυασμός των άρθρων 47 του Ausländergesetz και 12 του Aufenthaltsgesetz/EWG δεν δημιουργεί ασαφή έννομη κατάσταση και καθ' αυτό αντιφατική. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz αναφέρει σαφώς ότι οι διατάξεις του Aufenthaltsgesetz/EWG υπερτερούν των κανόνων του Ausländergesetz, οπότε η έννομη συνέπεια που συνίσταται στην υποχρεωτική απέλαση (άρθρο 47, παράγραφος 1, του Ausländergesetz) ή στην κατά κανόνα απέλαση (άρθρο 47, παράγραφος 2, του Ausländergesetz) δεν έχει εφαρμογή στους αλλοδαπούς που απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου παρά μόνον όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του εν λόγω άρθρου 12. Επομένως, η αιτίαση που αντλείται από τη μη αρκούντως σαφή μεταφορά του άρθρου 3 της οδηγίας 64/221 στο γερμανικό δίκαιο πρέπει να απορριφθεί.

30 Όσον αφορά την αιτίαση ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στήριζε τις αποφάσεις περί απελάσεως σ' «αυτό το ασαφές εξουσιοδοτικό έρεισμα», η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι δεν υπάρχει καμιά διοικητική πρακτική αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο και η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να αποδείξει την ύπαρξη μιας τέτοιας πρακτικής, όπως οφείλει ωστόσο να το πράξει.

31 Δεν μπορεί ασφαλώς να αποκλειστεί ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αρμόδιες διοικητικές αρχές έθεσαν τέρμα στη διαμονή υπηκόων άλλων κρατών μελών με αποφάσεις οι οποίες ελήφθησαν κατά παράβαση όχι μόνον του εσωτερικού δικαίου αλλά και του κοινοτικού δικαίου που υπερτερεί του πρώτου. Ωστόσο, οι 51 περιπτώσεις που αναφέρει η Επιτροπή στην προσφυγή της, εκτός του ότι δεν κατέληξαν όλες σε μέτρο απελάσεως ή απομακρύνσεως, εκτείνονται σε περίοδο εννέα ετών και δεν αφορούν παρά μόνον τρία από τα 16 Länder. Επομένως, τα επικρινόμενα μέτρα δεν εμφανίζουν τον απαιτούμενο βαθμό σταθερότητας και γενικότητας για να αποδειχθεί η ύπαρξη διοικητικής πρακτικής. Στην πράξη, η αιτίαση της Επιτροπής στηρίζεται ουσιαστικά στην υπόθεση ότι, σε περιπτώσεις εκτός εκείνων που αναφέρονται στην προσφυγή, εκδόθηκαν επίσης αποφάσεις αντίθετες προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, πράγμα που δεν έχει αποδειχθεί.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

32 Όπως υπέμνησε το Δικαστήριο με την απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2006, C-503/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 43), το δικαίωμα των υπηκόων κράτους μέλους να εισέρχονται και να διαμένουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους δεν είναι απεριόριστο. Μεταξύ των περιορισμών που προβλέπει ή επιτρέπει το κοινοτικό δίκαιο, το άρθρο 2 της οδηγίας 64/221 επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν σε υπηκόους άλλων κρατών μελών την είσοδο στο έδαφός τους για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας.

33 Ο κοινοτικός νομοθέτης, εντούτοις, έθεσε αυστηρούς περιορισμούς στην επίκληση εκ μέρους κράτους μέλους αυτών των λόγων. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221, τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν, και, βάσει της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού, προηγούμενες καταδίκες δεν δύνανται καθ' εαυτές να αιτιολογήσουν τα μέτρα αυτά. Η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν μπορεί να γίνει δεκτή ως αιτιολογία παρά μόνον αν από τις περιστάσεις που οδήγησαν στην καταδίκη αυτή προκύπτει η ύπαρξη ατομικής συμπεριφοράς που συνιστά ενεστώσα απειλή κατά της δημοσίας τάξεως (αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau, Συλλογή τόμος 1977, σ. 617, σκέψη 28· της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, Calfa, Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψη 24, και Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 44).

34 Όσον αφορά το Δικαστήριο, ανέκαθεν τόνιζε ότι η εξαίρεση δημοσίας τάξεως συνιστά παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η οποία πρέπει να ερμηνεύεται στενώς και της οποίας το περιεχόμενο δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη (αποφάσεις της 28ης Οκτωβρίου 1975, 36/75, Rutili, Συλλογή τόμος 1975, σ. 367, σκέψη 27· Bouchereau, προπαρατεθείσα, σκέψη 33· Calfa, προπαρατεθείσα, σκέψη 23· της 29ης Απριλίου 2004, C-482/01 και C-493/01, Ορφανόπουλος και Oliveri, Συλλογή 2004, σ. I-5257, σκέψεις 64 και 65, και Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 45).

35 Κατά πάγια νομολογία, η εκ μέρους εθνικής αρχής επίκληση της εννοίας της δημοσίας τάξεως προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, την ύπαρξη, εκτός της κοινωνικής ταραχής που συνιστά κάθε παράβαση του νόμου, πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (προπαρατεθείσες αποφάσεις Rutili, σκέψη 28· Bouchereau, σκέψη 35· Ορφανόπουλος και Oliveri, σκέψη 66, και Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 46).

36 Με μέτρο τις παρατηρήσεις αυτές επιβάλλεται να εξεταστεί η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής. Η αιτίαση αυτή αποτελείται από δύο σκέλη, το πρώτο αντλείται από την ελλιπή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου περί

απελάσεως των κοινοτικών υπηκόων για λόγους δημοσίας τάξεως και το δεύτερο έχει ως αντικείμενο την πρακτική που ακολούθησε συναφώς η διοίκηση.

— Επί της φερόμενης ελλιπούς μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο

37 Δυνάμει του άρθρου 47 του Ausländergesetz, ο αλλοδαπός, δηλαδή κάθε πρόσωπο το οποίο δεν έχει γερμανική ιθαγένεια (άρθρο 1, παράγραφος 2, του ίδιου νόμου), απελαύνεται (υποχρεωτική απέλαση) σε περίπτωση καταδίκης σε ποινές και για τα ποινικά αδικήματα που απαριθμούνται στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου 47, ενώ η απέλαση επιβάλλεται κατά κανόνα (κατά κανόνα απέλαση) σε περίπτωση καταδίκης σε ποινές και για τα ποινικά αδικήματα που απαριθμούνται στην παράγραφο 2, σημείο 1, του ίδιου άρθρου.

38 Οι διατάξεις του άρθρου 47, παράγραφοι 1 και 2, σημείο 1, του Ausländergesetz, εξεταζόμενες μεμονωμένα, καθόσον αυτές οδηγούν στην απέλαση των κοινοτικών υπηκόων κατόπιν της ποινικής καταδίκης χωρίς να λαμβάνεται υπόψη κατά τρόπο συστηματικό η προσωπική συμπεριφορά του δράστη της παραβάσεως ούτε η ενεστώσα απειλή για τη δημόσια τάξη, δεν ανταποκρίνονται στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου (βλ. υπό το πνεύμα αυτό, σχετικά με το άρθρο 47, παράγραφος 1, σημείο 2, του Ausländergesetz, προπαρατεθείσα απόφαση Ορφανόπουλος και Oliveri, σκέψεις 59 και 69 έως 71).

39 Πάντως, όπως παρατήρησε η Γερμανική Κυβέρνηση, ο Aufenthaltsgesetz/EWG έχει εφαρμογή, ως ειδικός νόμος, στους υπηκόους των κρατών μελών οι οποίοι απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει της Συνθήκης ΕΚ. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz, ο τελευταίος αυτός νόμος έχει εφαρμογή στους αλλοδαπούς οι οποίοι απολαύουν της ελεύθερης

κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου μόνον αν ο νόμος αυτός και ο Aufenthaltsgesetz/EWG, ο οποίος σκοπεί ειδικότερα τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών οι οποίοι ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα, δεν περιλαμβάνουν κατά παρέκκλιση διατάξεις. Εξάλλου, το άρθρο 4, παράγραφος 2, του Freizügigkeitsverordnung/EG επεκτείνει την εφαρμογή του άρθρου 12, παράγραφοι 2 έως 9, του Aufenthaltsgesetz/EWG στους υπηκόους των κρατών μελών οι οποίοι δεν ασκούν επαγγελματική δραστηριότητα.

40 Επομένως, ο Aufenthaltsgesetz/EWG υπερισχύει, ως ειδικός νόμος (lex specialis) σε σχέση με τον Ausländergesetz (lex generalis), των διατάξεων του τελευταίου αυτού νόμου σε καταστάσεις τις οποίες ρυθμίζει ειδικώς (βλ., σχετικά με τις κοινοτικές οδηγίες, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2003, C-444/00, Mayer Parry Recycling, Συλλογή 2003, σ. I-6163, σκέψη 57).

41 Όμως, κατά την ίδια τη διατύπωση του άρθρου 12, παράγραφοι 3 και 4, του Aufenthaltsgesetz/EWG, το μέτρο της απελάσεως δεν πρέπει να λαμβάνεται κατά αλλοδαπού που απολαύει της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου παρά μόνον όταν η προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου δικαιολογεί τούτο και η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν αρκεί αφ' εαυτής για να δικαιολογήσει τέτοιο μέτρο.

42 Μολονότι είναι εξάλλου αληθές ότι το περιεχόμενο των νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών εθνικών διατάξεων πρέπει να εκτιμάται λαμβανομένης υπόψη της ερμηνείας τους από τα εθνικά δικαστήρια (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2003, C-129/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2003, σ. I-14637, σκέψεις 30 έως 33), στην προκειμένη περίπτωση η Επιτροπή δεν διατείνεται ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση αποτελεί αντικείμενο δισταμένων ερμηνειών εκ μέρους των δικαστηρίων οι οποίες μπορούν να ληφθούν υπόψη, καθόσον οι μεν καταλήγουν σε εφαρμογή της εν λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως συμβατής προς το κοινοτικό δίκαιο, οι δε καταλήγουν σε εφαρμογή ασυμβίβαστη προς αυτό, οπότε η κανονιστική αυτή ρύθμιση δεν είναι επαρκώς σαφής για να διασφαλίζει εφαρμογή συμβατή προς το κοινοτικό δίκαιο.

43 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η αιτίαση της Επιτροπής, που αντλείται από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου καθόσον η γερμανική κανονιστική ρύθμιση δεν απαγορεύει, κατά τρόπο επαρκώς σαφή, η απέλαση από το έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας υπηκόων των άλλων κρατών μελών που απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου να επιβάλλεται αυτομάτως κατόπιν μιας ποινικής καταδίκης και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η προσωπική συμπεριφορά του δράστη της παραβάσεως ούτε η ενεστώσα απειλή που συνιστά για τη δημόσια τάξη, είναι αβάσιμη.

— Επί της φερομένης υπάρξεως διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο

44 Από τα αιτήματα του εισαγωγικού δικογράφου προκύπτει ότι, με την πρώτη της αιτίαση, η Επιτροπή ζητεί, εκτός από τη διαπίστωση της ελλιπούς μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου, να αναγνωριστεί ότι «αποφάσεις περί απελάσεως» λαμβάνονται κατά παράβαση των κανόνων αυτών.

45 Το Δικαστήριο επανειλημμένως έκρινε ότι η Επιτροπή μπορεί να του ζητήσει να αναγνωρίσει παράβαση η οποία συνίσταται στο ότι δεν επιτεύχθηκε, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, το επιδιωκόμενο με την οδηγία αποτέλεσμα (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Απριλίου 2003, C-20/01 και C-28/01, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2003, σ. I-3609, σκέψη 30· της 14ης Απριλίου 2005, C-157/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2005, σ. I-2911, σκέψη 44, και της 31ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 59).

46 Όπως προκύπτει από τη σκέψη 27 της παρούσας αποφάσεως και παρά την ευρεία διατύπωση των αιτημάτων της προσφυγής επί του σημείου αυτού, η Επιτροπή ανέφερε ρητά, κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι η προσφυγή της έχει ως σκοπό όχι να καλέσει το Δικαστήριο να εξετάσει, στο πλαίσιο των διαφόρων αιτιάσεων, ειδικά ζητήματα που ανακύπτουν σε ατομικές περιπτώσεις, αλλά να καταστήσει προφανές ότι η γερμανική κανονιστική ρύθμιση μεταφέρει ελλιπώς στο

εσωτερικό δίκαιο τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, πράγμα που δημιουργεί μια διοικητική πρακτική αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο. Στην αλληλουχία αυτή, η Επιτροπή παραπέμπει σε ορισμένο αριθμό περιπτώσεων που παραθέτει αποκλειστικά ως παραδείγματα και για να τονίσει ορισμένες διοικητικές αποφάσεις και πρακτικές που προσάπτονται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας με την υπό κρίση προσφυγή. Το γεγονός ότι η Επιτροπή παραθέτει συγκεκριμένες περιπτώσεις ουδόλως αποκλείει το ότι άλλες περιπτώσεις θεωρούνται ως ισάριθμα παραδείγματα παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου.

47 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η παράβαση μπορεί να προκύπτει από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής παραβιάζουσας το κοινοτικό δίκαιο, έστω και αν η εφαρμοστέα εθνική ρύθμιση είναι, αυτή καθ' εαυτήν, όπως τούτο προκύπτει από τις σκέψεις 39 έως 43 της παρούσας αποφάσεως, σύμφωνη με το δίκαιο αυτό (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 12ης Μαΐου 2005, C-278/03, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2005, σ. I-3747, σκέψη 13).

48 Συναφώς, επιβάλλεται εκ προοιμίου η υπόμνηση ότι, κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της φερομένης παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που απαιτούνται για την επαλήθευση εκ μέρους του Δικαστηρίου της υπάρξεως της εν λόγω παραβάσεως, χωρίς η Επιτροπή να μπορεί να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 12ης Μαΐου 2005, C-287/03, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 2005, σ. I-3761, σκέψη 27).

49 Όσον αφορά ειδικότερα την αιτίαση σχετικά με την εφαρμογή μιας εθνικής διατάξεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόδειξη ότι κράτος μέλος διαπράττει παράβαση κράτους απαιτεί την προσκόμιση ιδιαίτερων αποδεικτικών στοιχείων σε σχέση με αυτά που λαμβάνονται συνήθως υπόψη στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως που σκοπεί μόνον το περιεχόμενο εθνικής διατάξεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, η παράβαση μπορεί να αποδειχθεί μόνον χάρη σε επαρκώς τεκμηριωμένη και εμπεριστατωμένη απόδειξη της προσαπτομένης πρακτικής στη διοίκηση και/ή στα εθνικά δικαστήρια, η οποία καταλογίζεται στο κράτος μέλος κατά του οποίου στρέφεται η προσφυγή (απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 28).

50 Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι, αν συμπεριφορά κράτους που συνίσταται σε διοικητική πρακτική αντίθετη προς τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αποτελέσει παράβαση κατά την έννοια του άρθρου 226 ΕΚ, πρέπει η εν λόγω διοικητική πρακτική να είναι σε κάποιο βαθμό πάγια και γενική (βλ. αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2004, C-387/99, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2004, σ. I-3751, σκέψη 42· της 26ης Απριλίου 2005, C-494/01, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2005, σ. I-3331, σκέψη 28, και Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 29).

51 Όμως, η Επιτροπή δεν απέδειξε την ύπαρξη, στη Γερμανία, διοικητικής πρακτικής έχουσας τα απαιτούμενα από τη νομολογία του Δικαστηρίου χαρακτηριστικά.

52 Η Επιτροπή περιορίστηκε να απαριθμήσει στην προσφυγή της ορισμένο αριθμό περιπτώσεων στις οποίες οι διοικητικές αποφάσεις είχαν ληφθεί κατά παράβαση των επιταγών του κοινοτικού δικαίου, χωρίς να προσκομίσει στο Δικαστήριο τις εν λόγω αποφάσεις, αφού μόνον ένα μικρό απόσπασμα ορισμένων από αυτές παρατίθεται στην προσφυγή. Έτσι, η Επιτροπή προδήλως παρέλειψε να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία για την επαλήθευση εκ μέρους του Δικαστηρίου της υπάρξεως της προβαλλομένης παραβάσεως, τοσούτω μάλλον που η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί συγκεκριμένα την αξιοπιστία των προσκομισθέντων στοιχείων παραθέτοντας, σε ορισμένες περιπτώσεις, τις αποφάσεις που εκδόθηκαν κατόπιν διοικητικής ενστάσεως των ενδιαφερομένων (υποθέσεις Condo, Ferri, Gaudino, Guaglianone, Marchese και Procopio) κατά των αποφάσεων στις οποίες η Επιτροπή αναφέρεται στην προσφυγή της.

53 Εξάλλου, οι πενήντα περίπου αποφάσεις στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή ελήφθησαν, σύμφωνα με τις πληροφορίες που προκύπτουν από το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο, μεταξύ Δεκεμβρίου 1992 (υπόθεση Torsello) και Ιανουαρίου 2001 (υπόθεση Sulimanov), δηλαδή σε περίοδο σχεδόν εννέα ετών. Έτσι, το Δικαστήριο δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να συναγάγει την ύπαρξη γενικής και πάγιας πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, αφού η Επιτροπή, η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε οποιοδήποτε τεκμήριο, δεν κατόρθωσε να προσκομίσει τα αναγκαία στοιχεία για να αντικρούσει τον ισχυρισμό της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι πρόκειται για μεμονωμένες αποφάσεις και όχι για γενική και πάγια πρακτική.

54 Το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται ακόμη περισσότερο αφού, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, οι γενικές διοικητικές διατάξεις σχετικά με τον Ausländergesetz (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz), οι οποίες απευθύνονται στη γερμανική διοίκηση και επιβάλλονται σ' αυτή, διευκρινίζουν, αφενός, ότι η απέλαση για λόγους δημοσίας τάξεως, βάσει του άρθρου 12, παράγραφος 1, του Aufenthaltsgesetz/EWG, επιβάλλεται μόνον όταν ο αλλοδαπός παρέχει αφορμή για το μέτρο αυτό με την προσωπική του συμπεριφορά, αφού η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν αρκεί να δικαιολογήσει την απέλαση, και, αφετέρου, η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου 12 επιτρέπει να στηρίζεται η απέλαση μόνο στην προσωπική συμπεριφορά του αλλοδαπού και μπορεί να επιβληθεί μόνο για ειδικούς προληπτικούς λόγους και στην περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής η οποία θίγει θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

55 Κατά συνέπεια, μολονότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι είναι δυνατό να έχουν ληφθεί μεμονωμένες αποφάσεις απελάσεως χωρίς να συνεκτιμηθούν επαρκώς οι επιταγές του κοινοτικού δικαίου, η αιτίαση της Επιτροπής, που αντλείται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής ασυμβίβαστης προς το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

56 Επομένως, η πρώτη αιτίαση πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί της δευτέρας αιτιάσεως, που αντλείται από το ότι δεν λήφθηκε επαρκώς υπόψη στη γερμανική νομοθεσία και πρακτική η ύπαρξη σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη σε περίπτωση απελάσεως υπηκόων άλλων κρατών μελών που έχουν άδεια διαμονής περιορισμένης διάρκειας

Επί του παραδεκτού

— Επιχειρήματα των διαδίκων

57 Η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλει, με την προσφυγή της, ότι η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας όχι μόνον ότι έχει

εκπληρώσει πλημμελώς την υποχρέωσή της να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 64/221, αλλά και ότι ανέπτυξε διοικητική πρακτική αντίθετη προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Πάντως, με την αιτιολογημένη γνώμη της, η Επιτροπή περιορίστηκε να μνημονεύσει την αμφίσημη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο, με το άρθρο 12, παράγραφος 1, του Aufenthaltsgesetz/EWG, των κανόνων κοινοτικού δικαίου και δεν της προσήψε τη φερόμενη ως αντίθετη προς την εν λόγω κανονιστική ρύθμιση διοικητική πρακτική όσον αφορά την εφαρμογή της διατάξεως αυτής. Η δεύτερη αιτίαση είναι επομένως απαράδεκτη στο μέτρο που η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί μια τέτοια πρακτική, καθόσον κατά πάγια νομολογία η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλείται με την προσφυγή της νέα στοιχεία σε σχέση με τα προβληθέντα κατά το στάδιο που προηγήθηκε της προσφυγής.

58 Η Επιτροπή απορρίπτει κάθε μομφή σχετικά με τη διεύρυνση του αντικειμένου της διαφοράς, προβάλλοντας ότι με τις τρεις πρώτες της αιτιάσεις επικρίνει τη γερμανική έννομη κατάσταση περί απελάσεως των αλλοδαπών κυρίως για τον λόγο ότι, στην πράξη, η συνύπαρξη διατάξεων ενίοτε αντιφατικών, πηγή αμφιβολιών για τα όργανα που είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή του δικαίου, οδηγεί συνεχώς σε αποφάσεις απελάσεως ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο. Όπως η ασαφής έννομη κατάσταση προκύπτει ακριβώς από τη συνύπαρξη αυτών των διατάξεων, έτσι και οι αποφάσεις περί απελάσεως που λαμβάνονται βάσει των διατάξεων αυτών συνδέονται υποχρεωτικά με τις τρεις αυτές αιτιάσεις και δεν μπορούν να διαχωριστούν.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

59 Κατά πάγια νομολογία (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1999, C-365/97, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1999, σ. I-7773, σκέψη 23), το έγγραφο οχλήσεως που απευθύνει η Επιτροπή στο κράτος μέλος και, στη συνέχεια, η αιτιολογημένη γνώμη που διατυπώνει η Επιτροπή οριοθετούν το αντικείμενο της διαφοράς, το οποίο, επομένως, δεν μπορεί πλέον να διευρυνθεί. Πράγματι, η δυνατότητα του συγκεκριμένου κράτους μέλους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του αποτελεί, ακόμη και αν αποφασίσει να μην κάνει χρήση, ουσιαστική εγγύηση που παρέχει η Συνθήκη, η δε τήρησή της συνιστά ουσιώδη τύπο για τη νομιμότητα της διαδικασίας με την οποία αναγνωρίζεται παράβαση κράτους μέλους.

60 Κατά συνέπεια, η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζονται στις ίδιες αιτιάσεις με εκείνες του εγγράφου οχλήσεως με το οποίο κινείται η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία (απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1998, σ. I-5449, σκέψη 55). Στο μέτρο που η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή πρέπει να στηρίζονται στους ίδιους λόγους και στους ίδιους ισχυρισμούς, το Δικαστήριο δεν μπορεί να εξετάσει αιτίαση που δεν έχει διατυπωθεί στην αιτιολογημένη γνώμη (απόφαση της 11ης Μαΐου 1989, 76/86, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1989, σ. 1021, σκέψη 8), η οποία πρέπει να περιλαμβάνει συνεκτική και λεπτομερή παράθεση των λόγων που έπεισαν την Επιτροπή ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος παρέβη μια από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 24ης Ιουνίου 2004, C-350/02, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2004, σ. I-6213, σκέψη 20).

61 Ωστόσο, δεν μπορεί να απαιτείται σε κάθε περίπτωση απόλυτη σύμπτωση μεταξύ της διατυπώσεως των αιτιάσεων στο έγγραφο οχλήσεως, του διατακτικού της αιτιολογημένης γνώμης και των αιτημάτων της προσφυγής, εφόσον το αντικείμενο της διαφοράς δεν διευρύνθηκε ούτε μεταβλήθηκε, αλλά αντιθέτως απλώς περιορίστηκε (αποφάσεις της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, Επιτροπή κατά Γερμανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 56· της 9ης Νοεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά Ιταλίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 25, και της 14ης Μαρτίου 2006, C-117/04, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2006, σ. I-2461, σκέψη 37).

62 Εν προκειμένω, το σκέλος της δεύτερης αιτιάσεως που αντλείται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο αντιστοιχεί κατ' ουσίαν στην αιτίαση που διατυπώνεται στο σημείο IV της αιτιολογημένης γνώμης, όπου η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι έλαβε αποφάσεις περί απελάσεως σε περιπτώσεις στις οποίες η ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας δεν είχε αποδειχθεί. Σ' αυτό προστίθεται το γεγονός ότι, στο τμήμα της αιτιολογημένης γνώμης με τίτλο «Απειλή για τη δημόσια τάξη», η Επιτροπή επικαλείται ακριβώς την ύπαρξη στη Γερμανία «διοικητικών πρακτικών» που στηρίζονται σε ερμηνεία του άρθρου 12, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Aufenthaltsgesetz/EWG η οποία δεν τηρεί τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το κοινοτικό δίκαιο δέχεται περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία για λόγους δημοσίας τάξεως.

63 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, δεν μπορεί να προσάπτεται στην Επιτροπή ότι δεν επαναλαμβάνει την ακριβή διατύπωση των αιτιάσεων που προβλήθηκαν κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της προσφυγής στα αιτήματα του εισαγωγικού δικογράφου της δίκης, ενώ αυτή μερίμνησε ώστε τα αιτήματα αυτά και η λεπτομερής έκθεση των αιτιάσεων να συμπίπτουν.

64 Η ένσταση περί του εν μέρει απαραδέκτου της δεύτερης αιτιάσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί της ουσίας

— Επιχειρήματα των διαδίκων

65 Η Επιτροπή προβάλλει ότι ο Aufenthaltsgesetz/EWG, που θεωρείται ότι μετέφερε στο γερμανικό δίκαιο τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου στον τομέα περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας για λόγους δημοσίας τάξεως, δεν είναι επαρκώς σαφής όσον αφορά τον κανόνα που θέτει το άρθρο 12, παράγραφος 1, που είναι κρίσιμος στην προκειμένη περίπτωση. Συγκεκριμένα, ενώ η πρώτη περίοδος της εν λόγω διατάξεως διαλαμβάνει ότι μπορεί να προβληθεί άρνηση «για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας» στη διαμονή αλλοδαπού που απολαύει της ελεύθερης κυκλοφορίας, η δεύτερη περίοδος της ίδιας διατάξεως προβλέπει, όσον αφορά μόνον τους αλλοδαπούς που έχουν «άδεια διαμονής/ΕΚ απεριόριστης διάρκειας», ότι αυτοί είναι δυνατόν να απελαύνονται μόνο για «σοβαρούς» λόγους συνδεόμενους με τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη. Η οικονομία της εν λόγω διατάξεως είναι απατηλή στο μέτρο που μπορούσε να εννοηθεί –και εξάλλου νοείται, όπως αποδεικνύει η διοικητική πρακτική– υπό την έννοια ότι αρκούν απλοί λόγοι δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας τάξεως για να απελαθούν οι απολαύοντες του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας οι οποίοι δεν διαθέτουν «άδεια διαμονής/ΕΚ απεριόριστης διάρκειας» και η ύπαρξη σοβαρών λόγων απαιτείται μόνο για την απέλαση αλλοδαπών οι οποίοι έχουν ένα τέτοιο τίτλο.

66 Πολυάριθμες είναι οι κατ' αρχήν αποφάσεις οι οποίες υλοποιούν μια εσφαλμένη ερμηνεία της δημοσίας τάξεως υπό την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Aufenthaltsgesetz/EWG. Ενίοτε, οι αποφάσεις αυτές διαλαμβάνουν σαφώς ότι δεν συντρέχει λόγος να εξακριβωθεί η ύπαρξη σοβαρών λόγων σχετικά με τη δημόσια τάξη αφού η ύπαρξη τέτοιων λόγων απαιτείται μόνο στην περίπτωση της δεύτερης περιόδου της εν λόγω διατάξεως, δηλαδή για τους αλλοδαπούς που έχουν «άδεια διαμονής/ΕΚ απεριόριστης διάρκειας». Η Επιτροπή παραθέτει επτά περιπτώσεις ως παραδείγματα προς στήριξη αυτού του τελευταίου ισχυρισμού.

67 Κατά την Επιτροπή, η γερμανική έννομη κατάσταση και η διοικητική πρακτική χρειάζονται, συναφώς, να διευκρινιστούν επακριβώς, για να μην αφήνουν την παραμικρή αμφιβολία ως προς την επιταγή ότι, ανεξάρτητα από τη διάρκεια της άδειας παραμονής, το μέτρο της απελάσεως προϋποθέτει ότι από την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου προκύπτει η ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Bouchereau, προπαρατεθείσα, σκέψεις 33 έως 35).

68 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει αντιθέτως ότι το άρθρο 12, παράγραφος 1, του Aufenthaltsgesetz/EWG μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο κατά τρόπο επαρκώς σαφή τις επιταγές που προκύπτουν από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας.

69 Όσον αφορά την αιτίαση που αντλείται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, η Γερμανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι αυτό το σκέλος της δεύτερης αιτιάσεως είναι παραδεκτό, δεν διακρίνει πώς η Επιτροπή μπορεί να καταλήξει, βάσει λιγότερων των 20 ατομικών περιπτώσεων που απαριθμούνται στην προσφυγή, στην ύπαρξη μιας τέτοιας διοικητικής πρακτικής η οποία εφαρμόζεται συστηματικά σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Επί της φερομένης πλημμελούς μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο

70 Όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 35 της παρούσας αποφάσεως, κατά πάγια νομολογία, η εκ μέρους εθνικής αρχής επίκληση της εννοίας της δημοσίας τάξεως προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, την ύπαρξη, εκτός της κοινωνικής ταραχής που συνιστά κάθε παράβαση του νόμου, πραγματικής και σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

71 Το άρθρο 12, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Aufenthaltsgesetz/EWG ορίζει ότι οι υπήκοοι άλλων κρατών μελών οι οποίοι απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου δεν μπορούν να απελαύνονται παρά μόνο για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας και μνημονεύει, μεταξύ παρενθέσεων, τα άρθρα 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης και 56, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 46, παράγραφος 1, ΕΚ). Η δεύτερη περίοδος της ίδιας παραγράφου διαλαμβάνει ότι η απέλαση αλλοδαπών στους οποίους έχει χορηγηθεί «άδεια διαμονής/ΕΚ απεριόριστης διάρκειας» επιτρέπεται μόνο για «σοβαρούς» λόγους συνδεόμενους με τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη.

72 Μολονότι η παραπομπή στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, που γίνεται με το άρθρο 12, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, του Aufenthaltsgesetz/EWG, μπορεί να θεωρηθεί ως αναφέρουσα επαρκώς ότι η έννοια της δημοσίας τάξεως πρέπει να τυγχάνει ερμηνείας σύμφωνης με εκείνη που δίνεται στην ίδια έννοια που περιλαμβάνεται στα εν λόγω άρθρα της Συνθήκης, όπως τέθηκε σε εφαρμογή με την οδηγία 64/221 και διευκρινίστηκε με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ωστόσο, η δεύτερη περίοδος της εν λόγω εθνικής διατάξεως, καθόσον προσθέτει ότι, όσον αφορά τους κοινοτικούς υπηκόους οι οποίοι έχουν άδεια διαμονής απεριόριστης διάρκειας, μόνον «σοβαροί» λόγοι δημοσίας τάξεως μπορούν να δικαιολογήσουν την απέλαση, δημιουργεί αμφιβολία κατά πόσο λαμβάνονται ορθώς υπόψη οι επιταγές του κοινοτικού δικαίου ως προς τους κοινοτικούς υπηκόους οι οποίοι έχουν άδεια διαμονής περιορισμένης διάρκειας.

73 Κατά πάγια όμως νομολογία, οι διατάξεις μιας οδηγίας πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή με αναμφισβήτητη δεσμευτική ισχύ, με την απαιτούμενη ιδιαιτερότητα, ακρίβεια και σαφήνεια προκειμένου να πληρούται η επιταγή της νομικής ασφαλείας (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Μαΐου 2001, C-159/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-4007, σκέψη 32, και της 27ης Φεβρουαρίου 2003, C-415/01, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 2003, σ. I-2081, σκέψη 21).

74 Επομένως, το άρθρο 12, παράγραφος 1, του Aufenthaltsgesetz/EWG δεν μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο με επαρκή σαφήνεια, ως προς τους υπηκόους των κρατών μελών που έχουν άδεια διαμονής απεριόριστης διάρκειας, τις επιταγές που απορρέουν από τη νομολογία η οποία υπομνήστηκε στη σκέψη 70 της παρούσας αποφάσεως, βάσει της οποίας το μέτρο της απελάσεως δικαιολογείται μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

75 Οι γενικές διοικητικές διατάξεις περί του Ausländergesetz, που επικαλείται η Γερμανική Κυβέρνηση προς στήριξη της θέσεώς της ότι η εθνική κανονιστική ρύθμιση πληροί την επιταγή ασφαλείας δικαίου, δεν αναιρούν την εκτίμηση αυτή.

76 Συναφώς, αρκεί η υπόμνηση ότι η αρχή της ασφαλείας δικαίου επιβάλλει πρόσφορη δημοσιότητα στα θεσπιζόμενα κατ' εφαρμογή μιας κοινοτικής ρυθμίσεως εθνικά μέτρα, κατά τρόπον ώστε να καθίσταται δυνατό στα υποκείμενα δικαίου, στα οποία αφορούν τέτοια μέτρα, να μπορούν να γνωρίζουν την έκταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους στον διεπόμενο από το κοινοτικό δίκαιο συγκεκριμένο τομέα (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 21). Όμως, τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση των εν λόγω διοικητικών διατάξεων οι οποίες, όπως γίνεται δεκτό, έχουν εσωτερικό χαρακτήρα και απευθύνονται στη διοίκηση προκειμένου να διασφαλίζεται ενιαία άποψη αυτής για συγκεκριμένα ζητήματα.

77 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, το πρώτο σκέλος της δεύτερης αιτιάσεως είναι βάσιμο.

Επί της φερομένης αντίθετης διοικητικής πρακτικής προς το κοινοτικό δίκαιο

78 Στις σκέψεις 49 και 50 της παρούσας αποφάσεως, το Δικαστήριο υπέμνησε ότι, όσον αφορά τις αιτιάσεις σχετικά με την εφαρμογή εθνικής διατάξεως, η απόδειξη ότι υπάρχει η παράβαση κράτους μέλους επιβάλλει την προσκόμιση ιδιαίτερων αποδεικτικών στοιχείων σε σχέση με αυτά που λαμβάνονται συνήθως υπόψη στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως που σκοπεί μόνον το περιεχόμενο εθνικής διατάξεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, η παράβαση μπορεί να αποδειχθεί μόνον χάρη σε επαρκώς τεκμηριωμένη και εμπεριστατωμένη απόδειξη της προσαπτομένης πρακτικής στη διοίκηση και/ή στα εθνικά δικαστήρια, η οποία καταλογίζεται στο κράτος μέλος κατά του οποίου στρέφεται η προσφυγή. Αν συμπεριφορά κράτους που συνίσταται σε διοικητική πρακτική αντίθετη προς τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αποτελέσει παράβαση κατά την έννοια του άρθρου 226 ΕΚ, πρέπει η εν λόγω διοικητική πρακτική να είναι σε κάποιο βαθμό πάγια και γενική.

79 Όμως, η Επιτροπή περιορίστηκε στην απαρίθμηση 17 περιπτώσεων στις οποίες οι διοικητικές αποφάσεις ελήφθησαν κατά παράβαση των επιταγών του κοινοτικού δικαίου, χωρίς να προσκομίσει τις αποφάσεις αυτές στο Δικαστήριο ούτε ακόμη να επισυνάψει το ελάχιστο απόσπασμα που θα μπορούσε να στηρίξει την άποψή της. Έτσι, η Επιτροπή προδήλως παρέλειψε να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία για την επαλήθευση εκ μέρους του Δικαστηρίου της υπάρξεως της προβαλλομένης παραβάσεως, τοσούτω μάλλον που η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί συγκεκριμένα την αξιοπιστία των προσκομισθέντων στοιχείων παραθέτοντας, ειδικότερα, σχετικά με δύο από τις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή στην προσφυγή της (υποθέσεις Moffa και Nardelli), ένα απόσπασμα της επίμαχης αποφάσεως που συνηγορεί υπέρ του ότι λαμβάνονται υπόψη οι επιταγές του κοινοτικού δικαίου.

80 Γι' αυτόν και μόνον τον λόγο, το δεύτερο σκέλος της δεύτερης αιτιάσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμο.

Επί της τρίτης αιτιάσεως, που αντλείται από το ότι η γερμανική νομοθεσία και πρακτική λαμβάνουν υπόψη πτυχές σχετικές με τη γενική πρόληψη σε περίπτωση απελάσεως

Επί του παραδεκτού

— Επιχειρήματα των διαδίκων

81 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η αιτιολογημένη γνώμη δεν περιείχε αιτίαση αντλούμενη από την έλλειψη σαφήνειας της γερμανικής κανονιστικής ρυθμίσεως όσον αφορά την απαγόρευση θεσπίσεως γενικών προληπτικών μέτρων, οπότε αυτό το σκέλος της τρίτης αιτιάσεως πρέπει να κριθεί απαράδεκτο.

82 Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι, στο έγγραφο οχλήσεως, προέβαλε ότι όλες οι αποφάσεις στηρίζονται στη νομική βάση του άρθρου 47, παράγραφοι 1 και 2, του Ausländergesetz και εμφανίζει κατ' ανάγκη, λόγω του γενικού προληπτικού σκοπού της διατάξεως αυτής, παράνομο χαρακτήρα γενικής προλήψεως και ότι, κατά συνέπεια, οι αποφάσεις αυτές αντιβαίνουν προς το κοινοτικό δίκαιο. Η αιτιολογημένη γνώμη εμμένει στην αιτίαση αυτή υπογραμμίζοντάς την και, επομένως, η ένσταση απαραδέκτου πρέπει να απορριφθεί.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

83 Η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζονται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς (βλ., ειδικότερα, σκέψη 60 της παρούσας αποφάσεως). Αυτό συμβαίνει εν προκειμένω.

84 Όπως παρατήρησε η γενική εισαγγελέας στα σημεία 111 και 112 των προτάσεών της, το σκέλος της τρίτης αιτιάσεως σχετικά με την πλημμελή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της επιταγής ότι λόγοι γενικής προλήψεως δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την απέλαση κοινοτικών υπηκόων, αντιστοιχεί κατ' ουσίαν στην αιτίαση που διατυπώνεται στο σημείο ΙΙΙ των αιτημάτων της αιτιολογημένης γνώμης, με την οποία η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν αναφέρεται κατά τρόπο επαρκώς σαφή στη νομοθεσία της ότι οι αποφάσεις περί απελάσεως πολιτών της Ενώσεως δεν μπορούν να στηρίζονται σε βάση η οποία προβλέπει την υποχρεωτική ή την κατά κανόνα απέλαση σε περίπτωση τελεσίδικης ποινικής καταδίκης. Σ' αυτό προστίθεται ότι, στο μέρος της αιτιολογημένης γνώμης με τίτλο «Αποτροπή», η Επιτροπή επικαλείται ακριβώς το γεγονός ότι όλες οι αποφάσεις περί απελάσεως που στηρίζονται στο άρθρο 47 του Ausländergesetz έχουν κατ' ανάγκη, λόγω του σκοπού γενικής προλήψεως της διατάξεως αυτής, παράνομο χαρακτήρα γενικής προλήψεως, οπότε το μέρος αυτό σκοπεί έτσι ευθέως την επίδικη νομοθεσία.

85 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, δεν μπορεί να προσάπτεται στην Επιτροπή ότι δεν επαναλαμβάνει την ακριβή διατύπωση των αιτιάσεων που προβλήθηκαν κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της προσφυγής στα αιτήματα του εισαγωγικού δικογράφου της δίκης, ενώ αυτή μερίμνησε ώστε τα αιτήματα αυτά και η λεπτομερής έκθεση των αιτιάσεων να συμπίπτουν.

86 Η ένσταση περί του εν μέρει απαραδέκτου της τρίτης αιτιάσεως πρέπει, επομένως, να απορριφθεί.

Επί της ουσίας

— Επιχειρήματα των διαδίκων

87 Η Επιτροπή προβάλλει ότι το καθεστώς απελάσεως που προβλέπει το άρθρο 47, παράγραφοι 1 και 2, του Ausländergesetz επιδιώκει σκοπούς γενικής προλήψεως,

καθόσον η υποχρεωτική ή η κατά κανόνα απέλαση θεωρείται ότι αποτρέπει άλλους αλλοδαπούς να διαπράξουν αδικήματα της ίδιας ή ανάλογης φύσεως με τα διαπραχθέντα από τους απελαθέντες αλλοδαπούς. Όλες οι αποφάσεις οι οποίες βασίζονται στις διατάξεις αυτές περιλαμβάνουν, εκ των πραγμάτων, ένα παράνομο στοιχείο γενικής προλήψεως, αν ληφθεί υπόψη ο σκοπός της διατάξεως αυτής, και είναι, γι' αυτόν και μόνον τον λόγο, αντίθετα προς το κοινοτικό δίκαιο. Η παραπομπή στο άρθρο 12 του Aufenhaltsgesetz/EWG, η οποία γίνεται απλώς συμπληρωματικά, ουδόλως μεταβάλλει το γεγονός ότι οι εν λόγω αποφάσεις στηρίζονται σε νομική βάση της οποίας η εφαρμογή είναι ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο λόγω του σκοπού γενικής προλήψεως που αυτή επιδιώκει.

88 Σε ορισμένες αποφάσεις, αυτός ο σκοπός γενικής προλήψεως που επιδιώκεται με την υποχρεωτική απέλαση μνημονεύεται εξάλλου ρητά, χωρίς να προκύπτει από την αιτιολογία των αποφάσεων αυτών ότι βασίζονται και αυτοτελώς σε λόγους ειδικής προλήψεως. Εν πάση περιπτώσει, μια τέτοια διάκριση δεν είναι αντιληπτή σε ορισμένες αποφάσεις, μολονότι αυτές απαριθμούν, παραθέτοντάς τους, τους σκοπούς γενικής και ειδικής προλήψεως ως σωρευτική αιτιολογία, αφήνοντας έτσι να νοηθεί ότι το οικείο μέτρο στηρίζεται σε δύο ειδών αιτιολογικές σκέψεις. Επιπλέον, στις αποφάσεις αυτές, η αιτιολογία προσδίδει ενίοτε ειδική σημασία στο αποτέλεσμα της γενικής προλήψεως. Κατά την Επιτροπή, εκ τούτου προκύπτει ότι αυτή η διοικητική πρακτική ισοδυναμεί με θεμελίωση των επίδικων αποφάσεων και σε αιτιολογικές σκέψεις γενικής προλήψεως και, επομένως, είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο (απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2000, C-340/97, Nazli, Συλλογή 2000, σ. I-957, σκέψη 63).

89 Υπό τις συνθήκες αυτές, η γερμανική έννομη κατάσταση και η διοικητική πρακτική χρειάζονται, συναφώς, να διασαφηνιστούν επακριβώς ώστε να μην αφήνουν καμία αμφιβολία ως προς την εφαρμογή της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Ανακριβής και αμφίσημη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο υποχρεώσεων του κοινοτικού δικαίου δεν είναι σύμφωνη προς τις επιταγές της ορθής μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 64/221.

90 Όσον αφορά την αιτίαση που αντλείται από την έλλειψη σαφήνειας της ίδιας της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η ρύθμιση αυτή αναφέρει σαφώς και χωρίς αμφισημία ότι οι κοινοτικοί υπήκοοι δεν μπορούν να απελαύνονται για λόγους που αντλούνται από σκοπούς γενικής προλήψεως. Η Επιτροπή παραβλέπει το γεγονός ότι οι αποφάσεις περί απελάσεως που αφορούν τους υπηκόους αυτούς δεν έχουν ως αποκλειστική νομική βάση το άρθρο 47 του Ausländergesetz, αλλά αυτές πρέπει πάντοτε να τηρούν τις διατάξεις του άρθρου 12 του Aufenthaltsgesetz/EWG, οι οποίες είναι επιτακτικές και υπερισχύουν των διατάξεων του άρθρου 47. Η γενική πρόληψη προβλέπεται μόνο για τους υπηκόους τρίτων κρατών.

91 Όσον αφορά την αιτίαση που αντλείται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί ότι υπάρχουν διαδοχικές εσφαλμένες ατομικές αποφάσεις που καθιερώνουν μια τέτοια πρακτική. Ορισμένες περιπτώσεις που μνημονεύει η Επιτροπή δεν αρκούν για να συναχθεί η ύπαρξη τρέχουσας και γενικής διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Προστίθεται ότι προκύπτει από τις γενικές διοικητικές διατάξεις σχετικά με τον Ausländergesetz, διατάξεις οι οποίες έχουν καθοριστική επίπτωση στο ζήτημα αν υπάρχει διοικητική πρακτική καθόσον αυτές δεσμεύουν νομικά τη διοίκηση κατά τη δράση της, ότι απαγορεύεται στη διοίκηση να αιτιολογήσει τις αποφάσεις περί απελάσεως των κοινοτικών υπηκόων με το αποτρεπτικό αποτέλεσμα που αναπτύσσει η απέλαση αυτή για τους λοιπούς αλλοδαπούς.

92 Το γεγονός ότι οι γερμανικές διοικητικές αρχές επικαλούνται λόγους γενικής προλήψεως οι οποίοι προστίθενται στους ειδικούς λόγους προλήψεως συμβιβάζεται πλήρως προς το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221, εφόσον τηρείται η μόνη υποχρέωση που προβλέπει η διάταξη αυτή, που συνίσταται στην επαρκή έκθεση των λόγων που αφορούν το πρόσωπο και τη συμπεριφορά του ενδιαφερομένου.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Επί της φερομένης πλημμελούς μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο

93 Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το κοινοτικό δίκαιο εμποδίζει την απέλαση υπηκόου κράτους μέλους η οποία στηρίχθηκε σε λόγους γενικής προλήψεως, ήτοι την απέλαση που αποφασίστηκε με σκοπό την αποτροπή άλλων αλλοδαπών (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1975, 67/74, Bonsignore, Συλλογή τόμος 1975, σ. 111, σκέψη 7, και Nazli, προπαρατεθείσα, σκέψη 59), ιδίως όταν το μέτρο αυτό διατάχθηκε αυτομάτως κατόπιν της ποινικής καταδίκης, χωρίς να ληφθεί υπόψη ούτε η ατομική συμπεριφορά του δράστη της παραβάσεως ούτε ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη (απόφαση Calfa, προπαρατεθείσα, σκέψη 27).

94 Όπως παρατηρήθηκε στις σκέψεις 39 έως 43 της παρούσας αποφάσεως, ο Aufenthaltsgesetz/EWG υπερέχει, ως ειδικός νόμος σε σχέση με τον Ausländergesetz, των διατάξεων του τελευταίου αυτού νόμου σε καταστάσεις τις οποίες σκοπεί ειδικά να ρυθμίσει.

95 Σύμφωνα όμως με το άρθρο 12, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, του Aufenthaltsgesetz/EWG, τα μέτρα απελάσεως κοινοτικών υπηκόων που απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου πρέπει να λαμβάνονται μόνον όταν η προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου δικαιολογεί τούτο. Επομένως, κάθε απέλαση που στηρίζεται σε λόγους γενικής προλήψεως απαγορεύεται όσον αφορά αυτές τις κατηγορίες προσώπων.

96 Εξάλλου, όπως παρατηρήθηκε στο πλαίσιο της πρώτης αιτιάσεως (βλ. σκέψη 42 της παρούσας αποφάσεως), η Επιτροπή δεν υποστηρίζει εν προκειμένω ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση αποτελεί αντικείμενο αποκλινουσών δικαστικών ερμηνειών που μπορούν να λαμβάνονται υπόψη, όπου οι μεν να καταλήγουν σε εφαρμογή της εν λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως συμβατής με το κοινοτικό δίκαιο, οι δε να οδηγούν σε εφαρμογή ασυμβίβαστη προς αυτό, με αποτέλεσμα η κανονιστική αυτή ρύθμιση να μην είναι επαρκώς σαφής για να διασφαλίζει εφαρμογή συμβατή προς το κοινοτικό δίκαιο.

97 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η αιτίαση της Επιτροπής που αντλείται από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου, καθόσον η γερμανική κανονιστική ρύθμιση δεν απαγορεύει κατά τρόπο επαρκώς σαφή το να λαμβάνονται υπόψη πτυχές γενικής προλήψεως κατά την απέλαση από το γερμανικό έδαφος υπηκόων των άλλων κρατών μελών οι οποίοι απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του κοινοτικού δικαίου, είναι αβάσιμη.

Επί της φερομένης ως αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο διοικητικής πρακτικής

98 Επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η Επιτροπή περιορίστηκε να απαριθμήσει στην προσφυγή της ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες η απόφαση περί απελάσεως αιτιολογείται εν μέρει από την επιδίωξη σκοπών γενικής προλήψεως, χωρίς να προσκομίσει στο Δικαστήριο τις εν λόγω αποφάσεις, αλλά περιοριζόμενη στο να παραθέσει, και μόνο για ορισμένες από τις αποφάσεις αυτές, ένα μικρό απόσπασμα. Έτσι, η Επιτροπή προφανώς παρέλειψε να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου αυτό να εξακριβώσει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως, πολλώ μάλλον όταν η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί την αξιοπιστία των προσκομισθέντων στοιχείων παραθέτοντας ορισμένο αριθμό περιπτώσεων στις οποίες, ειδικότερα, οι αποφάσεις είχαν ληφθεί κατόπιν διοικητικής ενστάσεως των ενδιαφερομένων (υποθέσεις Condo και Procopio) κατά των αποφάσεων στις οποίες αναφέρεται στην προσφυγή της η Επιτροπή.

99 Εξάλλου, οι έντεκα αποφάσεις που μνημονεύει η Επιτροπή είχαν ληφθεί, κατά τις πληροφορίες που προκύπτουν από το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο, μεταξύ Μαρτίου 1993 (υπόθεση Sassano) και Νοεμβρίου 1997 (υπόθεση Pugliese), δηλαδή κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε σχεδόν ετών. Έτσι, το Δικαστήριο δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να συναγάγει την ύπαρξη γενικής και πάγιας πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, ενώ η Επιτροπή, η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε ένα οποιοδήποτε τεκμήριο, δεν ήταν σε θέση να του παράσχει τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου να αμφισβητήσει τον ισχυρισμό της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι πρόκειται για μεμονωμένες αποφάσεις και όχι για γενική και πάγια πρακτική.

100 Το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται ακόμη περισσότερο καθόσον, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, μια από τις γενικές διοικητικές διατάξεις σχετικά με τον Ausländergesetz διαλαμβάνει ότι η απέλαση μπορεί να επιβληθεί μόνο για λόγους ειδικής προλήψεως και σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής που θίγει θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

101 Κατά συνέπεια, παρόλον ότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι μεμονωμένες αποφάσεις περί απελάσεως μπορεί να έχουν εκδοθεί χωρίς να ληφθούν επαρκώς υπόψη οι επιταγές που απορρέουν από την οδηγία 64/221, η αιτίαση της Επιτροπής που αντλείται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής που δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο πρέπει, βάσει της νομολογίας που μνημονεύεται στις σκέψεις 48 έως 50 της παρούσας αποφάσεως, να απορριφθεί ως αβάσιμη.

102 Η τρίτη αιτίαση πρέπει, επομένως, να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί της τέταρτης αιτιάσεως, που αντλείται από το ότι δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη το θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής κατά την έκδοση αποφάσεων περί απελάσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

103 Η Επιτροπή προβάλλει ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη, κατά την απέλαση κοινοτικών υπηκόων που στηρίζεται στην εξαίρεση δημοσίας τάξεως την οποία ρυθμίζει η οδηγία 64/221, όχι μόνον τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, αλλά και την επίπτωση της απελάσεως αυτής στα θεμελιώδη δικαιώματα, ειδικότερα το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής που καθιερώνει το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως περί Προασπίσεως των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: ΕΣΔΑ), δικαίωμα του οποίου την τήρηση υποχρεούται να διασφαλίζει το Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-60/00, Carpenter, Συλλογή 2002, σ. I-6279, σκέψη 41).

104 Η Επιτροπή μνημονεύει συναφώς ορισμένο αριθμό περιπτώσεων στις οποίες, κατ' αυτήν, οι γερμανικές διοικητικές αρχές παραβίασαν την αρχή της αναλογικότητας κατά τρόπο εξαιρετικά βάναυσο και πρόδηλο. Επικαλείται δύο περιπτώσεις στις οποίες οι αρχές αυτές δεν εξέτασαν το ζήτημα της αναλογικότητας, πέντε περιπτώσεις στις οποίες δεν προέβησαν στην εξέταση της αναλογικότητας λόγω του ότι θεωρούσαν ότι η αυτόματη απέλαση δεν επέβαλλε μια τέτοια εξέταση, και δεκατέσσερις περιπτώσεις στις οποίες δεν λήφθηκε επαρκώς υπόψη η σημασία του θεμελιώδους δικαιώματος για την προστασία της οικογενειακής ζωής.

105 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να αποδείξει την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής που συνίσταται στη μη στάθμιση του δικαιώματος για οικογενειακή ζωή με την ανάγκη διατηρήσεως της δημοσίας

τάξεως. Αυτή η φερόμενη διοικητική πρακτική δεν αποδείχθηκε, αφού ειδικότερα το γεγονός και μόνον ότι υπάρχουν ορισμένες αποφάσεις περί απελάσεως των οποίων το σκεπτικό σιωπά ως προς τους οικογενειακούς δεσμούς των ενδιαφερομένων δεν επιτρέπει να συναχθεί η ύπαρξη μιας γενικής διοικητικής πρακτικής.

106 Αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, οι διατάξεις οι οποίες διέπουν την απέλαση των κοινοτικών υπηκόων, ειδικότερα τα άρθρα 48 του Ausländergesetz και 12 του Aufenthaltsgesetz/EWG, επιβάλλουν σχεδόν υποχρεωτικά να εκτιμάται η αναλογικότητα του μέτρου απελάσεως και να λαμβάνεται υπόψη η πρωταρχική σημασία της προστασίας του γάμου και της οικογενειακής ζωής. Κατά το άρθρο 6 του Γερμανικού Συντάγματος, ο γάμος και η οικογένεια απολαύουν ειδικής προστασίας από το ομοσπονδιακό καθεστώς και εναπόκειται στις διοικητικές αρχές να λαμβάνουν υποχρεωτικά υπόψη αυτόν τον συνταγματικό χαρακτηρισμό κατά την εφαρμογή των κειμένων διατάξεων. Η Επιτροπή προσάπτει, κακώς, στις εν λόγω αρχές ότι δεν εκτίμησαν την αναλογικότητα, και, στις υποθέσεις στις οποίες η Επιτροπή καταλήγει στον δυσανάλογο χαρακτήρα των αποφάσεων περί απελάσεως, τα κριτήρια που αυτή εφαρμόζει είναι επίσης εσφαλμένα, πράγμα που οδηγεί σχεδόν αναμφισβήτητα σε εσφαλμένα συμπεράσματα.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

107 Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου η κατά περίπτωση εξέταση από τις εθνικές αρχές της ενδεχόμενης υπάρξεως προσωπικής συμπεριφοράς που συνιστά ενεστώσα απειλή για τη δημόσια τάξη και, ενδεχομένως, η δίκαιη στάθμιση των υφιστάμενων νομίμων συμφερόντων πρέπει να γίνεται τηρουμένων των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου (απόφαση Ορφανόπουλος και Oliveri, προπαρατεθείσα, σκέψη 95).

108 Συναφώς, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων την τήρηση διασφαλίζει το Δικαστήριο. Λόγοι γενικού συμφέροντος δεν μπορούν να προβάλλονται προς δικαιολόγηση εθνικού μέτρου το οποίο είναι ικανό να παρεμποδίσει την άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη παρά μόνον όταν το εν λόγω μέτρο λαμβάνει υπόψη τέτοια δικαιώματα (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89, ΕΡΤ, Συλλογή 1991, σ. I-2925, σκέψη 43· της 26ης Ιουνίου 1997, C-368/95, Familiapress, Συλλογή 1997, σ. I-3689, σκέψη 24· Carpenter, προπαρατεθείσα, σκέψη 40, και Ορφανόπουλος και Oliveri, προπαρατεθείσα, σκέψη 97).

109 Στην αλληλουχία αυτή, αναγνωρίστηκε, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, η σημασία του να διασφαλίζεται η προστασία της οικογενειακής ζωής των κοινοτικών υπηκόων προκειμένου να εξαλειφθούν τα εμπόδια στην άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη. Ειδικότερα, δεν αμφισβητείται ότι η απέλαση προσώπου από τη χώρα όπου ζουν οι οικείοι του μπορεί να αποτελεί επέμβαση στο δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής του ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, που αποτελεί μέρος των θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, προστατεύονται στην κοινοτική έννομη τάξη. Τέτοια επέμβαση παραβιάζει την ΕΣΔΑ αν δεν πληροί τις απαιτήσεις της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου, δηλαδή, αν δεν «προβλέπεται εκ του νόμου», δεν επιβάλλεται από έναν η περισσότερους νόμιμους στόχους βάσει της εν λόγω παραγράφου και δεν είναι «απαραίτητη, για μια δημοκρατική κοινωνία», δηλαδή δεν δικαιολογείται από επιτακτική κοινωνική ανάγκη και είναι, ιδίως, ανάλογη προς τον νόμιμο στόχο που επιδιώκεται (βλ., ειδικότερα, ΕΔΔΑ, απόφαση Boultif κατά Ελβετίας της 2ας Αυγούστου 2001, *Recueil des arrêts et décisions 2001-IX,* παράγραφοι 39, 41 και 46, και απόφαση Carpenter, προπαρατεθείσα, σκέψη 42).

110 Η Επιτροπή δεν απέδειξε την ύπαρξη, στη Γερμανία, διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς τις επιταγές περί προστασίας του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής που να έχει τα χαρακτηριστικά της σταθερότητας και της γενικότητας που απαιτεί η νομολογία του Δικαστηρίου.

111 Η Επιτροπή περιορίστηκε να απαριθμήσει στην προσφυγή της ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες η απόφαση περί απελάσεως δεν λάμβανε επαρκώς υπόψη το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, ή ακόμα δεν λάμβανε καθόλου υπόψη το δικαίωμα αυτό, χωρίς να προσκομίσει στο Δικαστήριο τις εν λόγω αποφάσεις, αλλά περιοριζόμενη στο να παραθέσει, και μόνο για ορισμένες από τις αποφάσεις αυτές, ένα μικρό απόσπασμα. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή προφανώς παρέλειψε να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου αυτό να εξακριβώσει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως, πολλώ μάλλον όταν η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί συγκεκριμένα (ειδικότερα στις υποθέσεις Solimando, Racabulto και Condo) το βάσιμο του ισχυρισμού της Επιτροπής κατά τον οποίο το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής δεν λήφθηκε επαρκώς υπόψη σε όλες τις αποφάσεις που παραθέτει η τελευταία.

112 Εξάλλου, οι εν λόγω 21 αποφάσεις είχαν ληφθεί, κατά τις πληροφορίες που προκύπτουν από το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο, μεταξύ Δεκεμβρίου 1992 (υπόθεση Torsello) και Μαρτίου 2001 (υπόθεση Θεοδωρίδη), δηλαδή κατά τη διάρκεια περιόδου εννέα σχεδόν ετών. Έτσι, το Δικαστήριο δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να συναγάγει την ύπαρξη γενικής και πάγιας πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, ενώ η Επιτροπή, η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε ένα οποιοδήποτε τεκμήριο, δεν ήταν σε θέση να του παράσχει τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου να αμφισβητήσει τον ισχυρισμό της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι πρόκειται για μεμονωμένες αποφάσεις και όχι για γενική και πάγια πρακτική.

113 Κατά συνέπεια, μολονότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι μεμονωμένες αποφάσεις περί απελάσεως μπορεί να έχουν εκδοθεί χωρίς να ληφθούν επαρκώς υπόψη οι επιταγές ως προς το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής, η αιτίαση της Επιτροπής που αντλείται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής που δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο πρέπει, υπό το φως της νομολογίας που μνημονεύεται στις σκέψεις 48 έως 50 της παρούσας αποφάσεως, να απορριφθεί ως αβάσιμη.

Επί της πέμπτης αιτιάσεως, που αντλείται από τη συστηματική προσφυγή στην άμεση εκτέλεση των μέτρων απελάσεως παρά την έλλειψη επείγουσας καταστάσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

114 Η Επιτροπή προβάλλει ότι, όταν η δικαστική προσφυγή που ασκείται κατά του μέτρου απελάσεως δεν αφορά τη νομιμότητα του μέτρου ή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, το άρθρο 9, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 64/221 επιβάλλει, εκτός «επειγουσών περιπτώσεων», την εφαρμογή προηγούμενης ειδικής διαδικασίας ενώπιον ανεξάρτητης αρχής η οποία υποχρεούται να διατυπώσει γνώμη. Δεδομένου ότι στο γερμανικό δίκαιο περί αλλοδαπών δεν απαντά μια τέτοια ειδική διαδικασία κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, προκύπτει ότι, σε περίπτωση απελάσεως που πλήττει τους κοινοτικούς υπηκόους, το ανασταλτικό αποτέλεσμα δεν μπορεί να αποκλειστεί με διαταγή εκδιδόμενη κατ' εφαρμογή του άρθρου 80, παράγραφος 2, στοιχείο 4, του VwGO παρά μόνο σε «επείγουσα περίπτωση» κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως της οδηγίας 64/221.

115 Κατά την Επιτροπή, μια τέτοια επείγουσα περίπτωση δεν μπορεί να προληφθεί παρά μόνον όταν η άμεση εκτέλεση είναι το μόνο μέσο για να προβλεφθεί ο κίνδυνος συγκεκριμένης, επικείμενης και σοβαρής προσβολής της δημοσίας τάξεως. Δεδομένου ότι η άμεση απέλαση συνιστά προσβολή του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, απόκειται στην αρμόδια αρχή να αποδείξει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση της οποίας επιλαμβάνεται, ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις. Τουλάχιστον για τους κοινοτικούς υπηκόους οι οποίοι διαμένουν από μακρού εντός του κράτους μέλους υποδοχής, η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει να διατάσσεται η άμεση εκτέλεση της αποφάσεως περί απελάσεως μόνον κατ' εξαίρεση και αποκλειστικά στις περιπτώσεις οι οποίες είναι πασιφανώς σοβαρές και επείγουσες.

116 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, κατά το άρθρο 80, παράγραφος 2, σημείο 4, του VwGO, το ανασταλτικό αποτέλεσμα ενός μέτρου απελάσεως μπορεί να αποκλειστεί

στις περιπτώσεις όπου το μέτρο αυτό πλήττει κοινοτικό υπήκοο ο οποίος άσκησε ανακοπή ή ο οποίος άσκησε προσφυγή ακυρώσεως, εφόσον υπάρχει ειδικό συμφέρον στην άμεση εκτέλεση της απελάσεως. Μολονότι αυτό το «ειδικό συμφέρον» πρέπει να βαίνει πέραν του συμφέροντος που δικαιολογεί την ίδια την απέλαση, η γερμανική διοικητική πρακτική διαπιστώνει τακτικά, κατά τρόπον οιονεί αυτόματο και χωρίς επαρκή αιτιολογία, την ύπαρξη ειδικού συμφέροντος προς άμεση εκτέλεση της απελάσεως. Η εξέταση των περιπτώσεων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή ουδόλως επιτρέπει να συναχθεί ότι οι διοικητικές αρχές λαμβάνουν υπόψη το κριτήριο του επείγοντος που απαιτεί το κοινοτικό δίκαιο προκειμένου να προβούν στην άμεση εκτέλεση. Η Επιτροπή μνημονεύει συναφώς 17 περιπτώσεις οι οποίες δεν ανταποκρίνονται στις επιταγές της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Εκτός της οιονεί συστηματικής προσφυγής στην άμεση εκτέλεση, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ύπαρξη ειδικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου προς άμεση εκτέλεση, συμφέρον το οποίο κατ' ανάγκη βαίνει πέραν εκείνου, γενικού, που δικαιολογεί την απέλαση, έχει περισσότερο χαρακτήρα λακωνικού ισχυρισμού παρά συγκεκριμένης αποδείξεως.

117 Επομένως, η γερμανική έννομη κατάσταση και η διοικητική πρακτική χρειάζονται διασαφήνιση κατά τρόπο που να μην αφήνουν συναφώς την παραμικρή αμφιβολία.

118 Η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η διαταγή άμεσης εκτελέσεως εκδίδεται κατόπιν ειδικής εξακριβώσεως των ειδικών προϋποθέσεων που απαιτούνται προς έκδοση αυτής. Ο παραλληλισμός που παρατηρείται συχνά μεταξύ των αποφάσεων περί απελάσεως και των αποφάσεων άμεσης εκτελέσεως, οι οποίες είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους, προκύπτει σχεδόν υποχρεωτικά από το γεγονός ότι κοινοτικοί υπήκοοι που πληρούν τις πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για να είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο του μέτρου απελάσεως πληρούν επίσης σχεδόν πάντοτε τις προϋποθέσεις που επιτρέπουν να διαταχθεί η άμεση εκτέλεση της απελάσεως.

119 Η διαταγή άμεσης εκτελέσεως που συνοδεύει τις αποφάσεις περί απελάσεως δεν προσκρούει ούτε στις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπει το γερμανικό δίκαιο.

Αφενός, οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών μπορούν να αμύνονται κατά αποφάσεως περί απελάσεως χρησιμοποιώντας τις ίδιες προσφυγές με εκείνες που διαθέτουν οι Γερμανοί υπήκοοι κατά των διοικητικών πράξεων και, αφετέρου, έχουν πάντοτε την ευχέρεια να ζητούν το ευεργέτημα του ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής τους (άρθρο 80, παράγραφος 5, του VwGO). Το γερμανικό δίκαιο πληροί έτσι τις ελάχιστες προϋποθέσεις που απαιτεί το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221 όσον αφορά το ανασταλτικό αποτέλεσμα ενός μέσου ένδικης προστασίας.

120 Εξάλλου, η ευρεία διαδικαστική προστασία την οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσφέρει κατά των απελάσεων υπερβαίνει κατά πολύ τις ελάχιστες εγγυήσεις που προβλέπει το άρθρο 9 της οδηγίας 64/221 και διασφαλίζει πραγματική προστασία των δικαιωμάτων που οι κοινοτικοί υπήκοοι αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο. Αφενός, η νομιμότητα και η σκοπιμότητα μιας βλαπτικής διοικητικής πράξεως, έστω και αν πρόκειται για απόφαση περί απελάσεως, εξετάζονται ευθύς εξ αρχής πριν από την προσφυγή ακυρώσεως σε προηγούμενη διαδικασία ενώπιον της διοικητικής αρχής. Αυτή η διαδικαστική προστασία εξακολουθεί να υπάρχει ακόμη και αν η απόφαση περί απελάσεως συνοδεύεται από διαταγή άμεσης εκτελέσεως. Αφετέρου, ο έλεγχος εκ μέρους των διοικητικών δικαστηρίων είναι πάντοτε δυνατός, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου δεν υπάρχει προηγούμενη διαδικασία. Το διοικητικό δικαστήριο εξετάζει αυτεπαγγέλτως τα ασκούντα επιρροή πραγματικά περιστατικά και εξετάζει πλήρως τη νομιμότητα της αποφάσεως περί απελάσεως τόσο από τυπική όσο και από ουσιαστική άποψη.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

121 Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221 σκοπό έχουν να διασφαλίσουν μια ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση στα πρόσωπα κατά των οποίων στρέφεται μια απόφαση περί απελάσεως. Το άρθρο αυτό, το οποίο εφαρμόζεται σε τρεις περιπτώσεις, ήτοι εφόσον δεν προβλέπεται η δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής, εφόσον η προσφυγή αυτή αφορά μόνον τη νομιμότητα της αποφάσεως ή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, προβλέπει ότι επιλαμβάνεται της υποθέσεως αρμόδια αρχή διαφορετική από αυτήν που έχει αρμοδιότητα να λάβει την απόφαση. Εκτός επειγουσών περιπτώσεων, η διοικητική

αρχή λαμβάνει την απόφασή της μόνον κατόπιν γνώμης που διατυπώνει η άλλη αρμόδια αρχή (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Ορφανόπουλος και Oliveri, προπαρατεθείσα, σκέψη 105).

122 Η Επιτροπή δεν απέδειξε επίσης την ύπαρξη, στη Γερμανία, διοικητικής πρακτικής αντίθετης προς τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221 που να έχει τα χαρακτηριστικά της σταθερότητας και της γενικότητας που απαιτεί η νομολογία του Δικαστηρίου.

123 Η Επιτροπή περιορίστηκε να απαριθμήσει στην προσφυγή της ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες η απόφαση άμεσης απελάσεως λήφθηκε κατά παράβαση των επιταγών του εν λόγω άρθρου 9, παράγραφος 1, χωρίς ωστόσο να προσκομίσει στο Δικαστήριο τις εν λόγω αποφάσεις, αφού μόνον ένα μικρό απόσπασμα αυτών παρατέθηκε στην προσφυγή. Και στην προκειμένη περίπτωση, η Επιτροπή προφανώς παρέλειψε να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου αυτό να εξακριβώσει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως, πολλώ μάλλον όταν η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί τη θέση που υποστηρίζει η Επιτροπή, ότι δηλαδή η εξέταση των περιπτώσεων που της υποβλήθηκαν δεν επέτρεπε να συναχθεί ότι οι γερμανικές αρχές δεν έλαβαν υπόψη το κριτήριο του επείγοντος, την τήρηση του οποίου επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο προτού χωρήσει η άμεση εκτέλεση.

124 Εξάλλου, οι 17 αποφάσεις που μνημονεύει η Επιτροπή είχαν ληφθεί, κατά τις πληροφορίες που προκύπτουν από το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο, μεταξύ Αυγούστου 1993 (υπόθεση Clarizia) και Ιουλίου 2000 (υπόθεση Moffa), δηλαδή κατά τη διάρκεια περιόδου επτά σχεδόν ετών. Έτσι, το Δικαστήριο δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να συναγάγει την ύπαρξη γενικής και πάγιας πρακτικής αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, ενώ η Επιτροπή, η οποία δεν μπορεί να στηρίζεται σε ένα οποιοδήποτε τεκμήριο, παρέλειψε να του προσκομίσει τα αναγκαία στοιχεία για να αντικρούσει τη θέση της Γερμανικής Κυβερνήσεως κατά

την οποία δεν υφίσταται γενική και πάγια πρακτική υπό την έννοια που ισχυρίζεται η Επιτροπή.

125 Κατά συνέπεια, η αιτίαση της Επιτροπής, που αντλείται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής ασυμβίβαστης προς το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει, κατ' εφαρμογήν της νομολογίας που μνημονεύεται στις σκέψεις 48 έως 50 της παρούσας αποφάσεως, να απορριφθεί ως αβάσιμη.

126 Υπό το φως όλων των προεκτεθέντων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη μεταφέροντας με το άρθρο 12, παράγραφος 1, του Aufenthaltsgesetz/EWG στο εσωτερικό δίκαιο με την απαιτούμενη σαφήνεια τους προκύπτοντες από το κοινοτικό δίκαιο όρους για τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 39 ΕΚ, 3 της οδηγίας 64/221 και 10 της οδηγίας 73/148.

Επί των δικαστικών εξόδων

127 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζήτησε να καταδικαστεί η Επιτροπή και η τελευταία ηττήθηκε ως προς το ουσιώδες των ισχυρισμών της, επιβάλλεται να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 4, πρώτο εδάφιο, του ίδιου άρθρου, τα κράτη μέλη που παρενέβησαν στη διαφορά φέρουν τα έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη μεταφέροντας με το άρθρο 12, παράγραφος 1, του νόμου σχετικά με την είσοδο και τη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft), της 21ης Ιανουαρίου 1980, στο εσωτερικό δίκαιο με την απαιτούμενη σαφήνεια τους προκύπτοντες από το κοινοτικό δίκαιο όρους για τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 39 ΕΚ, 3 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη μετακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, και 10 της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών.

2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

3) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

4) Η Ιταλική Δημοκρατία φέρει τα έξοδά της.

(υπογραφές)