# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JÁN MAZÁK

της 14ης Φεβρουαρίου 2008 [1]

1. Με την παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να διαφωτιστεί επί της ερμηνείας του άρθρου 18 ΕΚ και του άρθρου 27 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 [2].

2. Η διαδικασία της κύριας δίκης αφορά αγωγή την οποία άσκησε στις 11 Ιανουαρίου 2007 το Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης και Εσωτερικών — Γενική Διεύθυνση Διαβατηρίων Βουκουρεστίου) (στο εξής: Υπουργείο), ζητώντας την έκδοση αποφάσεως περιορίζουσας το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εξωτερικό του Gheorghe Jipa για χρονικό διάστημα μέχρι τριών ετών. Η αγωγή αυτή ασκήθηκε μετά τον επαναπατρισμό στη Ρουμανία του G. Jipa, στις 26 Νοεμβρίου 2006, βάσει συμφωνίας επανεισδοχής συναφθείσας, μεταξύ άλλων, μεταξύ Ρουμανίας και Βελγίου.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — ΕΕ L 158, σ. 77.

## I — Το εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο

3. Το άρθρο 17 ΕΚ ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια.

2. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη.»

4. Το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ ορίζει ότι «κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της».

5. Το άρθρο 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38 ορίζει περαιτέρω ότι η οδηγία αυτή αφορά μεταξύ άλλων τους όρους που

διέπουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών από τους πολίτες της Ενώσεως και τα μέλη των οικογενειών τους στο έδαφος των κρατών μελών.

«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 [...] για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

6. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38:

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

«Η παρούσα οδηγία ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι μεταβαίνουν ή διαμένουν σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του οποίου είναι υπήκοοι [...]».

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

7. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Δικαίωμα εξόδου», ορίζει τα ακόλουθα:

«Με την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, όλοι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο [...] έχουν το δικαίωμα να εγκαταλείπουν το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος.»

## II — Το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο

8. Το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Γενικές αρχές», που περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο VI — Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, ορίζει τα εξής:

9. Το άρθρο 1 της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβερνήσεως της Ρουμανίας, αφενός, και των Κυβερνήσεων του Βασιλείου του Βελγίου, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, αφετέρου, περί επανεισδοχής προσώπων τελούντων σε κατάσταση παρανομίας (στο εξής: συμφωνία επανεισδοχής), που εγκρίθηκε με την πράξη

825/1995 [3] της Ρουμανικής Κυβερνήσεως, ορίζει τα ακόλουθα:

«Η Κυβέρνηση της Ρουμανίας δέχεται την επάνοδο στο έδαφός της, κατόπιν αιτήματος της Κυβερνήσεως του Βελγίου, του Λουξεμβούργου ή των Κάτω Χωρών, άνευ άλλων τυπικών διατυπώσεων, οποιουδήποτε ατόμου το οποίο δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον τις ισχύουσες στο έδαφος του Βελγίου, του Λουξεμβούργου ή των Κάτω Χωρών προϋποθέσεις εισόδου ή διαμονής, καθόσον έχει αποδειχθεί ή τεκμαίρεται ότι το εν λόγω άτομο έχει τη ρουμανική ιθαγένεια.»

10. Δυνάμει του άρθρου 3 του νόμου 248/2005 της 20ής Ιουλίου 2005 (όπως τροποποιήθηκε) σχετικά με το καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας Ρουμάνων πολιτών στο εξωτερικό [4]:

«1. Περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος των Ρουμάνων πολιτών να κυκλοφορούν ελεύθερα στην αλλοδαπή επιτρέπονται μόνον προσωρινώς στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει ο παρών νόμος και συνίστανται στην αναστολή ή, κατά περίπτωση, στην επιβολή περιοριστικών όρων ασκήσεως του ανωτέρω δικαιώματος.

[…]

3. Ο περιορισμός στην άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας στην αλλοδαπή έγκειται στην προσωρινή απαγόρευση της μεταβάσεως σε συγκεκριμένα κράτη, η οποία διατάσσεται από τις αρμόδιες ρουμανικές αρχές υπό τους όρους του παρόντος νόμου.»

11. Δυνάμει του άρθρου 38 του νόμου 248/2005:

«Ο περιορισμός στην άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας στην αλλοδαπή των Ρουμάνων πολιτών επιτρέπεται για περίοδο τριών ετών κατ' ανώτατο όριο και εφόσον πρόκειται:

a) για άτομο το οποίο επαναπατρίστηκε από ένα κράτος δυνάμει συμφωνίας περί επανεισδοχής συναφθείσας μεταξύ της Ρουμανίας και του οικείου κράτους·

b) για άτομο, η παρουσία του οποίου στο έδαφος συγκεκριμένου κράτους θα μπορούσε να βλάψει σοβαρά τα συμφέροντα της Ρουμανίας, εξαιτίας της δραστηριότητας στην οποία επιδίδεται ή ενδέχεται να επιδίδεται το εν λόγω άτομο, ή, κατά περίπτωση, τις διμερείς σχέσεις μεταξύ της Ρουμανίας και του οικείου κράτους.»

3 — Δημοσιευθέν στο *Monitorul Oficial* αριθ. 241, της 20ής Οκτωβρίου 1995.

4 — Δημοσιευθέντος στο *Monitorul Oficial* αριθ. 682, της 29ης Ιουλίου 2005, που τροποποιήθηκε με το διάταγμα αριθ. 5, της 19ης Ιανουαρίου 2006, δημοσιευθέν στο *Monitorul Oficial* αριθ. 71, της 26ης Ιανουαρίου 2006.

12. Το άρθρο 39 του νόμου 248/2005 προβλέπει ότι:

«Στην προβλεπόμενη από το άρθρο 38, στοιχείο a, περίπτωση, το σχετικό μέτρο διατάσσεται, κατόπιν αιτήματος της Direcţia Generală de Paşapoarte [Γενικής Διευθύνσεως Διαβατηρίων], σε σχέση με το κράτος από το οποίο επαναπατρίστηκε το εμπλεκόμενο άτομο, από το δικαστήριο στου οποίου την περιφέρεια έχει την κατοικία του το άτομο αυτό, ή, σε περίπτωση διαμονής στην αλλοδαπή, από το Tribunalul Bucureşti.»

**III — Η διαδικασία της κύριας δίκης και η διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου**

13. Από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι ο G. Jipa αναχώρησε από τη Ρουμανία στις 10 Σεπτεμβρίου 2006 για το Βέλγιο. Στις 26 Νοεμβρίου 2006 επαναπατρίστηκε στη Ρουμανία από τις βελγικές αρχές λόγω «παράνομης διαμονής», δυνάμει της συμφωνίας επανεισδοχής.

14. Στις 11 Ιανουαρίου 2007 το Υπουργείο ζήτησε από το αιτούν δικαστήριο να εκδώσει απόφαση περιορίζουσα το δικαίωμα του G. Jipa να μεταβαίνει ελεύθερα στο Βέλγιο. Με τη διάταξή του περί υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων, το αιτούν δικαστήριο σημειώνει ότι το Υπουργείο δεν διευκρίνισε σε τι συνίστατο η «παράνομη διαμονή» η οποία οδήγησε στον επαναπατρισμό του G. Jipa.

15. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ιδίως ότι οι διατάξεις του εθνικού δικαίου, ειδικότερα τα άρθρα 38 και 39 του νόμου 248/2005 και η κυβερνητική πράξη 825/1995, αντιβαίνουν προς το άρθρο 18 ΕΚ και το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38. Με απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2007 το Tribunalul Dâmboviţa αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Έχει την έννοια το άρθρο 18 ΕΚ […] ότι προσκρούουν σ' αυτό τα εμπόδια που παρεμβάλλει η ρουμανική νομοθεσία σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων (δυνάμει των άρθρων 38 και 39 του νόμου 248/2005, περί του καθεστώτος της ελεύθερης κυκλοφορίας των Ρουμάνων πολιτών στην αλλοδαπή);

2) α) Συνιστούν οι διατάξεις των άρθρων 38 και 39 του νόμου 248/205 εμπόδιο στην κατοχυρωμένη με το άρθρο 18 ΕΚ ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων, καθόσον παρεμποδίζουν ένα άτομο (Ρουμάνο πολίτη και ήδη πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως) να κυκλοφορεί ελεύθερα εντός άλλου κράτους (εν προκειμένω μέλους της Ευρωπαϊκής Ενώσεως);

β) Μπορεί να προβλέπει ένα κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (εν προκειμένω η Ρουμανία) περιορισμό της ασκήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών του στο έδαφος άλλου κράτους μέλους;

3) α) Περιλαμβάνεται στους λόγους "δημοσίας τάξεως" ή "δημοσίας ασφαλείας", όπως ορίζει η διάταξη του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ, η "παράνομη διαμονή" την οποία προβλέπει η πράξη 825/2005 της [Ρουμανικής] Κυβερνήσεως, περί εγκρίσεως της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβερνήσεως της Ρουμανίας, αφενός, και των Κυβερνήσεων του Βασιλείου του Βελγίου, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών, αφετέρου, περί επανεισδοχής προσώπων τελούντων σε κατάσταση παρανομίας (δυνάμει της οποίας διατάχθηκε η επανεισδοχή του εναγομένου τελούντος σε μια τέτοια κατάσταση), ώστε να υφίσταται η δυνατότητα λήψεως μέτρων περιοριστικών της ελεύθερης κυκλοφορίας ενός τέτοιου ατόμου;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα, έχουν την έννοια οι διατάξεις του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ [...] ότι τα κράτη μέλη δύνανται να θέτουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία και στη διαμονή των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως για λόγους "δημοσίας τάξεως" και "δημοσίας ασφαλείας" άνευ ετέρου και χωρίς να εξετάζεται η "προσωπική συμπεριφορά" του ενδιαφερομένου;»

16. Με την απόφασή του της 17ης Ιανουαρίου 2007 το αιτούν δικαστήριο ζήτησε εξάλλου από το Δικαστήριο να αποφανθεί ακολουθώντας την ταχεία διαδικασία επί των υποβαλλομένων ερωτημάτων.

17. Με διάταξη της 3ης Απριλίου 2007 ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου απέρριψε το αφορών την ταχεία διαδικασία αίτημα του αιτούντος δικαστηρίου.

18. Η Ελληνική και η Ρουμανική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις. Διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζητήσεως δεν ζητήθηκε ούτε πραγματοποιήθηκε.

## IV — Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων

19. Η Ρουμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου είναι παραδεκτή παρά το γεγονός ότι ο επαναπατρισμός του G. Jipa πραγματοποιήθηκε πριν από την ένταξη της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, την 1η Ιανουαρίου 2007. Δεδομένου ότι η αγωγή που σκοπεί τον περιορισμό του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας του G. Jipa ασκήθηκε από το Υπουργείο στις 11 Ιανουαρίου 2007, ήτοι μετά την ένταξη της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο G. Jipa έχει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, που δεν μπορεί να περιορίζεται παρά μόνο σύμφωνα με τη Συνθήκη και με τις διατάξεις εφαρμογής της. Η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εξετάσει την υπό κρίση υπόθεση διότι υφίσταται κίνδυνος περιορισμού της ελευθερίας κυκλοφορίας του G. Jipa δυνάμει του άρθρου 38, στοιχείο a, του νόμου 248/2005. Η Ρουμανική και η Ελληνική Κυβέρνηση σημειώνουν ότι το γεγονός ότι ο G. Jipa δεν άσκησε το στηριζόμενο στη Συνθήκη ΕΚ δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω. Η Ρουμανική Κυβέρνηση

προσθέτει ότι το Δικαστήριο έχει δεχθεί, με την απόφαση Schempp [5], ότι η κατάσταση του υπηκόου κράτους μέλους ο οποίος δεν έχει κάνει χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας δεν μπορεί, για τον λόγο αυτόν και μόνο, να εξομοιωθεί προς αμιγώς εσωτερική κατάσταση.

20. Η Ρουμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι οι συμφωνίες επανεισδοχής που έχει συνάψει με άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και οι διατάξεις του εθνικού δικαίου που έχουν εκδοθεί δυνάμει των συμφωνιών αυτών πρέπει να ερμηνεύονται με γνώμονα το εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο. Θεωρεί κατά συνέπεια ότι το άρθρο 18 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εμποδίζει την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 38 και 39 του νόμου 248/2005 που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων.

21. Κατά τη Ρουμανική Κυβέρνηση, το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 δεν εφαρμόζεται εν προκειμένω. Η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι από τη γενική οικονομία του κεφαλαίου VI (άρθρα 27 έως 33) της οδηγίας 2004/38 και από το γεγονός ότι οι περιορισμοί που προβλέπονται στο άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 αποτελούν εξαιρέσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, οι οποίες πρέπει κατά συνέπεια να ερμηνεύονται στενά, προκύπτει ειδικότερα ότι μόνον το κράτος μέλος υποδοχής, και όχι το κράτος μέλος προελεύσεως, μπορεί να περιορίζει την ελευθερία κυκλοφορίας των πολιτών, δυνάμει του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38, για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας. Το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να εκτιμά καλύτερα από οποιοδήποτε άλλο αν ένα πολίτης άλλου κράτους μέλους απειλεί τη δημόσια τάξη του ή τη δημόσια ασφάλειά του.

22. Όσον αφορά τη δυνατότητα του κράτους μέλους προελεύσεως να περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των δικών του υπηκόων επικαλούμενο απειλή σε βάρος της δημοσίας τάξεώς του, η Ρουμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Ποινικό Κώδικα της χώρας αυτής, ένας τέτοιος περιορισμός επιτρέπεται μόνον προκειμένου περί παραβάσεων για τις οποίες μπορεί να επιβληθεί ποινή ισοβίων δεσμών ή καθείρξεως, για να εξασφαλίζεται η εύρυθμη διεξαγωγή της ποινικής δίκης ή να εμποδίζεται η διαφυγή του κατηγορουμένου. Όμως, οι καταστάσεις αυτές είναι καθαρά εσωτερικές και δεν εμπίπτουν στο κοινοτικό δίκαιο.

23. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ωστόσο ότι το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 έχει εφαρμογή εν προκειμένω, η Ρουμανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία [6] του Δικαστηρίου, η «παράνομη διαμονή» του G. Jipa δεν αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη ή για τη δημόσια ασφάλεια υπό την έννοια του κοινοτικού δικαίου. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 και τη νομολογία του Δικαστηρίου [7], δεν μπορούν να επιβάλλονται περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία παρά μόνον κατόπιν εξετάσεως της προσωπικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου, ενώ ουδέποτε μπορούν να επιβάλλονται αυτομάτως.

5 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2005, C-403/03, Schempp (Συλλογή 2005, σ. I-6421, σκέψη 22).

6 — Αποφάσεις της 17ης Φεβρουαρίου 2005, C-215/03, Oulane (Συλλογή 2005, σ. I-1215, σκέψη 44)· της 25ης Ιουλίου 2002, C-459/99, MRAX (Συλλογή 2002, σ. I-6591, σκέψεις 78 και 90)· της 8ης Απριλίου 1976, 48/75, Royer (Συλλογή τόμος 1976, σ. 203, σκέψη 51)· της 3ης Ιουλίου 1980, Pieck, 157/79 (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 423, σκέψεις 18 και 19)· και της 12ης Δεκεμβρίου 1989, C-265/88, Messner (Συλλογή 1989, σ. 4209, σκέψη 14).

7 — Αποφάσεις της 18ης Μαΐου 1982, 115/81 και 116/81, Adoui και Cornuaille (Συλλογή 1982, σ. 1665, σκέψεις 8 και 11), και της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau (Συλλογή τόμος 1977, σ. 617, σκέψη 35).

24. Η Ελληνική Δημοκρατία εκτιμά ότι τα άρθρα 38 και 39 του νόμου 248/2005 αποτελούν εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ενώσεως υπό την έννοια του άρθρου 18 ΕΚ και της οδηγίας 2004/38. Η Ελληνική Κυβέρνηση θεωρεί ότι δεν αποδείχθηκε ότι η προσωπική συμπεριφορά του G. Jipa δικαιολογούσε την επιβολή περιορισμών της ελευθερίας κυκλοφορίας του. Η κυβέρνηση αυτή σημειώνει ότι τα προβλεπόμενα από τη ρουμανική νομοθεσία μέτρα είναι γενικά μέτρα τα οποία επιβάλλονται όταν πραγματοποιείται επαναπατρισμός δυνάμει διμερούς συμφωνίας. Η Ελληνική Δημοκρατία εκτιμά επίσης ότι η ρουμανική νομοθεσία αντιβαίνει προς το άρθρο 2 του τετάρτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: τέταρτο πρωτόκολλο), που προβλέπει ότι η άσκηση του δικαιώματος εξόδου από μια χώρα, περιλαμβανομένης αυτής του ενδιαφερομένου, δεν μπορεί να περιορίζεται παρά μόνο για ειδικούς λόγους, όπως είναι η εθνική ασφάλεια ή η δημόσια τάξη.

25. Η Επιτροπή εκτιμά ότι, από της εντάξεως της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Ιανουαρίου 2007, ο G. Jipa είναι πολίτης της Ενώσεως και απολαύει έκτοτε, δυνάμει του άρθρου 18 ΕΚ, του δικαιώματος να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των περιορισμών και των προϋποθέσεων που προβλέπουν η Συνθήκη ΕΚ και η οδηγία 2004/38. Το δικαίωμα του πολίτη της Ενώσεως να αναχωρεί από ένα κράτος μέλος και να μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος εξειδικεύεται ειδικότερα στο άρθρο 4 της οδηγίας 2004/38.

26. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, παρά τον τίτλο του κεφαλαίου VI της οδηγίας 2004/38, το κεφάλαιο αυτό, που αφορά τους περιορισμούς του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, καλύπτει επίσης, τουλάχιστον σε ορισμένες περιπτώσεις, τους περιορισμούς που επιβάλλει κράτος μέλος στο δικαίωμα των δικών του υπηκόων να αναχωρήσουν από την ημεδαπή προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος. Η Επιτροπή εκτιμά ότι το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 έχει εφαρμογή σε καταστάσεις, όπως αυτή της κύριας δίκης, όπου οι αρχές κράτους μέλους έχουν την πρόθεση να περιορίσουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας κάποιου υπηκόου τους, προκειμένου να τον εμποδίσουν να επιστρέψει, κατά τη διάρκεια ορισμένης περιόδου, σε άλλο κράτος μέλος από το οποίο επαναπατρίστηκε επειδή βρισκόταν εκεί παρανόμως. Επιπλέον, από τα άρθρα 27 και 31 της οδηγίας 2004/38 και από τη γενική οικονομία της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι μέτρο περιορίζον το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας ενός πολίτη δεν μπορεί να λαμβάνεται παρά μόνον από το κράτος μέλος του οποίου η δημόσια τάξη ή η δημόσια ασφάλεια απειλούνται ευθέως. Η Επιτροπή θεωρεί κατά συνέπεια ότι, σύμφωνα με το άρθρο 18 ΕΚ και τις διατάξεις του κεφαλαίου VI της οδηγίας 2004/38, απόφαση περί περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας πολίτη της Ενώσεως δεν μπορεί να λαμβάνεται από κράτος μέλος, κατόπιν απλού αιτήματος των αρχών του κράτους μέλους από το οποίο απελάθηκε ο ενδιαφερόμενος, παρά μόνον αν το κράτος μέλος που εξέδωσε την απόφαση αυτή μπορεί να αποδείξει ότι οι ενέργειες του εμπλεκομένου ατόμου συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, υπό την έννοια του άρθρου 27 της οδηγίας.

27. Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι η μνεία της «παράνομης διαμονής» του G. Jipa στη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου είναι πολύ ασαφής. Επομένως, δεν μπορεί να αποδειχθεί ότι η εν λόγω «παράνομη διαμονή» εμπίπτει στις έννοιες της δημοσίας τάξεως, της δημοσίας ασφαλείας ή της δημοσίας υγείας, σύμφωνα με την οδηγία 2004/38. Η Επιτροπή εκτιμά,

κατά συνέπεια, ότι, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να περιορίζει την ελευθερία κυκλοφορίας πολίτη της Ενώσεως, δυνάμει του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38, αν ο περιορισμός αυτός στηρίζεται αποκλειστικά στην εκ μέρους άλλου κράτους μέλους διαπίστωση ότι ο ενδιαφερόμενος βρισκόταν παρανόμως στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.

Επιπλέον, από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι, σύμφωνα με την επίμαχη εθνική νομοθεσία, είναι δυνατή η επιβολή περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εξωτερικό ενός Ρουμάνου πολίτη όταν αυτός έχει επαναπατριστεί στη Ρουμανία βάσει συμφωνίας επανεισδοχής ή όταν η παρουσία του στο έδαφος άλλου κράτους πέραν της Ρουμανίας ενδέχεται να βλάψει τα συμφέροντα της χώρας αυτής ή τις διμερείς σχέσεις μεταξύ Ρουμανίας και κράτους αυτού.

## V — Εκτίμηση

### Α — *Το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ και το άρθρο 4 της οδηγίας 2004/38*

28. Με το πρώτο του ερώτημα και με το πρώτο μέρος του δευτέρου ερωτήματος το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 18 ΕΚ εμποδίζει την εφαρμογή μέτρων όπως αυτών των άρθρων 38 και 39 του νόμου 248/2005, που προβλέπουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, την επιβολή περιορισμών στην άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στο εξωτερικό Ρουμάνων πολιτών για χρονικό διάστημα μέχρι τριών ετών.

29. Κατά τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου, το Υπουργείο υπέβαλε στο αιτούν δικαστήριο αίτημα προς έκδοση αποφάσεως περιορίζουσας, για χρονικό διάστημα μέχρι τριών ετών, το δικαίωμα του G. Jipa να μεταβεί στο Βέλγιο, κράτος μέλος από το οποίο είχε επαναπατριστεί στις 27 Νοεμβρίου 2006.

30. Δυνάμει του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΕΚ, είναι πολίτης της Ενώσεως κάθε άτομο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους. Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως προορίζεται να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών [8]. Από της εντάξεως της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Ιανουαρίου 2007 ο G. Jipa έχει την ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΕΚ, οπότε αυτός μπορεί να επικαλείται έκτοτε τα απορρέοντα από την ιδιότητα αυτή δικαιώματα ακόμα και έναντι του κράτους μέλους καταγωγής του [9].

31. Στην υπόθεση Baumbast και R, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο προσφεύγων, υπήκοος κράτους μέλους και, κατά συνέπεια, πολίτης της Ενώσεως, είχε το δικαίωμα να επικαλεστεί απευθείας το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ [10]. Κατά τη γνώμη μου, το κατά το άρθρο

8 — Βλ. ειδικότερα, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, C-413/99, Baumbast και R (Συλλογή 2002, σ. I-7091, σκέψη 82), και της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk (Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 31).

9 — Αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-11/06, Morgan και Bucher (Συλλογή 2007, σ. I-9161, σκέψη 22), και της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-192/05, Tas-Hagen και Tas (Συλλογή 2006, σ. I-10451, σκέψεις 19, 30 και 31).

10 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 84.

18, παράγραφος 1, ΕΚ δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στο έδαφος των κρατών μελών παρέχεται απευθείας σε κάθε πολίτη της Ενώσεως με σαφή και ακριβή διάταξη της Συνθήκης ΕΚ, με την επιφύλαξη ωστόσο των περιορισμών και προϋποθέσεων που προβλέπουν η Συνθήκη ΕΚ και οι διατάξεις εφαρμογής της. Επομένως, οι πολίτες της Ενώσεως έχουν το αντλούμενο απευθείας από το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ δικαίωμα να αναχωρούν από ένα κράτος μέλος, περιλαμβανομένου του κράτους μέλους καταγωγής τους, για να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος.

32. Επιπλέον, ακόμα και αν η ιθαγένεια της Ενώσεως, που προβλέπει το άρθρο 17 της Συνθήκης ΕΚ, δεν έχει ως σκοπό την επέκταση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης και σε εσωτερικές καταστάσεις, οι οποίες δεν έχουν κανένα συνδετικό στοιχείο με το κοινοτικό δίκαιο [11], πρέπει να σημειωθεί, όπως παρατήρησαν η Ρουμανική και η Ελληνική Κυβέρνηση, ότι το γεγονός ότι ο G. Jipa δεν έχει κάνει χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας δεν μπορεί μόνο του να έχει ως αποτέλεσμα να εξομοιωθεί η κατάστασή του προς μια καθαρά εσωτερική κατάσταση [12].

33. Από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι η ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασία κινήθηκε κατόπιν του επαναπατρισμού του G. Jipa στη Ρουμανία, δυνάμει της συμφωνίας επανεισδοχής, λόγω «παράνομης διαμονής» στο Βέλγιο. Το ίδιο το εθνικό δικαστήριο τόνισε με τη διάταξή του περί υποβολής προδικαστικού ερωτήματος ότι το Υπουργείο δεν διευκρίνισε σε τι συνίστατο η «παράνομη διαμονή» του G. Jipa. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι η Ρουμανική Κυβέρνηση ανέφερε ότι οι σχετικές με την «παράνομη διαμονή» του G. Jipa στο Βέλγιο περιστάσεις δεν ήταν ποινικής φύσεως.

34. Δεδομένου, πρώτον, ότι ο G. Jipa έχει από 1ης Ιανουαρίου 2007 τη θεμελιώδη ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως, δεύτερον, ότι το Υπουργείο υπέβαλε στο αιτούν δικαστήριο αίτημα εκδόσεως αστικής αποφάσεως περιορίζουσας το δικαίωμα του G. Jipa να μεταβαίνει σε άλλο κράτος μέλος και λαμβανομένων υπόψη, τρίτον, των περιορισμένων ενδείξεων που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο όσον αφορά τον επαναπατρισμό από το Βέλγιο του G. Jipa δυνάμει της συμφωνίας επανεισδοχής λόγω της «παράνομης διαμονής» του εντός του κράτους αυτού, εκτιμώ ότι το Δικαστήριο δεν διαθέτει κανένα στοιχείο παρέχον τη δυνατότητα να κρίνει αν ο περιορισμός του δικαιώματος του G. Jipa να μεταβεί στο Βέλγιο που μπορεί να του επιβάλει το αιτούν δικαστήριο δυνάμει, ιδίως, των άρθρων 38 και 39 του νόμου 248/2005 αφορά μια καθαρά εσωτερική κατάσταση. Πιστεύω κατά συνέπεια ότι η υπό κρίση υπόθεση έχει άμεση σχέση με το κοινοτικό δίκαιο.

35. Οι περιορισμοί της δυνατότητας εξόδου του G. Jipa από το κράτος μέλος καταγωγής του με σκοπό να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος τους οποίους μπορεί να επιβάλει το αιτούν δικαστήριο αποτελούν, κατά τη γνώμη μου, εμπόδιο στο δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας που προβλέπει το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός των κρατών μελών, το οποίο εγγυάται το άρθρο 18, παράγραφος

11 — Απόφαση της 5ης Ιουνίου 1997, C-64/96 και C-65/96, Uecker και Jacquet (Συλλογή 1997, σ. I-3171, σκέψη 23).

12 — Βλ., επ' αυτού, απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2004, C-200/02, Zhu και Chen (Συλλογή 2004, σ. I-9925, σκέψη 19).

1, ΕΚ, θα καθίστατο κενό περιεχομένου αν το κράτος καταγωγής μπορούσε να απαγορεύει στους δικούς του υπηκόους να αποχωρούν από το έδαφός του προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος [13].

36. Οι επίμαχοι εν προκειμένω εθνικοί κανόνες πρέπει επίσης να εξεταστούν, κατά τη γνώμη μου, έναντι του άρθρου 4 της οδηγίας 2004/38 [14] που ρυθμίζει το δικαίωμα των πολιτών της Ενώσεως να αναχωρούν από ένα κράτος μέλος προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος.

37. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, κάθε πολίτης της Ενώσεως που φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο έχει το δικαίωμα να εγκαταλείπει το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος. Κατά την άποψή μου, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 έχει ευρύτατο πεδίο εφαρμογής, διότι παρέχει στους πολίτες της Ενώσεως που έχουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο το δικαίωμα να αναχωρούν από κάθε κράτος μέλος, περιλαμβανομένου του κράτους μέλους καταγωγής τους [15], προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος. Επιπλέον, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, καμία θεώρηση εξόδου ή άλλη ισοδύναμη διατύπωση δεν μπορεί να επιβάλλεται στους πολίτες της Ενώσεως, ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 3, τα κράτη μέλη οφείλουν να εκδίδουν ή να ανανεώνουν στους υπηκόους τους δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο που αναγράφει την ιθαγένειά τους.

38. Εκτιμώ κατά συνέπεια ότι, ελλείψει βάσιμης δικαιολογίας, το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ και το άρθρο 4 της οδηγίας 2004/38 εμποδίζουν την εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας όπως της επίμαχης, που

13 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-224/02, Pusa (Συλλογή 2004, σ. I-5763, σκέψη 20). Βλ. επίσης, στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκαταστάσεως, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2007, C-438/05, The International Transport Workers' Federation και The Finnish Seamen's Union, Συλλογή 2007, σ. I-10779, σκέψη 69, και της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 81/87, Daily Mail and General Trust (Συλλογή 1988, σ. 5483, σκέψη 16). Βλ. εξάλλου, στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, C-370/90, Singh (Συλλογή 1992, σ. I-4265, σκέψη 23). Με την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman (Συλλογή 1995, σ. I-4921), το Δικαστήριο δέχθηκε ότι «τα δικαιώματα που εγγυώνται τα άρθρα [43] επ. θα καθίσταντο κενά περιεχομένου αν το κράτος καταγωγής μπορούσε να απαγορεύει στις επιχειρήσεις να αποχωρούν από το εδαφός του προκειμένου να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος. Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν, ως προς το άρθρο [39] της Συνθήκης, σχετικά με κανόνες που εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία υπηκόων κράτους μέλους που επιθυμούν να εργασθούν ως μισθωτοί σε άλλο κράτος μέλος» (σκέψη 97).

14 — Από της εντάξεώς της στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Ιανουαρίου 2007, η Ρουμανία δεσμεύεται από τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ που προβλέπουν τα δικαιώματα των πολιτών της Ενώσεως και από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις και τη νομολογία, με την επιφύλαξη σχετικών μεταβατικών μέτρων. Από το άρθρο 20 και το παράρτημα VII του πρωτοκόλλου σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2005, L 157, σ. 29) προκύπτει ότι η Ρουμανία δεσμεύεται, από την ημερομηνία προσχωρήσεώς της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, από τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38, εκτός αν οι διατάξεις αυτές αφορούν, ιδίως, την πρόσβαση Ρουμάνων υπηκόων στην αγορά εργασίας των κρατών μελών. Συναφώς, έχουν ληφθεί διάφορα μεταβατικά μέτρα σχετικά με τη Ρουμανία όσον αφορά την εφαρμογή των άρθρων 1 έως 6 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). Δεδομένου ότι δεν έγινε επίκληση των δικαιωμάτων του G. Jipa ως εργαζομένου ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, τα συναφή προς τον κανονισμό 1612/68 προαναφερθέντα μεταβατικά μέτρα δεν έχουν σημασία στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως. Το άρθρο 4 της οδηγίας 2004/38, που αφορά τα δικαιώματα των πολιτών της Ενώσεως γενικά, και όχι εκείνα των πολιτών της Ενώσεως που έχουν την ιδιότητα του εργαζομένου, δεν επηρεάζεται από προαναφερθέντα μεταβατικά μέτρα και εφαρμόζεται πλήρως στους Ρουμάνους υπηκόους από 1ης Ιανουαρίου 2007.

15 — Βλ. επίσης το άρθρο 2, παράγραφος 2, του τετάρτου πρωτοκόλλου, που προβλέπει ότι «κάθε πρόσωπο είναι ελεύθερο να εγκαταλείψει οποιαδήποτε χώρα, συμπεριλαμβανομένης και της δικής του». Το τέταρτο πρωτόκολλο άρχισε να ισχύει στις 2 Μαΐου 1968 και υπεγράφη από όλα τα κράτη μέλη, με εξαίρεση την Ελληνική Δημοκρατία. Εντούτοις, πρέπει να υπομνησθεί ότι η Ελληνική Κυβέρνηση, με τις παρατηρήσεις της που μνημονεύονται ανωτέρω στο σημείο 24, επικαλέστηκε ειδικά το άρθρο 2, παράγραφοι 2 και 3, του πρωτοκόλλου 4.

προβλέπει την επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα των πολιτών της Ενώσεως να αναχωρούν από το κράτος μέλος καταγωγής τους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος.

Β — *Το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38*

39. Με το δεύτερο σκέλος του δευτέρου ερωτήματός του και το πρώτο σκέλος του τρίτου ερωτήματος το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν «η παράνομη διαμονή» σε άλλο κράτος μέλος της Ενώσεως ενός Ρουμάνου υπηκόου, που επαναπατρίστηκε δυνάμει της συμφωνίας επανεισδοχής, εμπίπτει στις έννοιες της «δημοσίας τάξεως» ή της «δημοσίας ασφαλείας» κατά το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38, οπότε η Ρουμανία μπορεί να περιορίζει την ελευθερία κυκλοφορίας του ενδιαφερομένου στο έδαφος άλλου κράτους μέλους.

40. Δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ, είναι δυνατή η επιβολή περιορισμών και προϋποθέσεων όσον αφορά το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΚ και τις διατάξεις εφαρμογής της. Κατά τη γνώμη μου, οι διατάξεις του κεφαλαίου VI της οδηγίας 2004/38, με τίτλο «Περιορισμοί του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας», ορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν το δικαίωμα των πολιτών της Ενώσεως να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Μολονότι ο τίτλος του κεφαλαίου VI της οδηγίας 2004/38 δεν αναφέρεται ειδικά στο δικαίωμα αναχωρήσεως από το έδαφος ενός κράτους μέλους και πολλές διατάξεις του κεφαλαίου αυτού αφορούν ζητήματα σχετικά με το δικαίωμα εισόδου [16] και το δικαίωμα διαμονής [17], από το γράμμα του άρθρου 27, παράγραφος 1, και την εικοστή δεύτερη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας προκύπτει σαφώς ότι το ως άνω κεφάλαιο VI διέπει τους περιορισμούς στην «ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ενώσεως», ζήτημα που περιλαμβάνει χωρίς καμία αμφιβολία τόσο το δικαίωμα αναχωρήσεως από ένα κράτος μέλος προς μετάβαση σε άλλο κράτος μέλος όσο και το δικαίωμα εισόδου σε άλλο κράτος μέλος.

41. Το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, που επαναλαμβάνει σε μεγάλο βαθμό το άρθρο 3 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας [18], πρέπει να ερμηνευθεί κατά τη γνώμη μου με γνώμονα, ιδίως, τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την τελευταία αυτή διάταξη του άρθρου 3. Συναφώς, το Δικαστήριο δέχεται παγίως, όσον αφορά τους εργαζόμενους, ότι η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως και ότι, αντιστρόφως, οι

16 — Βλ. το άρθρο 5 της οδηγίας 2004/38, σχετικά με το δικαίωμα εισόδου.

17 — Βλ. το κεφάλαιο ΙΙΙ της οδηγίας 2004/38, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής.

18 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16. Η οδηγία 64/221 καταργήθηκε από τις 30 Απριλίου 2006 με την οδηγία 2004/38. Βλ. το άρθρο 38, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

παρεκκλίσεις από αυτήν, πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η ιδιαιτέρως συσταλτική ερμηνεία των παρεκκλίσεων από την ελευθερία αυτή επιβάλλεται από την ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως [19]. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει επίσης δεχθεί ότι οι ειδικές περιστάσεις που μπορούν να δικαιολογούν την προσφυγή στην έννοια της δημοσίας τάξεως μπορούν να ποικίλλουν ανάλογα με τη χώρα και τη χρονική περίοδο και ότι γι' αυτό πρέπει σχετικά να αναγνωριστεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές ένα περιθώριο εκτιμήσεως εντός των ορίων που θέτει η Συνθήκη [20].

42. Δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, «κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερομένου] ατόμου» [21]. Προκύπτει σαφώς, όχι μόνον από το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, αλλά και από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ότι περιορισμοί προς διαφύλαξη της δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας δεν μπορούν να στηρίζονται σε δικαιολογίες ανεξάρτητες από την κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ή σε λόγους γενικής προλήψεως [22]. Επιπλέον, το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 ορίζει ότι οι προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων [23]. Κατά πάγια νομολογία, η εκ μέρους εθνικής αρχής επίκληση λόγων δημοσίας τάξεως προϋποθέτει την ύπαρξη, εκτός της κοινωνικής διαταραχής που συνιστά κάθε παράβαση του νόμου, πραγματικής και επαρκώς σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας [24].

43. Κατά την άποψή μου, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν, για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας, το δικαίωμα πολίτη της Ενώσεως να αναχωρεί από το κράτος μέλος καταγωγής του προκειμένου να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος με μόνη αιτιολογία ότι ο ενδιαφερόμενος επαναπατρίστηκε από άλλο κράτος μέλος λόγω «παράνομης διαμονής» σ' αυτό. Εκτιμώ ότι από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας [25] προκύπτει ότι ένα κράτος μέλος, όταν περιορίζει τα στηριζόμενα στο άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ δικαιώματα των πολιτών της Ενώσεως δεν μπορεί να βασίζεται σε γενικούς και όχι ειδικούς ισχυρισμούς άλλου κράτους μέλους σχετικούς με τη συμπεριφορά ενός πολίτη της Ενώσεως. Κάθε κράτος, όταν περιορίζει τις θεμελιώδεις ελευθερίες ενός πολίτη της Ενώσεως, πρέπει να διαπιστώνει και να επιβεβαιώνει το ίδιο ότι η άσκηση των εν λόγω ελευθεριών συνιστά πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, η οποία θίγει ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

44. Εν προκειμένω, δεν προκύπτει από κανένα από τα πραγματικά στοιχεία που

19 — Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-482/01 και C-493/01, Ορφανόπουλος και Oliveri (Συλλογή 2004, σ. I-5257, σκέψεις 64 και 65).

20 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, van Duyn (Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψη 18).

21 — Βάσει της αρχής της αναλογικότητας, τα εθνικά μέτρα δημόσιας τάξεως ή δημόσιας ασφαλείας πρέπει να είναι πρόσφορα και αναγκαία προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Βλ., επ' αυτού, απόφαση Baumbast και R, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 91.

22 — Βλ. αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1975, 67/74, Bonsignore, (Συλλογή τόμος 1975, σ. 111, σκέψη 6), και της 28ης Οκτωβρίου 1975, 36/75, Rutili (Συλλογή τόμος 1975, σ. 367, σκέψη 29).

23 — Βλ., ειδικότερα, απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, Calfa (Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψεις 22 έως 24).

24 — Βλ. αποφάσεις της 31ης Ιανουαρίου 2006, C-503/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2006, σ. I-1097, σκέψη 46), Ορφανόπουλος και Oliveri, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 66, Bouchereau, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 35, και Rutili, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 28.

25 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 24.

παρουσίασε το αιτούν δικαστήριο ότι η προσωπική συμπεριφορά, τωρινή ή παρελθούσα, του G. Jipa είναι τέτοια ώστε αυτός να αποτελεί κίνδυνο για τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας, έτσι ώστε να είναι αναγκαίο να λάβει η Ρουμανία ένα μέτρο περιορίζον, για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας, το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας του ενδιαφερομένου, βάσει του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ. Με την επιφύλαξη του ελέγχου από το αιτούν δικαστήριο, από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου και τις παρατηρήσεις της Ρουμανικής Κυβερνήσεως συνάγεται ότι το Υπουργείο υποβάλλει τακτικά στα ρουμανικά δικαστήρια, ακόμα και μετά την ένταξη της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αιτήματα που στηρίζονται στις επίμαχες εθνικές διατάξεις, με σκοπό την έκδοση αποφάσεων που περιορίζει το δικαίωμα εξόδου από το κράτος μέλος αυτό και μεταβάσεως σε άλλο κράτος μέλος, σε περιπτώσεις στις οποίες Ρουμάνοι πολίτες επαναπατρίζονται δυνάμει συμφωνίας επανεισδοχής.

45. Εκτιμώ κατά συνέπεια ότι, αν ένα κράτος μέλος δεν αποδεικνύει συγκεκριμένα, όσον αφορά υπήκοό του, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και αποκλειστικά βάσει της προσωπικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου ατόμου, ότι η εκ μέρους του ατόμου αυτού άσκηση του δικαιώματός του να αναχωρήσει από το δικό του κράτος μέλος προκειμένου να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος, δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 1, ΕΚ και του άρθρου 4 της οδηγίας 2004/38, μπορεί να συνιστά πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, θίγοντας ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας, το κράτος μέλος καταγωγής δεν μπορεί επιβάλει στο εν λόγω άτομο περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία του για λόγους «δημοσίας τάξεως» ή «δημοσίας ασφαλείας» υπό την έννοια του άρθρου 27 της εν λόγω οδηγίας.

Γ — *Η προσωπική συμπεριφορά*

46. Με το δεύτερο σκέλος του τρίτου ερωτήματος το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν ένα κράτος μέλος μπορεί να περιορίζει αυτομάτως, δυνάμει του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38, την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής ενός πολίτη της Ενώσεως για λόγους «δημοσίας τάξεως» και «δημοσίας ασφαλείας», χωρίς να εξετάζει την «προσωπική συμπεριφορά» του ενδιαφερομένου.

47. Κατά την άποψή μου και με γνώμονα τη συλλογιστική που εξετέθη στα σημεία 40 έως 44 ανωτέρω, δυνάμει του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38 τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν αυτομάτως την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής πολίτη της Ενώσεως για λόγους δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας. Σύμφωνα με το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, τα κράτη μέλη, όταν επιβάλλουν τέτοιους περιορισμούς, οφείλουν τουλάχιστον να εξετάζουν την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου. Επιπλέον, το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 ορίζει χωρίς περιθώρια αμφιβολίας ότι τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου.

48. Εκτιμώ κατά συνέπεια ότι, η περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν εξετάζει την προσωπική συμπεριφορά ενός ατόμου όταν περιορίζει το δικαίωμα του ατόμου αυτού να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας, στερεί από κάθε δικαιολογία τον επίμαχο περιορισμό.

## VI — Πρόταση

49. Συνεπώς, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να δώσει την ακόλουθη απάντηση στα ερωτήματα του Tribunalul Dâmbovița:

«1) Όταν συντρέχουν περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης, το άρθρο 18, παράγραφος 1, ΕΚ και το άρθρο 4 της οδηγίας 2004/38 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, εμποδίζουν την εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας όπως η επίμαχη εν προκειμένω, η οποία προβλέπει την επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα των πολιτών της Ενώσεως να αναχωρούν από το κράτος μέλος καταγωγής τους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος.

2) Αν ένα κράτος μέλος δεν αποδεικνύει συγκεκριμένα, σχετικά με δικό του υπήκοο, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας και αποκλειστικά βάσει της προσωπικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου, ότι η εκ μέρους του ατόμου αυτού άσκηση του δικαιώματός του να αναχωρήσει από το δικό του κράτος μέλος προκειμένου να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος μπορεί να συνιστά πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη, θίγοντας ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας, το κράτος μέλος καταγωγής δεν μπορεί επιβάλλει στο εν λόγω άτομο περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία του για λόγους "δημοσίας τάξεως" ή "δημοσίας ασφαλείας" υπό την έννοια του άρθρου 27 της εν λόγω οδηγίας.

3) Η περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν εξετάζει την προσωπική συμπεριφορά ενός ατόμου όταν περιορίζει το δικαίωμα του ατόμου αυτού να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας, στερεί από κάθε δικαιολογία τον επίμαχο περιορισμό.»