ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 23ης Νοεμβρίου 2010 *

Στην υπόθεση C-145/09,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Γερμανία) με απόφαση της 9ης Απριλίου 2009, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 24 Απριλίου 2009, στο πλαίσιο της δίκης

Land Baden-Württemberg

κατά

Παναγιώτη Τσακουρίδη,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (εισηγητή), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, προέδρους τμήματος, A. Rosas, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen και M. Berger, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot
γραμματέας: B. Fülöp, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 20ής Απριλίου 2010,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— το Land Baden-Württemberg, εκπροσωπούμενο από τον M. Schenk,

— ο Π. Τσακουρίδης, εκπροσωπούμενος από τον K. Frank, Rechtsanwalt,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Lumma, J. Möller και C. Blaschke,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την L. Van den Broeck,

— η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την B. Weis Fogh,

— η Εσθονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον L. Uibo,

— η Ουγγρική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την R. Somssich, τον M. Fehér και την K. Veres,

— η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον E. Riedl,

— η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Dowgielewicz,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τον L. Seeboruth και την I. Rao, επικουρούμενους από την K. Beal, barrister,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις D. Maidani και S. Grünheid,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 8ης Ιουνίου 2010,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία των άρθρων 16, παράγραφος 4, και 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικά ΕΕ L 229, σ. 35, και ΕΕ 2005, L 197, σ. 34).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Land Baden-Württemberg και του Π. Τσακουρίδη, Έλληνα υπηκόου, με αντικείμενο αφενός την απόφαση του Land αυτού με την οποία διαπιστώθηκε ότι ο Π. Τσακουρίδης είχε απολέσει το δικαίωμα εισόδου και διαμονής στο έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και αφετέρου την επαπειλούμενη έκδοση απόφασης απέλασής του.

Το νομικό πλαίσιο

Η οδηγία 2004/38

3 Στην τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38 εκτίθενται τα εξής:

«[Η] ιθαγένεια της Ένωσης θα πρέπει να είναι το θεμελιώδες καθεστώς των υπηκόων των κρατών μελών όταν ασκούν το δικαίωμά τους της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να κωδικοποιηθούν και να επανεξετασθούν οι ισχύουσες κοινοτικές πράξεις που διέπουν χωριστά τους μισθωτούς, τους μη μισθωτούς, καθώς και τους φοιτητές και άλλα πρόσωπα άνευ επαγγέλματος, προκειμένου να απλοποιηθεί και να ενισχυθεί το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής όλων των πολιτών της Ένωσης.»

4 Κατά την εικοστή δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής:

«Η Συνθήκη επιτρέπει την επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Προκειμένου να εξασφαλισθεί καλύτερος προσδιορισμός των περιστάσεων και των διαδικαστικών εγγυήσεων λόγω των οποίων στους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους είναι δυνατό να μην επιτραπεί η είσοδος ή είναι δυνατό να απελαθούν, η παρούσα οδηγία θα πρέπει να αντικαταστήσει την οδηγία 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, σχετικά με τον συντονισμό των ειδικών μέτρων για τους αλλοδαπούς, σε θέματα μετακίνησης και διαμονής, τα οποία

υπαγορεύονται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας [(ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 75/35/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1974 (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 195].»

5 Η εικοστή τρίτη και η εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38 έχουν ως εξής:

«(23) Η απέλαση των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας αποτελεί μέτρο το οποίο ενδέχεται να βλάψει σοβαρά πρόσωπα τα οποία, κάνοντας χρήση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που τους απονέμει η Συνθήκη [ΕΚ], έχουν ενταχθεί ουσιαστικά στο κράτος μέλος υποδοχής. Για τον λόγο αυτό, θα πρέπει να περιορισθεί το πεδίο εφαρμογής των σχετικών μέτρων, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη ο βαθμός ένταξης των ενδιαφερομένων, η διάρκεια της παραμονής τους στο κράτος μέλος υποδοχής, η ηλικία και η κατάσταση της υγείας τους, η οικογενειακή και η οικονομική τους κατάσταση, καθώς και οι δεσμοί τους με τη χώρα καταγωγής τους.

(24) Κατά συνέπεια, όσο μεγαλύτερη είναι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους στο κράτος μέλος υποδοχής, τόσο μεγαλύτερη προστασία θα πρέπει να παρέχεται έναντι απέλασης. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας, θα πρέπει να λαμβάνεται μέτρο απέλασης κατά πολιτών της Ένωσης οι οποίοι διαμένουν επί μακρόν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής, ιδίως όταν έχουν γεννηθεί και διαμείνει εκεί όλη τους τη ζωή. Επιπλέον, οι εν λόγω εξαιρετικές περιστάσεις θα πρέπει επίσης να ισχύουν και για τα μέτρα απέλασης που λαμβάνονται κατά ανηλίκων, προκειμένου να προστατεύονται οι δεσμοί με την οικογένειά τους, σύμφωνα με τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού των Ηνωμένων Εθνών της 20ής Νοεμβρίου 1989.»

6 Το άρθρο 16 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

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

[…]

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

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

7 Το άρθρο 27, παράγραφοι 1 και 2, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των

πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Δεν μπορεί να γίνεται επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

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

Η προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερόμενου] 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.»

8 Κατά το άρθρο 28 της εν λόγω οδηγίας:

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

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

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

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

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

9 Το άρθρο 32, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 ορίζει τα εξής:

«Τα πρόσωπα τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο απόφασης απαγόρευσης εισόδου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας μπορούν να υποβάλουν αίτηση για την άρση της απόφασης απαγόρευσης εισόδου μετά από μία εύλογη, ανάλογα με τις περιστάσεις, προθεσμία [ή], εν πάση περιπτώσει, μετά την πάροδο τριετίας από την εκτέλεση της οριστικής απόφασης απαγόρευσης εισόδου που έχει ληφθεί νομοτύπως σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, επικαλούμενα στοιχεία τα οποία

αποδεικνύουν ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων που είχαν δικαιολογήσει την απόφαση απαγόρευσης εισόδου.

Το οικείο κράτος μέλος αποφαίνεται επί της αιτήσεως αυτής εντός έξι μηνών από την υποβολή της.»

Η εθνική νομοθεσία

10 Το άρθρο 6 του γερμανικού νόμου για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), της 30ής Ιουλίου 2004 (*BGBl.* 2004 I, σ. 1950), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο που τροποποίησε τον νόμο για την ομοσπονδιακή αστυνομία και άλλους νόμους (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze), της 26ης Φεβρουαρίου 2008 (*BGBl.* 2008 I, σ. 215, στο εξής: FreizügG/EU), ορίζει τα εξής:

«(1) Η απώλεια του κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, δικαιώματος διαπιστώνεται, με την επιφύλαξη του άρθρου 5, παράγραφος 5, μόνο για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας (άρθρο 39, παράγραφος 3, και άρθρο 46, παράγραφος 1, της Συνθήκης), οπότε αφαιρείται το πιστοποιητικό για το κοινοτικού δικαίου δικαίωμα διαμονής ή για τη μόνιμη διαμονή και ανακαλείται το δελτίο διαμονής ή μόνιμης διαμονής. Για τους παραπάνω λόγους επιτρέπεται επίσης να απαγορευθεί η είσοδος στην εθνική επικράτεια. Λόγος δημόσιας υγείας μπορεί να συντρέχει μόνον εφόσον η ασθένεια έχει εκδηλωθεί εντός τριών μηνών από την είσοδο στην εθνική επικράτεια.

(2) Η ύπαρξη ποινικής καταδίκης δεν αρκεί ως αιτιολογία για τη θέσπιση των αποφάσεων ή μέτρων που προβλέπονται στην παράγραφο 1. Μπορούν να λαμβάνονται υπόψη μόνον οι ποινικές καταδίκες που δεν έχουν διαγραφεί από το ποινικό μητρώο, και μάλιστα μόνον αν από τις περιστάσεις που οδήγησαν στις καταδίκες αυτές προκύπτει η ύπαρξη ατομικής συμπεριφοράς που συνιστά πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη. Συγκεκριμένα, πρέπει να πρόκειται για ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας.

(3) Για την έκδοση απόφασης κατ' εφαρμογή της παραγράφου 1, πρέπει ιδίως να λαμβάνονται υπόψη η διάρκεια διαμονής του ενδιαφερομένου στη γερμανική επικράτεια, η ηλικία του, η κατάσταση της υγείας του, η οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, η κοινωνική και πολιτιστική του ένταξη στη Γερμανία και το πόσο ισχυρούς δεσμούς έχει με τη χώρα καταγωγής του.

(4) Η κατά την παράγραφο 1 διαπίστωση δεν πραγματοποιείται, στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, παρά μόνο για σοβαρούς λόγους.

(5) Στην περίπτωση των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους που διαμένουν κατά τα τελευταία δέκα έτη στην επικράτεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, καθώς και των ανηλίκων, η διαπίστωση της απώλειας κατά την παράγραφο 1 επιτρέπεται μόνο για επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας. Για τους ανηλίκους αυτό δεν ισχύει, εφόσον η απώλεια του δικαιώματος διαμονής είναι αναγκαία για το καλό του τέκνου. Επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας μπορούν να συντρέχουν μόνο αν ο ενδιαφερόμενος έχει καταδικαστεί τελεσίδικα, λόγω ενός ή περισσοτέρων εκ προθέσεως τελεσθέντων αδικημάτων, σε ποινή στερητική της ελευθερίας ή ποινή για ανηλίκους διάρκειας τουλάχιστον πέντε ετών ή αν έχει διαταχθεί, κατά την τελευταία τελεσίδικη καταδίκη του, η μετά την έκτιση της ποινής φύλαξή του σε σωφρονιστικό κατάστημα, αν απειλείται η ασφάλεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ή αν ο ενδιαφερόμενος συνιστά κίνδυνο για την τέλεση τρομοκρατικών πράξεων.

[…]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

11 Ο Π. Τσακουρίδης γεννήθηκε στη Γερμανία την 1η Μαρτίου 1978. Το 1996 περάτωσε τις σπουδές του στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Από τον Οκτώβριο του 2001 ο Π. Τσακουρίδης είναι κάτοχος άδειας διαμονής αόριστου χρόνου στο εν λόγω κράτος μέλος. Από τον Μάρτιο του 2004 έως τα μέσα Οκτωβρίου του 2004 ο Π. Τσακουρίδης είχε στη Ρόδο, στην Ελλάδα, μια κρεπερί. Στη συνέχεια, επέστρεψε στη Γερμανία, όπου εργάστηκε από τον Δεκέμβριο του 2004. Στα μέσα Οκτωβρίου του 2005 μετέβη στη Ρόδο, όπου ανέλαβε και πάλι την εκμετάλλευση της κρεπερί. Στις 22 Νοεμβρίου 2005 το Amtsgericht Stuttgart εξέδωσε διεθνές ένταλμα σύλληψης κατά του Π. Τσακουρίδη. Στις 19 Νοεμβρίου 2006 συνελήφθη στη Ρόδο και στη συνέχεια μεταφέρθηκε στη Γερμανία στις 19 Μαρτίου 2007.

12 Στον Π. Τσακουρίδη επιβλήθηκαν στο παρελθόν οι εξής καταδίκες: το Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt τον καταδίκασε σε διάφορες χρηματικές ποινές, και συγκεκριμένα στις 14 Οκτωβρίου 1998 για κατοχή απαγορευμένου αντικειμένου, στις 15 Ιουνίου 1999 για επικίνδυνες σωματικές βλάβες και στις 8 Φεβρουαρίου 2000 για εκ προθέσεως πρόκληση σωματικής βλάβης με απειλή σωματικής βίας. Επιπλέον, στις 5 Σεπτεμβρίου 2002 το Amtsgericht Stuttgart καταδίκασε τον Π. Τσακουρίδη σε χρηματική ποινή λόγω χρησιμοποίησης ή απειλής σωματικής βίας με εκ προθέσεως πρόκληση σωματικής βλάβης. Τέλος, ο Π. Τσακουρίδης καταδικάστηκε στις 28 Αυγούστου 2007 από το Landgericht Stuttgart σε στερητική της ελευθερίας ποινή έξι ετών και έξι μηνών, λόγω οκτώ περιπτώσεων παράνομης διακίνησης ναρκωτικών ουσιών σε μεγάλη ποσότητα με συμμετοχή σε συμμορία.

13 Με απόφαση της 19ης Αυγούστου 2008, το Regierungspräsidium Stuttgart, κατόπιν ακρόασης του Π. Τσακουρίδη, διαπίστωσε ότι ο Π. Τσακουρίδης είχε απολέσει το δικαίωμα εισόδου και διαμονής στη γερμανική επικράτεια και ειδοποίησε τον ενδιαφερόμενο ότι θα εκδιδόταν πιθανώς απόφαση απέλασής του προς την Ελλάδα, χωρίς να του τάξει προθεσμία για την οικειοθελή αναχώρησή του. Η αιτιολογία που παραθέτει το Regierungspräsidium Stuttgart είναι ότι με την απόφαση του Landgericht Stuttgart της 28ης Αυγούστου 2007 επιβλήθηκε στον ενδιαφερόμενο στερητική της ελευθερίας ποινή που υπερβαίνει το ελάχιστο όριο των πέντε ετών, οπότε τα εν λόγω

μέτρα είναι δικαιολογημένα για «επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38 και του άρθρου 6, παράγραφος 5, του FreizügG/EU.

14 Κατά το Regierungspräsidium Stuttgart, η ατομική συμπεριφορά του Π. Τσακουρίδη συνιστά πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη. Οι αξιόποινες πράξεις που έχει διαπράξει ο Π. Τσακουρίδης σε σχέση με τα ναρκωτικά είναι σοβαρότατες και υπάρχει συγκεκριμένος κίνδυνος υποτροπής. Είναι προφανές ότι ο Π. Τσακουρίδης αποφάσισε για οικονομικούς λόγους να επιδοθεί στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών. Ο Π. Τσακουρίδης είναι τελείως αδιάφορος για τα προβλήματα που δημιουργεί η διακίνηση αυτή στα εξαρτημένα άτομα και γενικά στην κοινωνία. Η αποτελεσματική καταπολέμηση, με όλα τα διαθέσιμα μέσα, της εγκληματικότητας που συνδέεται με τη διακίνηση ναρκωτικών και είναι ιδιαίτερα επιβλαβής για την κοινωνία ανταποκρίνεται σε θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

15 Το Regierungspräsidium Stuttgart παρατηρεί εξάλλου ότι ο Π. Τσακουρίδης δεν ήταν διατεθειμένος ή δεν ήταν σε θέση να σεβαστεί την κρατούσα έννομη τάξη. Ο τρόπος της διάπραξης των αξιόποινων πράξεων προδίδει άτομο με ιδιαίτερα μεγάλη εγκληματική ενέργεια. Η ενδεχομένως άψογη συμπεριφορά του Π. Τσακουρίδη κατά την εκτέλεση της ποινής δεν επιτρέπει τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι δεν υπάρχει κίνδυνος υποτροπής. Εφόσον επομένως συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 6 του FreizügG/EU, η απόφαση εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των αρχών. Το ιδιωτικό συμφέρον του Π. Τσακουρίδη να μην κηρυχθεί, λόγω της διάρκειας της νόμιμης διαμονής του στη Γερμανία, έκπτωτος του δικαιώματος εισόδου και διαμονής δεν υπερισχύει του υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας που έχει σχέση με τη διακίνηση ναρκωτικών. Η πιθανότητα εκ νέου τέλεσης από τον Π. Τσακουρίδη παρόμοιων αξιόποινων πράξεων είναι ιδιαίτερα μεγάλη.

16 Κατά το Regierungspräsidium Stuttgart, ο Π. Τσακουρίδης δεν πρόκειται κανονικά να συναντήσει δυσκολίες προσαρμογής στο κράτος μέλος καταγωγής του μετά την απέλασή του από τη Γερμανία, αφού διέμεινε στο κράτος καταγωγής του επί πολλούς μήνες κατά τα τελευταία έτη. Ο κίνδυνος υποτροπής δικαιολογεί επίσης την επέμβαση στο δικαίωμα πρόσβασης του Π. Τσακουρίδη, ως πολίτη της Ένωσης, στη γερμανική αγορά εργασίας. Κατά το Regierungspräsidium πάντα, δεν είναι δυνατόν να ληφθεί κανένα ηπιότερο ή εξίσου ενδεδειγμένο μέτρο με τα διαταχθέντα μέτρα, τα οποία δεν θίγουν καμία βάση βιοπορισμού που να έχει ήδη δημιουργήσει ο Π. Τσακουρίδης.

17 Κατά το Regierungspräsidium, αν ληφθούν υπόψη τα σοβαρότατα εγκλήματα του Π. Τσακουρίδη, η επέμβαση στην προσωπική και οικογενειακή ζωή του είναι δικαιολογημένη, καθόσον εξυπηρετεί το υπέρτερο συμφέρον της προστασίας της δημόσιας τάξης και της πρόληψης της τέλεσης νέων αξιόποινων πράξεων, κατά την έννοια του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, ενώ δεν φαίνεται να υπάρχουν ισοδύναμα ιδιωτικά ή οικογενειακά συμφέροντα που να επιβάλλουν, για λόγους αναλογικότητας, να μη διαταχθεί η απέλασή του.

18 Στις 17 Σεπτεμβρίου 2008 ο Π. Τσακουρίδης άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgericht Stuttgart προσφυγή κατά της απόφασης του Regierungspräsidium Stuttgart της 19ης Αυγούστου 2008, προς στήριξη της οποίας ισχυρίστηκε ότι τα περισσότερα μέλη της οικογένειάς του ζουν στη Γερμανία. Ο Π. Τσακουρίδης ισχυρίζεται ότι από την απόφαση του Landgericht Stuttgart της 28ης Αυγούστου 2007 προκύπτει εξάλλου ότι ο ίδιος δεν ήταν παρά ένα ασήμαντο μέλος της συμμορίας. Δεδομένου ότι έχει μεγαλώσει στη Γερμανία, όπου έχει επίσης φοιτήσει στο σχολείο, δεν υπάρχει καμία απειλή, υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, του FreizügG/EU. Επιπλέον, έχει ισχυρούς δεσμούς με τον πατέρα του, ο οποίος ζει στη Γερμανία και τον επισκέπτεται τακτικά στη φυλακή. Το γεγονός ότι παραδόθηκε οικειοθελώς στην αστυνομία αποδεικνύει ότι δεν θα συνιστά πλέον απειλή για τη δημόσια τάξη μετά την έκτιση της ποινής του, οπότε η διαπίστωση της έκπτωσής του από το δικαίωμα εισόδου και διαμονής στη γερμανική επικράτεια είναι δυσανάλογη. Τέλος, η μητέρα

του, η οποία διαμένει επί του παρόντος με τη θυγατέρα της στην Αυστραλία, θα επιστρέψει οριστικά στον σύζυγό της στη Γερμανία την άνοιξη του 2009.

19 Με απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2008, το Verwaltungsgericht Stuttgart ακύρωσε την απόφαση του Regierungspräsidium Stuttgart της 19ης Αυγούστου 2008. Κατά το δικαστήριο αυτό, για την έκπτωση ενός πολίτη της Ένωσης από το δικαίωμα εισόδου και διαμονής δεν αρκεί η ύπαρξη απλώς ποινικής καταδίκης, αλλά πρέπει να υπάρχει πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή για θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, του FreizügG/EU. Επιπλέον, η διαπίστωση της έκπτωσης από το δικαίωμα εισόδου και διαμονής κατ' εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 1, του FreizügG/EU, με το οποίο μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο το άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, επιτρέπεται, σε περίπτωση διαμονής στη γερμανική επικράτεια για περισσότερα από δέκα έτη, όπως συμβαίνει με τον Π. Τσακουρίδη, μόνο αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας, πράγμα που προκύπτει από το άρθρο 6, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, του εν λόγω νόμου. Συναφώς το Verwaltungsgericht Stuttgart επισημαίνει ότι ο Π. Τσακουρίδης δεν έχει απολέσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής λόγω των περιόδων παραμονής του στη Ρόδο, αφού το εν λόγω άρθρο 6, παράγραφος 5, πρώτη περίοδος, δεν απαιτεί την αδιάλειπτη διαμονή του ενδιαφερόμενου στη γερμανική επικράτεια κατά τα τελευταία δέκα έτη.

20 Το Verwaltungsgericht Stuttgart αποφάνθηκε ότι δεν συντρέχουν «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας», κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 5, τελευταία περίοδος, του FreizügG/EU, οι οποίοι να δικαιολογούν το μέτρο απέλασης. Η «δημόσια ασφάλεια» καλύπτει μόνο την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους μέλους και αποτελεί επομένως στενότερη έννοια από τη «δημόσια τάξη», η οποία καλύπτει και την ποινική έννομη τάξη του κράτους μέλους. Είναι συνεπώς εσφαλμένη η συναγωγή του συμπεράσματος ότι, σε περίπτωση υπέρβασης του ελάχιστου ορίου ποινής το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 5, τελευταία περίοδος, του FreizügG/EU, συντρέχουν πάντοτε επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας και μπορεί να διατάσσεται η απέλαση. Κατά το Verwaltungsgericht Stuttgart, ο Π. Τσακουρίδης ενδέχεται να αποτελεί σημαντικό κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, αλλά σε καμία περίπτωση δεν συνιστά απειλή για την υπόσταση του κράτους ή των κρατικών θεσμών ή για την επιβίωση του πληθυσμού. Ούτε άλλωστε το Regierungspräsidium Stuttgart προέβαλε τέτοιους ισχυρισμούς.

21 Το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, ενώπιον του οποίου ασκήθηκε έφεση κατά της απόφασης του Verwaltungsgericht Stuttgart της 24ης Νοεμβρίου 2008, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει ο όρος "επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας", ο οποίος χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 […] την έννοια ότι η απέλαση δικαιολογείται μόνο όταν συντρέχουν αναπόδραστοι κίνδυνοι για την εξωτερική ή εσωτερική ασφάλεια του κράτους μέλους, δηλαδή μόνο κίνδυνοι που αφορούν την υπόσταση του κράτους και των βασικών θεσμών του, τη λειτουργία τους, την επιβίωση του πληθυσμού ή τις εξωτερικές σχέσεις και την ειρηνική συνύπαρξη των λαών;

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

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

4) Σε περίπτωση επίσης καταφατικής απάντησης στο δεύτερο ερώτημα και στο ερώτημα περί αναλογικής εφαρμογής του άρθρου 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38: Αποτελεί η αναγκαστική επιστροφή στο κράτος μέλος υποδοχής κατ' εφαρμογή μέτρου ποινικής δίωξης πριν από τη λήξη της διετίας λόγο για τη διατήρηση του υψηλού βαθμού προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης,

ακόμη και αν αμέσως μετά από την επιστροφή δεν υπάρχει καταρχάς, για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα, δυνατότητα άσκησης των θεμελιωδών ελευθεριών;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του δεύτερου, του τρίτου και του τέταρτου προδικαστικού ερωτήματος

22 Το αιτούν δικαστήριο, με το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο ερώτημά του, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, ερωτά κατ' ουσία κατά πόσον τα διαστήματα απουσίας του ενδιαφερόμενου από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά την περίοδο την οποία ορίζει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38, δηλαδή κατά τη διάρκεια της δεκαετίας πριν από την απόφαση απέλασής του, του στερούν τη δυνατότητα να υπαχθεί στον υψηλό βαθμό προστασίας τον οποίο προβλέπει η εν λόγω διάταξη.

23 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οδηγία 2004/38 αποσκοπεί στη διευκόλυνση της άσκησης του πρωτογενούς και ατομικού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο απονέμεται στους πολίτες της Ένωσης απευθείας από τη Συνθήκη, και έχει κυρίως ως σκοπό να ενισχύσει το εν λόγω δικαίωμα, πράγμα που σημαίνει ότι οι εν λόγω πολίτες δεν μπορούν να αντλούν λιγότερα δικαιώματα από την οδηγία αυτή απ' ό,τι από τις πράξεις του παράγωγου δικαίου τις οποίες τροποποιεί ή καταργεί (βλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, C-127/08, Metock κ.λπ., Συλλογή 2008, σ. I-6241, σκέψεις 59 και 82, καθώς και της 7ης Οκτωβρίου 2010, C-162/09, Lassal, Συλλογή 2010, σ. I-9217, σκέψη 30).

24 Από την εικοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι η απέλαση πολιτών της Ένωσης και μελών των οικογενειών τους για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας μπορεί να βλάψει σοβαρά αυτούς που, αφού άσκησαν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που απονέμονται από τη Συνθήκη, έχουν ενταχθεί ουσιαστικά στο κράτος μέλος υποδοχής.

25 Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η οδηγία 2004/38, όπως προκύπτει από την εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της, καθιερώνει ένα καθεστώς προστασίας από τα μέτρα απέλασης, το οποίο βασίζεται στον βαθμό ένταξης των ενδιαφερόμενων στο κράτος μέλος υποδοχής, με αποτέλεσμα όσο μεγαλύτερη είναι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους στο κράτος μέλος υποδοχής τόσο μεγαλύτερη προστασία πρέπει να τους παρέχεται από το ενδεχόμενο απέλασης.

26 Στο πλαίσιο της λογικής αυτής, το άρθρο 28, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι το κράτος μέλος υποδοχής, πριν λάβει απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, λαμβάνει υπόψη, μεταξύ άλλων, τη διάρκεια παραμονής του ενδιαφερόμενου στην επικράτειά του, την ηλικία, την κατάσταση της υγείας του, την οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, την κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο κράτος μέλος υποδοχής και το πόσο ισχυρούς δεσμούς έχει με τη χώρα καταγωγής του.

27 Κατά την παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου, το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να λαμβάνει απόφαση απέλασης πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, που έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του κατ' εφαρμογή του άρθρου 16 της ίδιας οδηγίας, «παρά μόνο για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας».

28 Όσον αφορά τους πολίτες της Ένωσης που έχουν διαμείνει κατά τα προηγούμενα δέκα έτη στο κράτος μέλος υποδοχής, το άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 ενισχύει σημαντικά την προστασία τους από τα μέτρα απέλασης, καθόσον προβλέπει ότι δεν επιτρέπεται η λήψη τέτοιων μέτρων, εκτός αν η απόφαση απέλασης βασίζεται σε «επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά τα οριζόμενα από τα κράτη μέλη».

29 Εντούτοις, το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38, ενώ επιβάλλει ως προϋπόθεση του υψηλού βαθμού προστασίας την παρουσία του ενδιαφερόμενου στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους κατά τη δεκαετία που προηγείται της λήψης του μέτρου απέλασης, σιωπά ως προς τις περιστάσεις που θα μπορούσαν να διακόπτουν την προθεσμία της δεκαετούς διαμονής που οδηγεί στην κτήση του δικαιώματος επί του υψηλού βαθμού προστασίας τον οποίο προβλέπει η εν λόγω διάταξη.

30 Το αιτούν δικαστήριο, λαμβάνοντας ως αφετηρία το γεγονός ότι το δικαίωμα για υψηλό βαθμό προστασίας, όπως και το δικαίωμα μόνιμης διαμονής, αποκτάται κατόπιν διαμονής ορισμένης διάρκειας εντός του κράτους μέλους υποδοχής και ότι ενδέχεται στη συνέχεια να απολεσθεί, θεωρεί ότι θα μπορούσαν να εφαρμόζονται κατ' αναλογία τα κριτήρια που προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/38.

31 Μολονότι η εικοστή τρίτη και η εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38 προβλέπουν την ιδιαίτερη προστασία των προσώπων που έχουν ενταχθεί ουσιαστικά στο κράτος μέλος υποδοχής, για παράδειγμα όσων έχουν γεννηθεί και διαμείνει στο κράτος αυτό όλη τη ζωή τους, το αποφασιστικό κριτήριο εντούτοις είναι, βάσει του γράμματος του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, το αν ο πολίτης της Ένωσης διέμενε στο κράτος μέλος αυτό κατά τα δέκα έτη πριν από την απόφαση απέλασης.

32 Όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον τα διαστήματα απουσίας του ενδιαφερόμενου από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής κατά την περίοδο την οποία ορίζει το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38, δηλαδή κατά τη διάρκεια της δεκαετίας πριν από την απόφαση απέλασής του, του στερούν τη δυνατότητα να ισχύσει στην περίπτωσή του ο υψηλός βαθμός προστασίας, πρέπει σε κάθε δεδομένη περίπτωση να πραγματοποιείται συνολική εκτίμηση της κατάστασης του ενδιαφερόμενου κατά το συγκεκριμένο χρονικό σημείο κατά το οποίο τίθεται το ζήτημα της απέλασης.

33 Οι αρμόδιες για την εφαρμογή του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 εθνικές αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη όλες τις κρίσιμες πτυχές κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, και ιδίως τη διάρκεια κάθε διαστήματος απουσίας του ενδιαφερόμενου από το κράτος μέλος υποδοχής, τη συνολική διάρκεια και τη συχνότητα αυτών των απουσιών και τους λόγους για τους οποίους ο ενδιαφερόμενος έφυγε από το εν λόγω κράτος μέλος. Πρέπει συγκεκριμένα να εξακριβώνεται αν οι απουσίες αυτές σημαίνουν τη μετάθεση του κέντρου των προσωπικών, οικογενειακών και επαγγελματικών συμφερόντων του ενδιαφερόμενου προς άλλο κράτος.

34 Κατά τη συνολική εκτίμηση που απαιτείται για να εξακριβωθεί αν έχουν διαρραγεί οι δεσμοί ένταξης που είχαν δημιουργηθεί προηγουμένως με το κράτος μέλος υποδοχής, μπορούν να ληφθούν υπόψη, μαζί με τα στοιχεία που απαριθμούνται στην αμέσως προηγούμενη σκέψη, αφενός το γεγονός ότι κατά του ενδιαφερόμενου ελήφθη μέτρο αναγκαστικής επιστροφής στο κράτος μέλος υποδοχής, με σκοπό την εκεί έκτιση στερητικής της ελευθερίας ποινής, και αφετέρου η διάρκεια της παραμονής του σε σωφρονιστικό κατάστημα.

35 Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει κατά πόσον αυτό συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας δίκης. Αν το δικαστήριο αυτό καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τα διαστήματα απουσίας του Π. Τσακουρίδη από το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής δεν του στερούν τη δυνατότητα να υπαχθεί στον υψηλό βαθμό προστασίας, θα πρέπει στη συνέχεια να εξετάσει αν η απόφαση απέλασης βασίζεται σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38.

36 Πρέπει να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο, προκειμένου να δώσει στο εθνικό δικαστήριο χρήσιμη απάντηση για την επίλυση της εκκρεμούς ενώπιόν του διαφοράς, μπορεί να χρειαστεί να λάβει υπόψη κανόνες του δικαίου της Ένωσης τους οποίους δεν ανέφερε το εθνικό δικαστήριο στα προδικαστικά του ερωτήματα (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2007, C-374/05, Gintec, Συλλογή 2007, σ. I-9517, σκέψη 48).

37 Αν συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα άτομα που τελούν στην κατάσταση του Π. Τσακουρίδη, ο οποίος έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν πληρούν την προϋπόθεση διαμονής την οποία θέτει το άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, το μέτρο απέλασης θα μπορούσε ενδεχομένως να δικαιολογείται σε περίπτωση συνδρομής «σοβαρών λόγων δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας», κατά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

38 Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, στο δεύτερο, στο τρίτο και στο τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38 έχει την έννοια ότι, προκειμένου να εξακριβώνεται αν ένας πολίτης της Ένωσης έχει διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα δέκα έτη πριν από την απόφαση απέλασης, πράγμα από το οποίο εξαρτάται αν ισχύει στην περίπτωσή του ο υψηλός βαθμός προστασίας που προβλέπει η διάταξη αυτή, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι κρίσιμες πτυχές κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, και ιδίως η διάρκεια κάθε διαστήματος απουσίας του ενδιαφερόμενου από το κράτος μέλος υποδοχής, η συνολική διάρκεια και η συχνότητα αυτών των απουσιών και οι λόγοι για τους οποίους ο ενδιαφερόμενος έφυγε από το εν λόγω κράτος μέλος και από τους οποίους μπορεί δυνατόν να συναχθεί κατά πόσον οι απουσίες αυτές σημαίνουν τη μετάθεση του κέντρου των προσωπικών, οικογενειακών και επαγγελματικών συμφερόντων του προς άλλο κράτος.

Επί του πρώτου ερωτήματος

39 Κατόπιν της απάντησης στο δεύτερο, στο τρίτο και στο τέταρτο ερώτημα, το πρώτο ερώτημα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το αιτούν δικαστήριο θέτει κατ' ουσία το ζήτημα αν και κατά πόσον η εγκληματικότητα που οφείλεται στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες καλύπτεται από την έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας», εφόσον το εν λόγω δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι για τον ενδιαφερόμενο πολίτη της Ένωσης ισχύει η προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, ή από την έννοια «σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας», εφόσον καταλήξει στο συμπέρασμα ότι για τον εν λόγω πολίτη ισχύει η προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

40 Από το γράμμα του άρθρου 28 της οδηγίας 2004/38 και από την οικονομία της εν λόγω διάταξης, που παρατέθηκαν στις σκέψεις 24 έως 28 της παρούσας απόφασης, προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, επιβάλλοντας ως προϋπόθεση της λήψης οποιουδήποτε μέτρου απέλασης στις περιπτώσεις του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής τη συνδρομή «επιτακτικών λόγων» δημόσιας ασφάλειας, χρησιμοποιώντας δηλαδή μια έννοια που είναι πολύ στενότερη από την έννοια των «σοβαρών λόγων» που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του ίδιου αυτού άρθρου, θέλησε προδήλως να περιορίσει τη δυνατότητα λήψης μέτρων βάσει της εν λόγω παραγράφου 3 σε «εξαιρετικές περιπτώσεις» και μόνο, όπως προβλέπεται στην εικοστή τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής.

41 Πράγματι, η έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας» προϋποθέτει όχι μόνο ότι υπάρχει προσβολή της δημόσιας ασφάλειας, αλλά και ότι η προσβολή αυτή είναι ιδιαίτερα σοβαρή, πράγμα που εκφράζεται με τη χρήση του όρου «επιτακτικοί λόγοι».

42 Στο πλαίσιο αυτό πρέπει επίσης να ερμηνευθεί η έννοια «δημόσια ασφάλεια» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38.

43 Όσον αφορά τη δημόσια ασφάλεια, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι καλύπτει τόσο την εσωτερική ασφάλεια του κράτους μέλους όσο και την εξωτερική ασφάλειά του (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 1999, C-273/97, Sirdar, Συλλογή 1999, σ. I-7403, σκέψη 17, της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-285/98, Kreil, Συλλογή 2000, σ. I-69, σκέψη 17, της 13ης Ιουλίου 2000, C-423/98, Albore, Συλλογή 2000, σ. I-5965, σκέψη 18, και της 11ης Μαρτίου 2003, C-186/01, Dory, Συλλογή 2003, σ. I-2479, σκέψη 32).

44 Το Δικαστήριο έχει δεχτεί επίσης ότι η δημόσια ασφάλεια μπορεί να επηρεάζεται από την παρακώλυση της λειτουργίας των κρατικών θεσμών και των βασικών δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και από τον κίνδυνο σοβαρής διαταραχής των εξωτερικών σχέσεων ή της ειρηνικής συνύπαρξης των λαών ή από την προσβολή των στρατιωτικών συμφερόντων (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1984, 72/83, Campus Oil κ.λπ, Συλλογή 1984, σ. 2727, σκέψεις 34 και 35, της 17ης Οκτωβρίου 1995, C-70/94, Werner, Συλλογή 1995, σ. I-3189, σκέψη 27, Albore, προπαρατεθείσα, σκέψη 22, και της 25ης Οκτωβρίου 2001, C-398/98, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 2001, σ. I-7915, σκέψη 29).

45 Από τα παραπάνω πάντως δεν προκύπτει ότι η έννοια αυτή αποκλείεται να καλύπτει ορισμένους άλλους σκοπούς, όπως είναι η καταπολέμηση της εγκληματικότητας που οφείλεται στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες.

46 Η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες συνιστά μια διαδεδομένη μορφή εγκληματικότητας, η οποία διαθέτει εντυπωσιακούς οικονομικούς πόρους και εντυπωσιακά μέσα δράσης και έχει πολύ συχνά διεθνείς διασυνδέσεις. Λόγω των καταστροφικών αποτελεσμάτων που έχει αυτή η μορφή εγκληματικότητας, η απόφαση-πλαίσιο 2004/757/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2004, για τη θέσπιση

ελάχιστων διατάξεων σχετικά με τα στοιχεία της αντικειμενικής υπόστασης των εγκλημάτων και τις ποινές που ισχύουν στον τομέα της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών (ΕΕ L 335, σ. 8), προβλέπει, στην πρώτη αιτιολογική σκέψη, ότι η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών συνιστά απειλή για την υγεία, την ασφάλεια και την ποιότητα της ζωής των πολιτών της Ένωσης, καθώς και για τη νόμιμη οικονομία, τη σταθερότητα και την ασφάλεια των κρατών μελών.

47 Δεδομένου ότι η τοξικομανία αποτελεί μάστιγα για το άτομο και οικονομική και κοινωνική απειλή για την ανθρωπότητα (βλ. επ' αυτού, μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 1982, 221/81, Wolf, Συλλογή 1982, σ. 3681, σκέψη 9, καθώς και ΕΔΔΑ, απόφαση Aoulmi κατά Γαλλίας της 17ης Ιανουαρίου 2006, § 86), η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες ενδέχεται να είναι τόσο εντατική, ώστε να απειλεί άμεσα την ηρεμία και τη σωματική ασφάλεια ολόκληρου του πληθυσμού ή ενός μεγάλου μέρους του.

48 Επιπλέον, με το άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 τονίζεται ότι η ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου πρέπει να συνιστά πραγματική και ενεστώσα απειλή για θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας ή του οικείου κράτους μέλους, ότι οι προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη μέτρων προστασίας της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας και ότι δεν γίνονται αποδεκτές οι αιτιολογίες που δεν συνδέονται άμεσα με τα στοιχεία της υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης.

49 Κατά συνέπεια, το μέτρο απέλασης πρέπει να βασίζεται σε ατομική εξέταση της συγκεκριμένης περίπτωσης (βλ., ιδίως, την προπαρατεθείσα απόφαση Metock κ.λπ., σκέψη 74) και δεν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, παρά μόνον αν είναι αναγκαίο, λόγω της εξαιρετικής σοβαρότητας της απειλής, για την προστασία των συμφερόντων που επιδιώκει να διασφαλίσει, υπό την προϋπόθεση ότι ο στόχος αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο αυστηρά μέτρα, αν ληφθούν υπόψη η

διάρκεια της διαμονής του πολίτη της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής και ιδιαίτερα οι σοβαρές συνέπειες που μπορεί να έχει ένα τέτοιο μέτρο για τους πολίτες της Ένωσης που έχουν ενταχθεί ουσιαστικά στο κράτος μέλος υποδοχής.

50 Κατά την εφαρμογή της οδηγίας 2004/38, η εξαιρετική σοβαρότητα της επαπειλούμενης προσβολής της δημόσιας ασφάλειας λόγω της ατομικής συμπεριφοράς του ενδιαφερόμενου, η οποία εκτιμάται ενδεχομένως σε συνάρτηση με το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα εκδοθεί η απόφαση απέλασης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-482/01 και C-493/01, Ορφανόπουλος και Oliveri, Συλλογή 2004, σ. I-5257, σκέψεις 77 έως 79), με γνώμονα κυρίως τις επαπειλούμενες και τις επιβληθείσες ποινές, τον βαθμό συμμετοχής στην εγκληματική δραστηριότητα, το μέγεθος της βλάβης ή της ζημίας και, ενδεχομένως, τον κίνδυνο υποτροπής (βλ. επ' αυτού, μεταξύ άλλων, απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau, Συλλογή τόμος 1977, σ. 677, σκέψη 29), πρέπει να σταθμίζεται ειδικότερα έναντι του κινδύνου ματαίωσης της κοινωνικής επανένταξης του πολίτη της Ένωσης στο κράτος στο οποίο είναι ουσιαστικά ενταγμένος, επανένταξης που είναι προς το συμφέρον όχι μόνο του πολίτη αυτού, αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης γενικότερα, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 95 των προτάσεών του.

51 Η επιβληθείσα ποινή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ως ένα από τα στοιχεία αυτού του συνόλου παραγόντων. Η καταδίκη σε ποινή πέντε ετών δεν επιτρέπεται να συνεπάγεται τη λήψη απόφασης απέλασης, κατά τα προβλεπόμενα από την εθνική νομοθεσία, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία που απαριθμούνται στην αμέσως προηγούμενη σκέψη, πράγμα που οφείλει να εξακριβώνει το εθνικό δικαστήριο.

52 Κατά την αξιολόγηση αυτή, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο, αφού η επίκληση λόγων γενικού συμφέροντος ως δικαιολογητικών λόγων για τη λήψη εθνικών μέτρων που είναι ικανά να εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων επιτρέπεται μόνο όταν το σχετικό μέτρο λαμβάνει υπόψη τα δικαιώματα αυτά (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Ορφανόπουλος και Oliveri, σκέψεις 97 έως 99), και

ειδικότερα το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με το άρθρο 8 της Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-400/10 PPU, McB, Συλλογή 2010, σ. I-6817, σκέψη 53, και ΕΔΔΑ, απόφαση Maslov κατά Αυστρίας [GC] της 23ης Ιουνίου 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, §§ 61 επ.).

53 Για να εκτιμηθεί αν η σχεδιαζόμενη επέμβαση είναι ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό, εν προκειμένω την προστασία της δημόσιας ασφάλειας, πρέπει να λαμβάνονται ιδίως υπόψη η φύση και η σοβαρότητα του εγκλήματος που διέπραξε ο ενδιαφερόμενος, η διάρκεια της διαμονής του στο κράτος μέλος υποδοχής, το χρονικό διάστημα που έχει παρέλθει από τη διάπραξη του εγκλήματος και η συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου κατά το διάστημα αυτό, καθώς και το πόσο ισχυροί είναι οι κοινωνικοί, πολιτιστικοί και οικογενειακοί δεσμοί του με το κράτος μέλος υποδοχής. Όταν πρόκειται για πολίτη της Ένωσης που έχει διαμείνει νόμιμα καθ' όλη τη διάρκεια της παιδικής του και της νεανικής του ηλικίας, ή έστω κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, στο κράτος μέλος υποδοχής, θα πρέπει να προβληθούν πολύ βάσιμοι λόγοι για τη δικαιολόγηση του μέτρου απέλασης (βλ. επ' αυτού, μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Maslov κατά Αυστρίας, §§ 71 έως 75).

54 Εν πάση περιπτώσει, αφού το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι ένα κράτος μέλος, προκειμένου να προστατεύσει τη δημόσια τάξη, μπορεί να θεωρήσει ότι η χρήση ναρκωτικών συνιστά κίνδυνο για την κοινωνία που δικαιολογεί τη λήψη ειδικών μέτρων κατά των αλλοδαπών που παραβαίνουν τη νομοθεσία περί ναρκωτικών ουσιών (βλ. αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, Calfa, Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψη 22, και Ορφανόπουλος και Oliveri, προπαρατεθείσα, σκέψη 67), επιβάλλεται η συναγωγή του συμπεράσματος ότι η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορία εμπίπτει κατά μείζονα λόγο στην έννοια «δημόσια τάξη», όπως η έννοια αυτή χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38.

55 Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω στοιχεία, κατά πόσον η συμπεριφορά του Π. Τσακουρίδη εμπίπτει στους «σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, ή στους «επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, και κατά πόσον το σχεδιαζόμενο μέτρο απέλασης πληροί τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις.

56 Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, αν το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι για τον ενδιαφερόμενο πολίτη της Ένωσης ισχύει η προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η καταπολέμηση της εγκληματικότητας που οφείλεται στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες είναι δυνατόν να καλύπτεται από την έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας», ώστε να δικαιολογείται το μέτρο απέλασης του πολίτη της Ένωσης που διέμενε στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη. Αν το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι για τον ενδιαφερόμενο πολίτη της Ένωσης ισχύει η προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η καταπολέμηση της εγκληματικότητας που οφείλεται στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες καλύπτεται από την έννοια «σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας».

Επί των δικαστικών εξόδων

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

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

1) Το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα 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, έχει την έννοια ότι, προκειμένου να εξακριβώνεται αν ένας πολίτης της Ένωσης έχει διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα δέκα έτη πριν από την απόφαση απέλασης, πράγμα από το οποίο εξαρτάται αν ισχύει στην περίπτωσή του ο υψηλός βαθμός προστασίας που προβλέπει η διάταξη αυτή, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλες οι κρίσιμες πτυχές κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, και ιδίως η διάρκεια κάθε διαστήματος απουσίας του ενδιαφερόμενου από το κράτος μέλος υποδοχής, η συνολική διάρκεια και η συχνότητα αυτών των απουσιών και οι λόγοι για τους οποίους ο ενδιαφερόμενος έφυγε από το εν λόγω κράτος μέλος και από τους οποίους μπορεί να συναχθεί κατά πόσον οι απουσίες αυτές σημαίνουν τη μετάθεση του κέντρου των προσωπικών, οικογενειακών και επαγγελματικών συμφερόντων του προς άλλο κράτος.

2) Αν το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι για τον ενδιαφερόμενο πολίτη της Ένωσης ισχύει η προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η καταπολέμηση της εγκληματικότητας που οφείλεται στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες είναι δυνατόν να καλύπτεται από την έννοια «επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας», ώστε να δικαιολογείται το μέτρο απέλασης του πολίτη της Ένωσης που διέμενε στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τα προηγούμενα δέκα έτη. Αν το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι για τον ενδιαφερόμενο πολίτη της Ένωσης ισχύει η προστασία του άρθρου 28, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38, η

εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η καταπολέμηση της εγκληματικότητας που οφείλεται στην παράνομη διακίνηση ναρκωτικών από συμμορίες καλύπτεται από την έννοια «σοβαροί λόγοι δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας».

(υπογραφές)