Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΆΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΕΙΣΑΓΓΕΛΈΑ
ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΡΑΝΤΟΥ
της 10ης Φεβρουαρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-718/19

Ordre des barreaux francophones et germanophone,
Association pour le droit des Étrangers ASBL,
Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers ASBL,
Ligue des Droits de l'Homme ASBL,
Vluchtelingenwerk Vlaanderen ASBL
κατά
Conseil des ministres

[αίτηση του Cour constitutionnelle (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Βέλγιο)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ιθαγένεια της Ένωσης – Άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ – Οδηγία 2004/38/ΕΚ – Δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια κράτους μέλους – Απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης – Προληπτικά μέτρα για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατά την προθεσμία αναχώρησης ή την παράταση αυτής – Εθνικές διατάξεις πανομοιότυπες ή παρεμφερείς με εκείνες που εφαρμόζονται στους υπηκόους τρίτων χωρών βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115/ΕΚ – Άρνηση πολίτη της Ένωσης να συμμορφωθεί με απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας – Ανώτατο χρονικό διάστημα κράτησης ενόψει απομάκρυνσης»

I. Εισαγωγή

1. Με τα δύο προδικαστικά του ερωτήματα, το Cour constitutionnelle (Συνταγματικό Δικαστήριο, Βέλγιο) ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν αντιβαίνει στα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και στις διατάξεις της οδηγίας 2004/38/ΕΚ [2] (στο εξής: οδηγία περί διαμονής) η εφαρμογή, από κράτος μέλος έναντι πολιτών της Ένωσης και μελών της οικογένειάς τους εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης βάσει της οδηγίας αυτής, μέτρων

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011 (ΕΕ 2011, L 141, σ. 1, και διορθωτικά ΕΕ 2004, L 229, σ. 35, και ΕΕ 2007, L 204, σ. 28).

πανομοιότυπων ή παρεμφερών με εκείνα που εφαρμόζονται, κατά το εθνικό δίκαιο, στους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, δυνάμει της οδηγίας 2008/115/ΕΚ[3] (στο εξής: οδηγία περί επιστροφής).

2. Υπενθυμίζεται συναφώς ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι ο εθνικός νομοθέτης μπορεί να εμπνέεται από τις διατάξεις άλλης οδηγίας «εφόσον τούτο είναι προφανώς χρήσιμο και [εφόσον] καμία άλλη διάταξη του [ενωσιακού] δικαίου δεν το εμποδίζει»[4]. Συγκεκριμένα, στην απόφαση Petrea[5], το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι τα «κράτη μέλη μπορούν να εμπνέονται από τις διατάξεις της οδηγίας [περί επιστροφής] για να καθορίζουν τις αρμόδιες αρχές και την εφαρμοστέα διαδικασία για την έκδοση αποφάσεως [εκδιδόμενης βάσει της οδηγίας περί διαμονής και] επιβάλλουσας την επιστροφή πολίτη της Ένωσης […], εφόσον καμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν αντιτίθεται στο ενδεχόμενο αυτό».

3. Μολονότι η ως άνω νομολογία συνηγορεί, εν προκειμένω, υπέρ του να δοθεί αρνητική απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, πρέπει, εντούτοις, να ερευνηθεί αν αυτή μπορεί να τύχει εφαρμογής και στο πλαίσιο μέτρων, όπως τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης –ήτοι προληπτικά μέτρα που ελήφθησαν προς αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατόπιν έκδοσης αποφάσεως απομάκρυνσης, καθώς και μέτρα κράτησης προς διασφάλιση της εκτέλεσης της απομάκρυνσης αυτής–, τα οποία, δεδομένου ότι έχουν, κατά το αιτούν δικαστήριο, συνέπειες επί της ίδιας της άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι δεν έχουν αμιγώς διαδικαστικό χαρακτήρα.

4. Τα ερωτήματα αυτά αποτελούν την αφορμή για να εξετάσει το Δικαστήριο, για πρώτη φορά, αν συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ένωσης εθνικοί κανόνες οι οποίοι αποσκοπούν στη διασφάλιση της εκτέλεσης των αποφάσεων απομάκρυνσης που εκδίδονται βάσει της οδηγίας περί διαμονής.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία περί διαμονής

5. Κατά την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας περί διαμονής «[ε]νόσω οι δικαιούχοι του δικαιώματος διαμονής δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, δεν θα πρέπει να απελαύνονται».

6. Το άρθρο 14 της οδηγίας αυτής προβλέπει στις παραγράφους 1 και 2 ότι οι πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους έχουν δικαίωμα διαμονής για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες, όπως προβλέπεται στο άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας, ενόσω δεν αποτελούν υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και δικαίωμα διαμονής για χρονικό διάστημα άνω των τριών μηνών και δικαιώματα διατήρησης αυτού του δικαιώματος διαμονής, όπως προβλέπεται στα άρθρα 7, 12 και 13 της ίδιας οδηγίας, ενόσω πληρούν τις

[3] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 2008, L 348, σ. 98).

[4] Διάταξη της 10ης Φεβρουαρίου 2004, Μαυρωνά (C-85/03, EU:C:2004:83, σκέψη 20).

[5] Απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2017, Petrea (C-184/16, στο εξής: απόφαση Petrea, EU:C:2017:684, σκέψη 52).

προϋποθέσεις των άρθρων αυτών. Κατά παρέκκλιση από τις ως άνω διατάξεις, το άρθρο 14, παράγραφος 4, ορίζει ότι επ' ουδενί λαμβάνεται μέτρο απέλασης κατά πολιτών της Ένωσης όταν είναι εργαζόμενοι ή εισήλθαν στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής προκειμένου να αναζητήσουν εργασία.

7. Το άρθρο 15 της οδηγίας περί διαμονής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικαστικές εγγυήσεις», ορίζει στην παράγραφο 1 ότι «[ο]ι διαδικασίες που προβλέπονται στα άρθρα 30 και 31 εφαρμόζονται κατ' αναλογία για κάθε απόφαση περιοριστική της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους, για άλλους λόγους εκτός της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας».

8. Κατά το άρθρο 27, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας αυτής, «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» και «[κ]άθε 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]. […] Η προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερομένου] πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Αιτιολογίες που δεν συνδέονται με τα στοιχεία της υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης δεν γίνονται αποδεκτές».

9. Το άρθρο 28 της οδηγίας περί διαμονής, το οποίο επιγράφεται «Προστασία κατά της απέλασης», προβλέπει στην παράγραφο 1 ότι, «[π]ριν λάβει απόφαση απέλασης για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, το κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει υπόψη εκτιμήσεις όπως η διάρκεια παραμονής του [ενδιαφερομένου] 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». Επιπλέον, κατά την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, «[τ]ο 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».

10. Το άρθρο 30, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι «[η] κοινοποίηση [κάθε αποφάσεως η οποία λαμβάνεται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί διαμονής] περιέχει […], ενδεχομένως, την προθεσμία που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους. Με εξαίρεση τις δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις κατεπείγοντος, η τασσόμενη προθεσμία για την εγκατάλειψη της επικράτειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία της κοινοποίησης».

11. Το άρθρο 33, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι «[α]ν η απόφαση απέλασης […] εκτελείται περισσότερο από δύο έτη αφότου εκδοθεί το κράτος μέλος βεβαιώνεται ότι [ο ενδιαφερόμενος] εξακολουθεί να αποτελεί πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια, και εξετάζει επίσης κατά πόσον έχει, ενδεχομένως, επέλθει ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων αφότου εκδόθηκε η απόφαση απέλασης».

2. Η οδηγία περί επιστροφής

12. Κατά την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας περί επιστροφής, «[η] χρήση της κράτησης με σκοπό την απομάκρυνση θα πρέπει να είναι περιορισμένη και να υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά τα χρησιμοποιούμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους στόχους. Η κράτηση δικαιολογείται μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής ή για την εκτέλεση της διαδικασίας απομάκρυνσης και εφόσον δεν αρκεί η εφαρμογή λιγότερο αναγκαστικών μέτρων».

13. Το άρθρο 1 της οδηγίας περί επιστροφής προβλέπει ότι αυτή θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμόζονται για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία θεωρούνται ως γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, και με το διεθνές δίκαιο.

14. Το άρθρο 2, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι αυτή δεν εφαρμόζεται σε πρόσωπα που απολαύουν του ενωσιακού δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας.

15. Το άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί επιστροφής ορίζει τον «κίνδυνο διαφυγής» ως «[την] ύπαρξη λόγων, σε ατομική περίπτωση, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων οριζομένων από το δίκαιο, οι οποίοι οδηγούν στην εικασία ότι υπήκοος τρίτης χώρας υποκείμενος σε διαδικασίες επιστροφής μπορεί να διαφύγει».

16. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής σε κάθε περίπτωση που υπήκοος τρίτης χώρας διαμένει παράνομα στο έδαφός τους.

17. Το άρθρο 7 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Οικειοθελής αναχώρηση», προβλέπει στην παράγραφο 3 ότι ορισμένες υποχρεώσεις οι οποίες αποσκοπούν στην αποφυγή κινδύνου διαφυγής, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, η κατάθεση εγγράφων ή η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος, μπορούν να επιβάλλονται για όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που προβλέπεται για την οικειοθελή αναχώρηση.

18. Στο κεφάλαιο IV της οδηγίας περί επιστροφής, το οποίο επιγράφεται «Κράτηση ενόψει απομάκρυνσης», το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι, «[ε]κτός εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση δύνανται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή αλλά λιγότερο αναγκαστικά μέτρα, τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν απλώς υπό κράτηση υπήκοο τρίτης χώρας υποκείμενο σε διαδικασίες επιστροφής, για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν: α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή β) ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης. Οιαδήποτε κράτηση έχει τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και διατηρείται μόνο καθόσον χρόνο η διαδικασία απομάκρυνσης εξελίσσεται και εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια». Οι παράγραφοι 5 και 6 του ίδιου αυτού άρθρου προβλέπουν, αντιστοίχως, ότι «[η] κράτηση εξακολουθεί καθ' όλη τη χρονική περίοδο κατά την οποία πληρούνται οι όροι της παραγράφου 1 και είναι αναγκαία για να διασφαλισθεί η επιτυχής απομάκρυνση. Κάθε κράτος μέλος καθορίζει περιορισμένη περίοδο κράτησης, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο», και ότι «[τ]α κράτη μέλη δεν μπορούν να παρατείνουν το χρονικό διάστημα που αναφέρεται στην παράγραφο 5 παρά μόνο για περιορισμένο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, παρ' όλες τις εύλογες προσπάθειές τους, η επιχείρηση απομάκρυνσης είναι πιθανόν να διαρκέσει περισσότερο επειδή: α) ο συγκεκριμένος υπήκοος της τρίτης χώρας αρνείται να συνεργασθεί, ή β) καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες».

Β. Το βελγικό δίκαιο

19. Ο loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (νόμος της 15ης Δεκεμβρίου 1980 περί της εισόδου στην επικράτεια, της διαμονής, της εγκαταστάσεως και της απομακρύνσεως των αλλοδαπών)[6] τροποποιήθηκε από τον loi du 24 février 2017 (νόμο της 24ης Φεβρουαρίου 2017) με σκοπό την ενίσχυση της προστασίας της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας[7] (στο εξής: νόμος της 24ης Φεβρουαρίου 2017). Ο τελευταίος αυτός νόμος μεταφέρει εν μέρει στην εθνική έννομη τάξη, μεταξύ άλλων, την οδηγία περί διαμονής και την οδηγία περί επιστροφής.

20. Με τα άρθρα 27 έως 32 του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017 προστέθηκαν στον νόμο της 15ης Δεκεμβρίου 1980 τα άρθρα 44ter έως 44octies.

21. Το άρθρο 44ter του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο της 24ης Φεβρουαρίου 2017 (στο εξής: νόμος της 15ης Δεκεμβρίου 1980), προβλέπει τα εξής:

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

Ο Υπουργός ή ο αναπληρωτής του δύναται να παρατείνει την προθεσμία του πρώτου εδαφίου όταν: 1) η οικειοθελής επιστροφή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εντός της συγκεκριμένης προθεσμίας ή 2) όταν το δικαιολογούν οι συγκεκριμένες περιστάσεις που χαρακτηρίζουν την περίπτωση του ενδιαφερομένου. […]»

22. Το άρθρο 44quater του νόμου αυτού προβλέπει τα εξής:

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

Για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατά τη διάρκεια της προθεσμίας του άρθρου 44ter, είναι δυνατόν να ληφθούν προληπτικά μέτρα έναντι πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή μελών της οικογένειάς τους. Τα μέτρα αυτά μπορούν να καθορίζονται μέσω βασιλικού διατάγματος που εκδίδεται κατόπιν διασκέψεως του Υπουργικού Συμβουλίου.»

23. Το άρθρο 44quinquies του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«§ 1. Ο Υπουργός ή ο αναπληρωτής του λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εκτέλεση της διαταγής προς εγκατάλειψη της επικράτειας στις ακόλουθες περιπτώσεις: 1) ουδεμία προθεσμία έχει χορηγηθεί στον πολίτη της Ένωσης ή σε μέλος της οικογένειάς του για να εγκαταλείψει την επικράτεια του Βελγίου, ή 2) ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του δεν έχει εγκαταλείψει την επικράτεια του Βελγίου εντός της ταχθείσας προθεσμίας, ή 3) πριν από την παρέλευση της προθεσμίας που έχει ταχθεί για την εγκατάλειψη της επικράτειας του Βελγίου, ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του είναι ύποπτος διαφυγής ή δεν έχει συμμορφωθεί με τα προληπτικά μέτρα τα οποία έχουν ληφθεί εις βάρος του ή συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια.

6 *Moniteur belge* της 31ης Δεκεμβρίου 1980, σ. 14584.

7 *Moniteur belge* της 19ης Απριλίου 2017, σ. 51890.

§ 2. Εφόσον ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του αντιτίθεται στην απομάκρυνση ή εφόσον η απομάκρυνσή του παρουσιάζει επικινδυνότητα, διατάσσεται αναγκαστική επιστροφή του, ενδεχομένως μετά συνοδείας. Μπορούν επίσης να ληφθούν καταναγκαστικά μέτρα εις βάρος του […]

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

24. Το άρθρο 44sexies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 έχει ως εξής:

«Εφόσον το δικαιολογούν οι συγκεκριμένες περιστάσεις της εκάστοτε περιπτώσεως, ο Υπουργός ή ο αναπληρωτής του μπορεί να αναβάλει προσωρινά την απομάκρυνση. Στην περίπτωση αυτή, πληροφορεί σχετικά τον ενδιαφερόμενο.

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

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

25. Κατά το άρθρο 44septies του νόμου αυτού:

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

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

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

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

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

26. Κατά το άρθρο 44octies του εν λόγω νόμου:

«Δεν επιτρέπεται να τεθούν υπό κράτηση στα μέρη που ορίζονται στο άρθρο 74/8, παράγραφος 2, τα εξής πρόσωπα: 1) ασυνόδευτοι ανήλικοι πολίτες της Ένωσης· 2) ασυνόδευτα ανήλικα μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης· 3) οικογένειες των πολιτών της Ένωσης εφόσον έχουν ως μέλος τους τουλάχιστον έναν ανήλικο.»

27. Το άρθρο 74/5, παράγραφος 3, του ίδιου νόμου ορίζει τα εξής:

«Η διάρκεια της κράτησης σε συνοριακό φυλάκιο δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τους δύο μήνες. Εντούτοις, ο Υπουργός ή ο αναπληρωτής του δύναται να παρατείνει την κράτηση του αλλοδαπού στον οποίο αναφέρεται η παράγραφος 1, για χρονικά διαστήματα δύο μηνών: 1) εάν έχει ληφθεί εις βάρος του αλλοδαπού εκτελεστό μέτρο επαναπροώθησης· και 2) εάν οι απαραίτητες ενέργειες για την απομάκρυνση του αλλοδαπού έχουν ήδη δρομολογηθεί εντός επτά εργασίμων ημερών από τη λήψη του προβλεπόμενου στο σημείο 1 μέτρου και πραγματοποιούνται με τη δέουσα επιμέλεια, καθώς και εάν εξακολουθεί πράγματι να υφίσταται πιθανότητα απομάκρυνσης του αλλοδαπού εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.

Κατόπιν μίας παρατάσεως, η απόφαση του προηγούμενου εδαφίου μπορεί να εκδοθεί μόνον από τον Υπουργό. Η συνολική διάρκεια της κράτησης ουδέποτε υπερβαίνει τους πέντε μήνες.

Στις περιπτώσεις που το απαιτούν η διαφύλαξη της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας, η κράτηση του αλλοδαπού μπορεί να παρατείνεται κατά έναν μήνα κάθε φορά, κατόπιν παρέλευσης της προθεσμίας του προηγούμενου εδαφίου, χωρίς εντούτοις η συνολική διάρκεια της κράτησης να μπορεί να υπερβεί, εκ του λόγου αυτού, τους οκτώ μήνες. […]»

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

28. Ενώπιον του βελγικού Cour constitutionnelle (Συνταγματικού Δικαστηρίου) ασκήθηκαν δύο προσφυγές με αίτημα την ακύρωση του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017, αφενός, από την Ordre des barreaux francophones et germanophone (ένωση γαλλόφωνων και γερμανόφωνων δικηγορικών συλλόγων, Βέλγιο)[8] και, αφετέρου, από τέσσερα μη κερδοσκοπικά σωματεία (στο εξής, από κοινού: προσφεύγοντες της κύριας δίκης)[9]. Το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να συνεκδικάσει τις δύο υποθέσεις.

29. Στο πλαίσιο των προσφυγών αυτών, το Cour constitutionnelle (Συνταγματικό Δικαστήριο) διερωτάται αν συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ένωσης ορισμένες διατάξεις του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017 σχετικά με την απομάκρυνση πολιτών της Ένωσης και μελών της οικογένειάς τους. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς το αν συνάδουν με τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και με την οδηγία περί διαμονής δύο διατάξεις του εν λόγω

[8] Η Ordre des barreaux francophones et germanophone άσκησε προσφυγή με αίτημα την εν όλω ή εν μέρει ακύρωση των άρθρων 5 έως 52 του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017.

[9] Τα σωματεία «Association pour le droit des Étrangers», «Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers», «Ligue des Droits de l'Homme» και «Vluchtelingenwerk Vlaanderen» άσκησαν προσφυγή με αίτημα την εν όλω ή εν μέρει ακύρωση των άρθρων 5, 6, 12 έως 14, 17 έως 19, 21, 22, 24 έως 26, 28 έως 31, 33, 34, 37, 41 και 45 του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017.

νόμου που προβλέπουν τη δυνατότητα να ληφθούν έναντι πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης, αφενός, *προληπτικά μέτρα*, προς αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που του έχει ταχθεί για να εγκαταλείψει τη βελγική επικράτεια, και, αφετέρου, *μέτρο κράτησης* (στο εξής: μέτρο κράτησης), κατόπιν παρέλευσης της προθεσμίας αυτής, με σκοπό τη διασφάλιση της εκτέλεσης του μέτρου απομάκρυνσης.

30. Το αιτούν δικαστήριο αιτιολογεί τις αμφιβολίες του ως ακολούθως.

31. Αφενός, όσον αφορά τα *προληπτικά μέτρα*, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι η οδηγία περί διαμονής δεν περιέχει διάταξη σχετική με μέτρα τα οποία θα μπορούσαν να ληφθούν έναντι των πολιτών της Ένωσης ή των μελών της οικογένειάς τους για την αποφυγή κινδύνου διαφυγής όταν έχει εκδοθεί εις βάρος τους απόφαση επιστροφής και ότι, ελλείψει εναρμόνισης στο δίκαιο της Ένωσης, τα προληπτικά μέτρα μπορούν να ληφθούν από τον εθνικό νομοθέτη, ο οποίος θα πρέπει, κατ' αρχήν, να είναι ελεύθερος να προβλέψει τέτοια μέτρα εμπνεόμενος από τις παρεμφερείς διατάξεις που εφαρμόζονται, κατά το εθνικό δίκαιο, στους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, δυνάμει της οδηγίας περί επιστροφής. Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει δε ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει, στην απόφαση Petrea [10], ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εμπνέονται από τις διατάξεις της οδηγίας περί επιστροφής για να καθορίζουν τις αρμόδιες αρχές και την εφαρμοστέα διαδικασία σε σχέση με την έκδοση αποφάσεως που επιβάλλει την επιστροφή πολίτη της Ένωσης, εφόσον ουδεμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης αντιτίθεται στο ενδεχόμενο αυτό. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, όμως, αν η νομολογία αυτή έχει εφαρμογή εν προκειμένω, καθώς εκτιμά, κατ' ουσίαν, ότι τα προληπτικά μέτρα, τα οποία επηρεάζουν κατ' ανάγκην την ίδια την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστούν ως διαδικαστικές διατάξεις.

32. Αφετέρου, όσον αφορά το *μέτρο κράτησης*, το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι ο νόμος της 24ης Φεβρουαρίου 2017 προβλέπει ίση μεταχείριση των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, αφενός, και του συνόλου των λοιπών αλλοδαπών, αφετέρου, εν αναμονή της απομάκρυνσής τους προς οποιαδήποτε χώρα, ιδίως όσον αφορά την ανώτατη οκτάμηνη διάρκεια της κράτησής τους. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, όμως, κατ' ουσίαν, αν η ανώτατη αυτή διάρκεια έχει αναλογικό χαρακτήρα, δεδομένου, ειδικότερα, ότι θα μπορούσε να συναχθεί από την οδηγία περί διαμονής ότι η διάρκεια της κράτησης πρέπει να περιορίζεται στην απολύτως αναγκαία για την εκτέλεση της αποφάσεως απομάκρυνσης [11].

33. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Cour constitutionnelle (Συνταγματικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και συγκεκριμένα τα άρθρα 20 και 21 [ΣΛΕΕ] και η οδηγία [περί διαμονής], την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση με βάση την οποία εφαρμόζονται στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη της οικογένειάς τους παρεμφερείς διατάξεις με εκείνες που μεταφέρουν, όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας [περί επιστροφής], ήτοι διατάξεις που υποχρεώνουν τον πολίτη της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του να συμμορφώνεται με προληπτικά μέτρα για την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που του

[10] Το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει επίσης στη διάταξη της 10ης Φεβρουαρίου 2004, Μαυρωνά (C-85/03, EU:C:2004:83), στην οποία αναφέρονται οι προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017.

[11] Το αιτούν δικαστήριο δεν μνημονεύει ποιες είναι οι σχετικές διατάξεις της οδηγίας περί διαμονής.

έχει χορηγηθεί για την εγκατάλειψη της επικράτειας κατόπιν αποφάσεως περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης ή κατά την παράταση του εν λόγω χρονικού διαστήματος;

2) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και συγκεκριμένα τα άρθρα 20 και 21 [ΣΛΕΕ] καθώς και η οδηγία [περί διαμονής], την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση με βάση την οποία εφαρμόζεται στους πολίτες της Ένωσης και στα μέλη της οικογένειάς τους που δεν συμμορφώθηκαν με απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφαλείας παρεμφερής διάταξη με εκείνην η οποία εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που τελούν στην ίδια κατάσταση όσον αφορά το ανώτατο επιτρεπόμενο χρονικό διάστημα κρατήσεως, ήτοι οκτώ μήνες, με σκοπό την απομάκρυνσή τους;»

34. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, η Βελγική, η Δανική, η Ισπανική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπλέον, όλοι οι ανωτέρω, με εξαίρεση την Ισπανική και την Πολωνική Κυβέρνηση, ανέπτυξαν προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η οποία διεξήχθη στις 16 Νοεμβρίου 2020.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

35. Στο επίκεντρο των ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου βρίσκεται το ζήτημα αν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης η εφαρμογή, από κράτος μέλος έναντι πολιτών της Ένωσης και μελών της οικογένειάς τους εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης από το έδαφός του βάσει της οδηγίας περί διαμονής, μέτρων εκτέλεσης πανομοιότυπων ή παρεμφερών με εκείνα που εφαρμόζονται, δυνάμει της οδηγίας περί επιστροφής, στην περίπτωση της απομάκρυνσης των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, όταν τα μέτρα αυτά μπορούν να επηρεάσουν την ίδια την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών.

36. Κρίνω σκόπιμο, προτού ξεκινήσω την ανάλυσή μου, να εκθέσω το εφαρμοστέο κανονιστικό πλαίσιο και τη σχετική νομολογία (υπό 1) και να αποσαφηνίσω το περιεχόμενο των προδικαστικών ερωτημάτων όπως υποβλήθηκαν (υπό 2).

1. Επί του εφαρμοστέου κανονιστικού πλαισίου και της σχετικής νομολογίας

37. Προκαταρκτικώς υπενθυμίζεται ότι η ιθαγένεια της Ένωσης –όπως θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ[12]– παρέχει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη, αφενός, των περιορισμών και των προϋποθέσεων που ορίζονται στις Συνθήκες και, αφετέρου, των μέτρων που λαμβάνονται προς εφαρμογή τους. Σήμερα, το δικαίωμα αυτό απονέμεται στους πολίτες της Ένωσης από το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και επιβεβαιώνεται στο άρθρο 45 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[12] Βλ. άρθρο 8 ΕΚ (ΕΕ 1992, C 191, σ. 1).

38. Σκοπός της οδηγίας περί διαμονής, η οποία ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, τους όρους που διέπουν την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών από τους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους, είναι να διευκολύνει και να ενισχύει την άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος [13]. Η δε οδηγία περί διαμονής δεν περιέχει μόνον κανόνες που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις απόκτησης των διάφορων δικαιωμάτων διαμονής τα οποία προβλέπει, αλλά και ένα σύνολο διατάξεων για τη ρύθμιση της κατάστασης που συνεπάγεται η απώλεια ενός εκ των δικαιωμάτων αυτών.

39. Ειδικότερα, η οδηγία περί διαμονής προβλέπει δύο κατηγορίες περιπτώσεων στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να εκδώσουν αποφάσεις περιοριστικές της ελεύθερης κυκλοφορίας και της διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, όπως παραδείγματος χάριν «αποφάσεις απομάκρυνσης», ήτοι, αφενός, περιπτώσεις στις οποίες τέτοιες αποφάσεις εκδίδονται «για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας» (άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής), και, αφετέρου, περιπτώσεις στις οποίες αυτές εκδίδονται «για άλλους λόγους εκτός της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας» (άρθρο 15, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας) [14].

40. Πέραν των περιπτώσεων στις οποίες μπορούν να εκδοθούν αποφάσεις απομάκρυνσης εις βάρος πολιτών της Ένωσης ή μελών της οικογένειάς τους, η οδηγία περί διαμονής προβλέπει μια σειρά διαδικαστικών κανόνων και εγγυήσεων που πρέπει να τηρούνται, περιλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, εκείνων που ορίζονται στα άρθρα της 15, 30, 31 και 33. Στους ως άνω κανόνες καταλέγεται και ο προβλεπόμενος στο άρθρο 30, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, κατά τον οποίο, με εξαίρεση τις περιπτώσεις κατεπείγοντος, η προθεσμία που τάσσεται στον ενδιαφερόμενο για να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους κατόπιν αποφάσεως απομάκρυνσης δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία κοινοποίησης της σχετικής αποφάσεως.

41. Πάντως, με εξαίρεση τις διατάξεις αυτές, η οδηγία περί διαμονής δεν προβλέπει ειδικό καθεστώς για την υλοποίηση ή την εκτέλεση των αποφάσεων απομάκρυνσης ούτε, κατά μείζονα λόγο, διατάξεις σχετικές με προληπτικά μέτρα τα οποία λαμβάνονται προς αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής κατά τη διάρκεια της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης ή διατάξεις σχετικές με την κράτηση ενόψει της απομάκρυνσης αυτής. Ομοίως, η οδηγία περί διαμονής δεν περιέχει καμία διάταξη που να εμποδίζει ρητώς τη λήψη τέτοιων μέτρων από τα κράτη μέλη.

42. Ελλείψει σχετικών κανόνων της Ένωσης, απόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ρυθμίσει τους όρους εκτέλεσης των αποφάσεων απομάκρυνσης, δυνάμει της αρχής της διαδικαστικής αυτονομίας, εφόσον οι όροι αυτοί δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις οι οποίες υπόκεινται στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) και εφόσον δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας) [15].

[13] Απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, σκέψη 30 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[14] Διαπιστώνεται ότι ούτε στο άρθρο 27, παράγραφος 1, ούτε στο άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας περί διαμονής χρησιμοποιείται ο όρος «αποφάσεις απομάκρυνσης». Οι διατάξεις αυτές κάνουν γενικότερα λόγο για «[περιορισμό] στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής» και «απόφαση περιοριστική της ελεύθερης κυκλοφορίας» αντιστοίχως. Εντούτοις, από άλλες διατάξεις της οδηγίας περί διαμονής προκύπτει ότι οι «αποφάσεις απομάκρυνσης» σαφώς περιλαμβάνονται στα μέτρα αυτά (βλ. άρθρο 28, παράγραφος 1, και άρθρο 15, παράγραφοι 2 και 3, της εν λόγω οδηγίας).

[15] Πρβλ. αποφάσεις της 17ης Μαρτίου 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, σκέψεις 23 έως 25), Petrea (σκέψη 53), καθώς και της 27ης Ιουνίου 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, σκέψεις 45 και 59).

43. Στο πλαίσιο της άσκησης της εθνικής αρμοδιότητας καθορισμού των όρων εκτέλεσης των αποφάσεων απομάκρυνσης, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν αποκλείει, κατ' αρχήν, τη δυνατότητα να χρησιμοποιηθούν, για τη συγκρότηση του συστήματος που ισχύει για τους πολίτες της Ένωσης, οι κανόνες οι οποίοι αφορούν τους υπηκόους τρίτων χωρών, παρότι η οδηγία περί διαμονής και η οδηγία περί επιστροφής δεν έχουν κατ' ανάγκην το ίδιο αντικείμενο [16]. Συγκεκριμένα, στην απόφαση Petrea, το Δικαστήριο έκρινε ότι «τα κράτη μέλη μπορούν να εμπνέονται από τις διατάξεις της οδηγίας [περί επιστροφής, η οποία αφορά τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών], για να καθορίζουν τις αρμόδιες αρχές και την εφαρμοστέα διαδικασία για την έκδοση αποφάσεως [απομάκρυνσης πολίτη της Ένωσης], εφόσον καμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν αντιτίθεται στο ενδεχόμενο αυτό» [17].

44. Ως εκ τούτου, στην υπό κρίση υπόθεση, εφόσον η οδηγία περί διαμονής δεν περιέχει κανόνες σχετικούς με την εκτέλεση των αποφάσεων απομάκρυνσης, τα κράτη μέλη πρέπει να είναι, κατ' αρχήν, ελεύθερα να εμπνευστούν από τις διατάξεις της οδηγίας περί επιστροφής, η οποία εκδόθηκε μεταγενέστερα και περιλαμβάνει διατάξεις επί του ζητήματος αυτού.

45. Ειδικότερα, όσον αφορά τα προληπτικά μέτρα, το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας περί επιστροφής προβλέπει ότι «[ο]ρισμένες υποχρεώσεις που στοχεύουν στην αποφυγή κινδύνου διαφυγής, όπως η τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, η κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, η κατάθεση εγγράφων ή η υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος, μπορούν να επιβάλλονται για όλη τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που προβλέπεται για την οικειοθελή αναχώρηση» [18]. Ομοίως, όσον αφορά τη δυνατότητα να τεθεί πολίτης της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του υπό κράτηση προκειμένου να διασφαλιστεί η εκτέλεση αποφάσεως απομάκρυνσης, η οδηγία περί επιστροφής ρυθμίζει λεπτομερώς την κράτηση με σκοπό την απομάκρυνση στο κεφάλαιο IV, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κράτηση ενόψει απομάκρυνσης».

46. Κατά συνέπεια, τίποτε δεν αποκλείει, κατ' αρχήν, τη δυνατότητα των κρατών μελών να εφαρμόσουν τις διατάξεις που προβλέπονται για τις αποφάσεις επιστροφής των υπηκόων τρίτων χωρών, mutatis mutandis, και στις περιπτώσεις των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης.

47. Τούτου λεχθέντος, για να μπορούν πράγματι οι διατάξεις που αφορούν τους υπηκόους τρίτων χωρών να εφαρμοστούν κατ' αναλογία και στους πολίτες της Ένωσης και τα μέλη της οικογένειάς τους, πρέπει, σύμφωνα με την απόφαση Petrea, να μην αντιτίθεται στο ενδεχόμενο αυτό καμία διάταξη του δικαίου της Ένωσης. Υπενθυμίζεται επ' αυτού ότι, δυνάμει του άρθρου 21 ΣΛΕΕ, κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να διαμένει στο έδαφος των κρατών μελών «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους» [19]. Επομένως, πρέπει να ερευνηθεί επίσης αν τα προληπτικά μέτρα και τα μέτρα κράτησης μπορούν να θεωρηθούν, αυτά καθεαυτά, μέτρα

[16] Βλ. απόφαση Petrea (σκέψεις 50 έως 56) και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, σημεία 75 έως 87).

[17] Βλ. απόφαση Petrea (σκέψεις 52 έως 56). Σε αυτήν, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν αντιβαίνει στην οδηγία περί διαμονής η έκδοση αποφάσεως επιστροφής, βάσει της οδηγίας περί διαμονής, από τις ίδιες αρχές και με την ίδια διαδικασία που ισχύει για απόφαση επιστροφής παρανόμως διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας, η οποία εκδίδεται βάσει της οδηγίας περί επιστροφής. Αφενός, όσον αφορά τον καθορισμό των αρμόδιων αρχών για τη λήψη των διαφόρων μέτρων που προβλέπονται στην οδηγία περί διαμονής, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο καθορισμός αυτός άπτεται της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών, δεδομένου ότι η εν λόγω οδηγία δεν περιέχει καμία σχετική διάταξη. Αφετέρου, όσον αφορά την ακολουθητέα διαδικασία, το Δικαστήριο έκρινε ότι όχι μόνον η οδηγία περί επιστροφής, στην οποία παρέπεμπε το επίμαχο στην υπόθεση εκείνη εθνικό δίκαιο, προβλέπει την εφαρμογή διαδικαστικών εγγυήσεων, αλλά και ότι, πρωτίστως, το εθνικό δίκαιο προέβλεπε, εν πάση περιπτώσει, επιφύλαξη υπέρ του ενδεχομένου εφαρμογής μέτρων μεταφοράς της οδηγίας τα οποία θα ήταν ευνοϊκότερα για τον πολίτη της Ένωσης.

[18] Βλ., επίσης, άρθρο 3, σημείο 7, της οδηγίας περί επιστροφής, όπου ορίζεται ο κίνδυνος διαφυγής.

[19] Απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

ικανά να περιορίσουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των ως άνω πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, μολονότι το δίκαιο της Ένωσης ουδόλως αντιτίθεται στο να θεσπίζουν τα κράτη μέλη το δικό τους σύστημα εκτέλεσης των αποφάσεων απομάκρυνσης, πρέπει εντούτοις τα συστήματα αυτά να μη θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης[20].

48. Υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων που προεκτέθηκαν πρέπει συνεπώς να εξεταστεί αν, και υπό ποιες προϋποθέσεις, οι παραδοχές της αποφάσεως Petrea μπορούν να εφαρμοστούν σε καθένα από τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης μέτρα.

2. Επί του περιεχομένου των προδικαστικών ερωτημάτων

49. Προς άρση πάσης αμφιβολίας όσον αφορά το νόημα και το περιεχόμενο των δύο προδικαστικών ερωτημάτων, θεωρώ ότι είναι απαραίτητες οι ακόλουθες διευκρινίσεις.

50. Πρώτον, εκτιμώ ότι είναι αναγκαία μια ορολογική επεξήγηση όσον αφορά τη χρήση του όρου «απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής». Συγκεκριμένα, διαπιστώνεται ότι τα δύο προδικαστικά ερωτήματα, όπως διατυπώθηκαν από το αιτούν δικαστήριο, κάνουν λόγο αντιστοίχως για «προληπτικά μέτρα» ή «μέτρα κράτησης», όταν έχει εκδοθεί εις βάρος των πολιτών της Ένωσης ή των μελών της οικογένειάς τους «απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής». Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι η «απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής» συνεπάγεται μεν κατ' αρχήν την υποχρέωση εγκατάλειψης της επικράτειας, αλλά δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην τη λήψη μέτρου απομάκρυνσης, ήτοι «διαταγής εγκατάλειψης της επικράτειας», κατά την έννοια του άρθρου 7, πρώτο εδάφιο, του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980[21]. Στον βαθμό που τα δύο προδικαστικά ερωτήματα αναφέρονται σε καταστάσεις στις οποίες λαμβάνεται μέτρο απομάκρυνσης, φρονώ ότι πρέπει να γίνει δεκτό ότι αφορούν τους πολίτες της Ένωσης ή τα μέλη της οικογένειάς τους εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί όχι μόνον απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής αλλά και απόφαση απομάκρυνσης.

51. Δεύτερον, διαπιστώνεται ότι το αιτούν δικαστήριο περιορίζει το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στο ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής, σε πολίτες της Ένωσης, «προληπτικών μέτρων» παρεμφερών με εκείνα τα οποία εφαρμόζονται στους υπηκόους τρίτων χωρών στην περίπτωση που η απόφαση απομάκρυνσης εκδίδεται «για λόγους δημόσιας τάξης». Ωστόσο, ο περιορισμός αυτός του περιεχομένου του ερωτήματος δεν προκύπτει ρητώς από την εθνική νομοθεσία και, ιδίως, από τα άρθρα 44quater, 44quinquies και 44sexies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980. Συγκεκριμένα, όπως επιβεβαίωσε η Βελγική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της, τέτοια «προληπτικά μέτρα» μπορούν να λαμβάνονται σε κάθε περίπτωση που λαμβάνεται μέτρο απομάκρυνσης εις βάρος πολίτη της Ένωσης ή μελών της οικογένειάς του και συντρέχει κίνδυνος διαφυγής τους[22], όπερ σημαίνει ότι μπορεί να λαμβάνονται και σε καταστάσεις οι οποίες δεν συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη, όπως παραδείγματος χάριν για

[20] Πρβλ. απόφαση της 27ης Ιουνίου 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, σκέψη 46).

[21] Η Βελγική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι, στο εθνικό δίκαιο, η απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής δεν εμπεριέχει απόφαση επιστροφής ή απόφαση απομάκρυνσης και ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούν, επιπλέον της αποφάσεως περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής, να αποφασίσουν να εκδώσουν απόφαση επιστροφής ή απομάκρυνσης. Οι κανόνες αυτοί συνάδουν με τις διατάξεις της οδηγίας περί διαμονής, η οποία προβλέπει, κατ' ουσίαν, ότι, για την έκδοση αποφάσεως απομάκρυνσης, δεν αρκεί να μην πληροί πλέον ο πολίτης της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του τις προϋποθέσεις διαμονής που προβλέπονται στο κεφάλαιο ΙΙΙ της οδηγίας αυτής, αλλά ότι πρέπει επιπροσθέτως να συνιστά «υπέρμετρο βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής» [βλ., συναφώς, ανάλυση στα σημεία 49 έως 53 των προτάσεών μου στην εκκρεμή υπόθεση Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-719/19)].

[22] Το άρθρο 44quater του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα λήψης «προληπτικών μέτρων», παραπέμπει στην προθεσμία του άρθρου 44ter του νόμου αυτού, το οποίο προβλέπει, με τη σειρά του, τη δυνατότητα έκδοσης διαταγής εγκατάλειψης της επικράτειας «[ό]ταν πολίτης της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του δεν έχει, ή δεν έχει πλέον, το δικαίωμα να διαμένει στην επικράτεια».

λόγους «δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας», κατά την έννοια του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί διαμονής, καθώς και για «άλλους λόγους [εκτός των προβλεπομένων στο άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής]», κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας.

52. Ασφαλώς, κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της συνεργασίας που καθιερώνει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, απόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη της δικαστικής αποφάσεως που πρόκειται να εκδοθεί, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα της προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και τη λυσιτέλεια των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο [23]. Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι τα υποβληθέντα ερωτήματα περιορίζονται, εκ της διατυπώσεώς τους, στις αποφάσεις απομάκρυνσης οι οποίες εκδίδονται για λόγους δημόσιας τάξης, το Δικαστήριο οφείλει, κατ' αρχήν, να αποφανθεί μόνον ως προς αυτές.

53. Ωστόσο, εν προκειμένω, αφενός, δεν προκύπτει από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως για ποιον λόγο αυτά τα προληπτικά μέτρα πρέπει να αναλυθούν μόνον ως προς τις αποφάσεις απομάκρυνσης οι οποίες εκδίδονται για λόγους δημόσιας τάξης. Αφετέρου, ο «κίνδυνος διαφυγής» είναι εξίσου υπαρκτός στο πλαίσιο τόσο αποφάσεων απομάκρυνσης που εκδίδονται για λόγους δημόσιας τάξης όσο και αποφάσεων που εκδίδονται για λόγους «δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας», δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί διαμονής, ακόμη και για «άλλους λόγους εκτός της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας», κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής. Επομένως, προκειμένου να δοθεί συνολική απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, προτείνω να διευρυνθεί το περιεχόμενο του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, ώστε να καλύπτει το σύνολο των αποφάσεων απομάκρυνσης που εκδίδονται βάσει της οδηγίας περί διαμονής.

54. Τρίτον, διαπιστώνω ότι το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται, με το δεύτερο ερώτημα, αποκλειστικώς και μόνο στη δυνατότητα να προβλέπεται, ενόψει της απομάκρυνσης, ανώτατο χρονικό διάστημα κράτησης ίδιο με εκείνο το οποίο ισχύει για τους υπηκόους τρίτων χωρών στην περίπτωση που η απόφαση απομάκρυνσης εκδίδεται «για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφαλείας». Εντούτοις, το άρθρο 44septies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 προβλέπει δυνατότητα κράτησης «[ε]άν το απαιτούν λόγοι δημόσιας τάξης, εθνικής ασφάλειας *ή δημόσιας υγείας*» [24]. Θα μπορούσε, συνεπώς, να εξεταστεί το ενδεχόμενο διεύρυνσης του περιεχομένου του ερωτήματος αυτού, ώστε να καλύπτει και τους λόγους δημόσιας υγείας. Εντούτοις, εν προκειμένω, φρονώ ότι ο περιορισμός τον οποίο θέτει το αιτούν δικαστήριο είναι δικαιολογημένος, στο μέτρο που το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά ειδικώς εκείνη τη διάταξη του άρθρου η οποία επιτρέπει την παράταση της κράτησης για ανώτατη διάρκεια οκτώ μηνών, μόνον όταν αυτό «απαιτείται για τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας».

55. Τέταρτον και τελευταίον, υπογραμμίζεται ότι η Βελγική Κυβέρνηση προτείνει να αναδιατυπωθεί το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα ούτως ώστε το μέτρο της κράτησης να διαχωριστεί από το γεγονός ότι ο ενδιαφερόμενος δεν εγκατέλειψε την επικράτεια εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Συγκεκριμένα, η Βελγική Κυβέρνηση εξηγεί ότι, στο βελγικό δίκαιο, κανένας αλλοδαπός –πολίτης της Ένωσης, μέλος της οικογένειας ή υπήκοος τρίτης χώρας– δεν επιτρέπεται να τεθεί υπό κράτηση για τον λόγο και μόνον ότι δεν συμμορφώθηκε με απόφαση περί άρσεως του δικαιώματος διαμονής, εκδοθείσα για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας

[23] Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2020, J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[24] Η υπογράμμιση δική μου.

ασφάλειας. Η χρήση της κράτησης δικαιολογείται μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής και τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης όταν υπάρχει κίνδυνος μη εκτέλεσης της αποφάσεως απομάκρυνσης λόγω της συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου.

56. Επ' αυτού, παρατηρώ ότι, ομολογουμένως, το γράμμα του άρθρου 44septies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 φαίνεται να επιβεβαιώνει την ανάλυση της Βελγικής Κυβέρνησης. Εντούτοις, εκτιμώ ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, όπως υποβλήθηκε από το αιτούν δικαστήριο, συμβαδίζει με την άποψη της Βελγικής Κυβέρνησης, στο μέτρο που ο ενδιαφερόμενος, μη συμμορφούμενος με απόφαση απομάκρυνσης εντός της ταχθείσας προθεσμίας, θα έχει επιδείξει συμπεριφορά η οποία θέτει σε κίνδυνο την εκτέλεση της αποφάσεως αυτής και δικαιολογεί, επομένως, τη στέρηση της ελευθερίας του μέσω κράτησης, με σκοπό την αναγκαστική απομάκρυνση. Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι δεν χρειάζεται να αναδιατυπωθεί το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα υπό την έννοια που πρότεινε η Βελγική Κυβέρνηση.

57. Θα εξετάσω τα δύο προδικαστικά ερωτήματα υπό το πρίσμα των ως άνω διευκρινίσεων.

Β. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

58. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο προτείνω να αναδιατυπωθεί προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις που εκτέθηκαν στο σημείο 53 των παρουσών προτάσεων, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία περί διαμονής έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν εθνική νομοθεσία που προβλέπει ότι, στις περιπτώσεις πολιτών της Ένωσης και μελών της οικογένειάς τους εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης βάσει της οδηγίας περί διαμονής, εφαρμόζονται «προληπτικά μέτρα» παρεμφερή με εκείνα που συνιστούν, ως προς τους υπηκόους τρίτων χωρών, μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας περί επιστροφής, προκειμένου να αποφευχθεί κάθε κίνδυνος διαφυγής κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που έχει ταχθεί στον ενδιαφερόμενο για να εγκαταλείψει το έδαφος του οικείου κράτους μέλους.

59. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης θεωρούν ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση και ότι, κατά συνέπεια, τέτοια προληπτικά μέτρα αντιβαίνουν στα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και στην οδηγία περί διαμονής. Αντιθέτως, η Βελγική, η Δανική, η Ισπανική και η Πολωνική Κυβέρνηση προτείνουν, βάσει της ίδιας κατ' ουσίαν συλλογιστικής, να δοθεί αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό, στηριζόμενες κυρίως σε κατ' αναλογίαν εφαρμογή της αποφάσεως Petrea. Η Επιτροπή επισημαίνει, από την πλευρά της, ότι τέτοια προληπτικά μέτρα πρέπει να μπορούν να ληφθούν ακόμη και πριν από την παρέλευση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 30, παράγραφος 3, της οδηγίας περί διαμονής, υπό την προϋπόθεση ότι στηρίζονται σε αντικειμενικούς λόγους και είναι αναλογικά.

1. Επί του ορισμού και του νομικού χαρακτηρισμού των προληπτικών μέτρων

60. Το άρθρο 44quater του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής «προληπτικών μέτρων» σε πολίτη της Ένωσης ή μέλος της οικογένειάς του εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης, πριν παρέλθει η προθεσμία που του έχει ταχθεί για να εγκαταλείψει την επικράτεια, προς «αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής». Τέτοια μέτρα μπορούν επίσης να ληφθούν σε περίπτωση προσωρινής αναβολής της απομάκρυνσης, δυνάμει του άρθρου 44sexies του νόμου αυτού. Σε περίπτωση μη τήρησης των προληπτικών μέτρων, το άρθρο 44quinquies του εν λόγω νόμου προβλέπει ότι μπορούν να ληφθούν «όλα τα απαραίτητα

μέτρα» για την εκτέλεση της διαταγής προς εγκατάλειψη της επικράτειας, ακόμη και πριν από την παρέλευση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης, όταν συντρέχει, στην περίπτωση του ενδιαφερομένου, κίνδυνος διαφυγής.

61. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι αυτά τα «προληπτικά μέτρα» δεν ορίζονται στην εθνική νομοθεσία, εξαιρουμένης της δυνατότητας κατ' οίκον περιορισμού σε περίπτωση προσωρινής αναβολής της απομάκρυνσης, κατά την έννοια του άρθρου 44sexies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980. Κατά τα λοιπά, ο ως άνω νόμος προβλέπει ότι «[τ]α εν λόγω μέτρα μπορούν να καθορίζονται μέσω βασιλικού διατάγματος, που εκδίδεται κατόπιν διασκέψεως του Υπουργικού Συμβουλίου» (άρθρα 44quater και 44sexies), χωρίς να διευκρινίζει το περιεχόμενό τους. Η Βελγική Κυβέρνηση ανέφερε στις παρατηρήσεις της ότι μέχρι σήμερα κανένα βασιλικό διάταγμα δεν έχει καθορίσει ποια είναι τα μέτρα αυτά [25].

62. Επισημαίνεται εντούτοις ότι, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση για τις επίμαχες διατάξεις, αυτές «εμπνέονται σε μεγάλο βαθμό» από τις διατάξεις της οδηγίας περί επιστροφής [26]. Επομένως, δεδομένου ότι εμπνέονται από τις «παρεμφερείς» διατάξεις οι οποίες ισχύουν για τους υπηκόους τρίτων χωρών και προβλέπονται στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας περί επιστροφής, τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να συνίστανται, μεταξύ άλλων, σε «τακτική εμφάνιση ενώπιον των αρχών, κατάθεση κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, κατάθεση εγγράφων ή υποχρέωση παραμονής σε ορισμένο μέρος». Ως εκ τούτου, η ανάλυσή μου θα στηριχθεί στην παραδοχή ότι τέτοια μέτρα μπορούν όντως να θεωρηθούν ως «προληπτικά μέτρα» κατά την έννοια των επίμαχων στην κύρια δίκη εθνικών διατάξεων.

63. Όσον αφορά τον νομικό χαρακτηρισμό αυτών των προληπτικών μέτρων, προτείνονται δύο αποκλίνουσες προσεγγίσεις.

64. Αφενός, η Πολωνική Κυβέρνηση, με την οποία συντάσσονται η Βελγική και η Δανική Κυβέρνηση, υποστηρίζει ότι αυτά τα προληπτικά μέτρα αποτελούν, κατ' ουσίαν, απλώς διοικητικά μέτρα τα οποία είναι παρεπόμενα μιας υφιστάμενης αποφάσεως απομάκρυνσης, έχουν ως μοναδικό σκοπό τη διασφάλιση της εκτέλεσής της και δεν θα λαμβάνονταν ελλείψει αυτής. Επομένως, κατά την άποψη αυτή, τα εν λόγω μέτρα δεν συνιστούν περαιτέρω περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής, αλλά αποσκοπούν μόνο στη διασφάλιση της εκτέλεσης αποφάσεως απομάκρυνσης, η οποία, αντιθέτως, συνιστά αναμφίβολα μέτρο περιορισμού της ελευθερίας κυκλοφορίας, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 1, ή του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας περί διαμονής [27].

65. Εάν γινόταν δεκτή η πρώτη προσέγγιση, τα «προληπτικά μέτρα» θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως διαδικαστικά μέτρα που εμπίπτουν πλήρως στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών, με την επιφύλαξη της τήρησης των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

[25] Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι ο νόμος προβλέπει ρητώς τον «κατ' οίκον περιορισμό» διότι μόνον ο νομοθέτης δύναται να προβλέψει μέτρα περιορισμού της ελευθερίας μετακίνησης και ότι το Conseil des ministres (Υπουργικό Συμβούλιο, Βέλγιο) συμπέρανε εξ αυτού ότι λοιπά «προληπτικά μέτρα» που μπορούν να θεσπίζονται μέσω βασιλικού διατάγματος δεν μπορούν να έχουν ως σκοπό ή ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της ελεύθερης μετακίνησης των ενδιαφερομένων.

[26] «Οι νέοι αυτοί κανόνες δεν μεταφέρουν στην εσωτερική έννομη τάξη τις διατάξεις της οδηγίας [περί επιστροφής], αλλά εμπνέονται σε μεγάλο βαθμό από αυτές.» (Doc. Parl., Chambre, 2016-2017, Doc 54-2215/001, σ. 38).

[27] Η Βελγική Κυβέρνηση σημειώνει επίσης ότι τα προληπτικά μέτρα δεν βασίζονται στους λόγους που προβλέπονται στα άρθρα 15 ή 27 της οδηγίας περί διαμονής, αλλά στην ύπαρξη κινδύνου διαφυγής.

66. Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο και η Επιτροπή επισημαίνουν ότι τα προληπτικά αυτά μέτρα, παρά τον παρεπόμενο χαρακτήρα τους, επηρεάζουν κατ' ανάγκην τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του ενδιαφερόμενου πολίτη της Ένωσης ή του μέλους της οικογένειάς του, δεδομένου ότι σκοπός τους είναι ακριβώς να εμποδίσουν τη διαφυγή του, όπερ σημαίνει απαγόρευση ενδεχόμενης μετάβασής του σε άλλο κράτος μέλος.

67. Εάν γινόταν δεκτή η δεύτερη προσέγγιση, τα «προληπτικά μέτρα» θα χαρακτηρίζονταν όχι απλώς ως διαδικαστικά μέτρα αλλά ως μέτρα τα οποία επιβάλλουν έναν νέο περιορισμό στην ελευθερία κυκλοφορίας, κατά την έννοια του άρθρου 21 ΣΛΕΕ. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα πρέπει, κατά πάγια νομολογία, να ελεγχθεί αν τα προληπτικά αυτά μέτρα είναι δικαιολογημένα, υπό την έννοια ότι στηρίζονται σε αντικειμενικούς λόγους και είναι ανάλογα προς τον σκοπό τον οποίο θεμιτώς επιδιώκει το εθνικό δίκαιο [28].

2. Επί της ύπαρξης περιορισμού

68. Για τους λόγους που θα εκθέσω εν συνεχεία, προτείνω να εφαρμοστεί η δεύτερη προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία τα «προληπτικά μέτρα» δεν πρέπει να θεωρηθούν ως απλές διαδικαστικές διατάξεις αλλά ως μέτρα που μπορούν να συνιστούν περιορισμούς της ελευθερίας κυκλοφορίας, κατά την έννοια του άρθρου 21 ΣΛΕΕ.

69. Πρώτον, φρονώ ότι είναι σημαντικό να υπογραμμίσω, εξαρχής, ότι το γεγονός ότι έχει εκδοθεί εις βάρος πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του απόφαση απομάκρυνσης δεν σημαίνει ότι το πρόσωπο αυτό παύει να απολαύει του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στο έδαφος της Ένωσης. Συγκεκριμένα, ο ενδιαφερόμενος πρέπει μεν, ασφαλώς, να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής που εξέδωσε την εις βάρος του απόφαση απομάκρυνσης, εξακολουθεί όμως να απολαύει του θεμελιώδους δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των λοιπών κρατών της Ένωσης. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η άποψη ότι τα «προληπτικά μέτρα», ως παρεπόμενα των αποφάσεων απομάκρυνσης, δεν είναι ικανά να επηρεάσουν, καθεαυτά, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας του προσώπου το οποίο αφορά η απόφαση απομάκρυνσης. Επιπλέον, η ως άνω διαπίστωση δεν αναιρείται από το γεγονός ότι σκοπός των προληπτικών μέτρων είναι να διευκολύνουν την απομάκρυνση του ενδιαφερόμενου προσώπου από το κράτος μέλος υποδοχής και όχι να περιορίσουν το δικαίωμά του να κυκλοφορεί και να διαμένει σε άλλα κράτη μέλη.

70. Δεύτερον, λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, παρότι το περιεχόμενο των «προληπτικών μέτρων» δεν διευκρινίζεται στον νόμο της 15ης Δεκεμβρίου 1980, θεωρώ ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο τα μέτρα αυτά να επηρεάζουν άμεσα την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή, όπως κατοχυρώνεται στην οδηγία περί διαμονής. Τούτο καθίσταται εμφανές στην περίπτωση του προληπτικού μέτρου του «κατ' οίκον περιορισμού», το οποίο συνιστά εξ ορισμού περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας όχι μόνον στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους αλλά και στο έδαφος της Ένωσης. Ομοίως, μέτρα όπως η υποχρέωση τακτικής εμφάνισης ενώπιον των αρχών, κατάθεσης κατάλληλης οικονομικής εγγύησης, κατάθεσης εγγράφων ή παραμονής σε ορισμένο μέρος θα μπορούσαν επίσης να επηρεάσουν την ικανότητα του ενδιαφερομένου όχι μόνο να κυκλοφορήσει, ή πολύ περισσότερο να διαμείνει, σε άλλο κράτος μέλος, αλλά και να προετοιμάσει την οικειοθελή αναχώρησή του. Ειδικότερα, τέτοια προληπτικά μέτρα θα μπορούσαν να στερήσουν στην πράξη από τον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 30, παράγραφος 3, της οδηγίας περί διαμονής, το οποίο του παρέχει

[28] Βλ. αποφάσεις της 6ης Σεπτεμβρίου 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, σκέψη 34), και της 13ης Νοεμβρίου 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, σκέψη 31).

χρονικό διάστημα ενός μήνα προκειμένου, μεταξύ άλλων, να προετοιμάσει την οικειοθελή του αναχώρηση προς άλλο κράτος μέλος, θίγοντας σε τελική ανάλυση το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας [29]. Τούτο θα ίσχυε ιδίως εάν τα επίμαχα προληπτικά μέτρα λαμβάνονταν ήδη από τις πρώτες ημέρες μετά την κοινοποίηση της αποφάσεως απομάκρυνσης. Σημειώνω δε ότι το γράμμα του άρθρου 44ter του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 δεν αποκλείει τη λήψη προληπτικών μέτρων πριν από την παρέλευση της προθεσμίας του ενός μήνα [30].

71. Τρίτον, από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι αντικείμενο των «προληπτικών μέτρων» δεν είναι απλώς και μόνον η οργάνωση των διαδικασιών που συνδέονται με την εκτέλεση αποφάσεως απομάκρυνσης. Πράγματι, για την εκτέλεση μιας τέτοιας αποφάσεως δεν απαιτείται, κατ' αρχήν, να ληφθούν προηγουμένως προληπτικά μέτρα. Υπ' αυτή την έννοια, τα προληπτικά μέτρα είναι μεν ασφαλώς διοικητικά μέτρα, πλην όμως βαίνουν πέραν των μέτρων αμιγώς οργανωτικού ή διαδικαστικού χαρακτήρα, όπως ήταν τα επίμαχα, μεταξύ άλλων, στην απόφαση Petrea. Συνεπώς, εκτιμώ ότι δεν πρέπει να θεωρηθούν απλώς ως διαδικαστικοί κανόνες και να αξιολογηθούν με γνώμονα την τήρηση των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας [31].

72. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι, παρά το γεγονός ότι με τα κριθέντα στην απόφαση Petrea αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα να εμπνέονται από την οδηγία περί επιστροφής για τη λήψη μέτρων εκτέλεσης των αποφάσεων απομάκρυνσης οι οποίες εκδίδονται δυνάμει της οδηγίας περί διαμονής, η νομολογία αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί πλήρως εν προκειμένω διότι, εν αντιθέσει προς τα μέτρα αμιγώς οργανωτικού ή διαδικαστικού χαρακτήρα, τα εν λόγω προληπτικά μέτρα είναι ικανά να επηρεάσουν την άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η οδηγία περί διαμονής και, ιδίως, να περιορίσουν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής. Επομένως, προκειμένου να κριθεί αν τα μέτρα αυτά είναι σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να ελεγχθεί αν μπορούν να θεωρηθούν δικαιολογημένα.

3. Επί της ύπαρξης δικαιολογητικών λόγων

73. Κατά πάγια νομολογία, ρύθμιση δυνάμενη να περιορίσει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μπορεί να δικαιολογηθεί, από πλευράς του δικαίου της Ένωσης, μόνο βάσει αντικειμενικών λόγων γενικού συμφέροντος, ανεξάρτητων από την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων, και εφόσον είναι ανάλογη προς τον σκοπό που θεμιτώς επιδιώκει το εθνικό δίκαιο [32].

74. Το ζήτημα αν τα προληπτικά μέτρα μπορούν να είναι δικαιολογημένα, παρά το γεγονός ότι περιορίζουν την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής, πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των ως άνω απαιτήσεων.

[29] Βλ. σημείο 65 των προτάσεών μου στην εκκρεμή υπόθεση Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-719/19).

[30] Καίτοι το άρθρο 44ter, παράγραφος 2, του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η «διαταγή εγκατάλειψης της επικράτειας» πρέπει να τάσσει προθεσμία για την αναχώρηση, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία κοινοποίησης της αποφάσεως, στο άρθρο 44quater του νόμου αυτού διευκρινίζεται ότι, «[γ]ια την αποφυγή παντός κινδύνου διαφυγής, *κατά τη διάρκεια της προθεσμίας του άρθρου 44ter*, είναι δυνατόν να ληφθούν προληπτικά μέτρα έναντι πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή μελών της οικογένειάς τους» (η υπογράμμιση δική μου).

[31] Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η τήρηση των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας σπανίως εξετάζεται σε τέτοια περίπτωση, δεδομένου ότι η νομολογία του Δικαστηρίου αφορά κυρίως τον τρόπο διεξαγωγής των διοικητικών και δικονομικών διαδικασιών που προορίζονται να διασφαλίζουν την προστασία του δικαίου της Ένωσης [βλ., αντί άλλων, αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, σκέψη 69), και της 17ης Μαρτίου 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, σκέψεις 23 και 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)].

[32] Πρβλ. αποφάσεις της 12ης Μαΐου 2011, Runevič-Vardyn και Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, σκέψη 83), καθώς και της 26ης Φεβρουαρίου 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, σκέψη 34).

75. Πρώτον, όσον αφορά τους αντικειμενικούς λόγους, η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα επίμαχα προληπτικά μέτρα δικαιολογούνται από τη βούληση του Βέλγου νομοθέτη να αποτρέψει τον «κίνδυνο διαφυγής» πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης. Ειδικότερα, ο σκοπός αυτός προκύπτει σαφώς, κατά τη Βελγική Κυβέρνηση, από το ίδιο το γράμμα των άρθρων 44quater και 44quinquies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 και είναι συνεπής με την εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού [33].

76. Κατ' εμέ, ο δικαιολογητικός αυτός λόγος πρέπει να θεωρηθεί θεμιτός και ικανός να δικαιολογήσει μέτρο το οποίο περιορίζει μια θεμελιώδη ελευθερία όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ [34]. Συγκεκριμένα, σκοπός των επίμαχων προληπτικών μέτρων είναι να διασφαλίσουν την εκτέλεση αποφάσεως απομάκρυνσης εκδοθείσας βάσει της οδηγίας περί διαμονής, όταν οι αρμόδιες αρχές εκτιμούν, μεταξύ άλλων, ότι υφίσταται κίνδυνος μη οικειοθελούς συμμόρφωσης του ενδιαφερομένου εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Επομένως, σε τελική ανάλυση, σκοπός των εν λόγω μέτρων είναι να διασφαλίσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας περί διαμονής και να διευκολύνουν την απομάκρυνση των πολιτών της Ένωσης ή των μελών της οικογένειάς τους, όταν αυτή απαιτείται δυνάμει της προαναφερθείσας οδηγίας. Εξάλλου, τα κράτη μέλη έχουν, γενικότερα, θεμιτό συμφέρον να θεσπίσουν σύστημα που να διέπει την εκτέλεση των αποφάσεων απομάκρυνσης, περιλαμβανομένων και κανόνων σχετικών με τον κίνδυνο διαφυγής, για λόγους διαφάνειας, ασφάλειας δικαίου και προβλεψιμότητας.

77. Δεύτερον, όσον αφορά τον έλεγχο της αναλογικότητας των μέτρων αυτών, κατά τη σχετική νομολογία, ένα μέτρο είναι αναλογικό όταν είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξή του μέτρο [35].

78. Η εκτίμηση του αναλογικού χαρακτήρα των προληπτικών μέτρων απαιτεί ανάλυση και στάθμιση διάφορων νομικών και πραγματικών στοιχείων στο οικείο κράτος μέλος, το δε αιτούν δικαστήριο είναι σε καλύτερη θέση να τις πραγματοποιήσει από το Δικαστήριο, δεδομένου ιδίως ότι το περιεχόμενο των μέτρων αυτών δεν έχει καθοριστεί ακόμη (βλ. σημείο 61 των παρουσών προτάσεων). Εξάλλου, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να λάβει υπόψη το θεσμικό πλαίσιο και τον τρόπο με τον οποίο οι αρμόδιες αρχές θα εφαρμόσουν τα επίμαχα μέτρα. Στο πλαίσιο της εκτίμησης της αναλογικότητας, φρονώ ότι σημασία έχουν τα ακόλουθα στοιχεία.

79. Κατά πρώτον, θεωρώ ότι η συστηματική εφαρμογή των προληπτικών αυτών μέτρων βάσει στοιχείων μη συνδεόμενων άμεσα με τον κίνδυνο διαφυγής, όπως ο λόγος που δικαιολογεί την απομάκρυνση, θα συνιστούσε περιορισμό του δικαιώματος κυκλοφορίας και διαμονής ο οποίος θα έβαινε πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του σκοπού του περιορισμού του κινδύνου διαφυγής. Πράγματι, ο λόγος της απομάκρυνσης, ακόμη και όταν πρόκειται για προσβολή της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας, δεν μπορεί να δικαιολογήσει, αυτός και μόνον, τη λήψη προληπτικού μέτρου. Εντούτοις, είναι προφανές ότι η συμπεριφορά των ενδιαφερομένων πριν από την έκδοση της αποφάσεως απομάκρυνσης θα είναι στοιχείο καθοριστικής σημασίας για τον κίνδυνο διαφυγής, το οποίο οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να

[33] Κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου της 24ης Φεβρουαρίου 2017, σκοπός του νόμου αυτού είναι «να διασφαλίσει ότι η πολιτική που ακολουθείται σε θέματα απομάκρυνσης θα χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη διαφάνεια, συνέπεια και αποτελεσματικότητα, ιδίως όταν αποσκοπεί στη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας, με σεβασμό όμως στα θεμελιώδη δικαιώματα των θιγόμενων ατόμων» (Doc. Parl., Chambre, 2016-2017, Doc 54-2215/001, σ. 4).

[34] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Έκδοση στην Ουκρανία) (C-398/19, EU:C:2020:1032, σκέψη 42), στην οποία το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ο σκοπός της αποτροπής του κινδύνου ατιμωρησίας των προσώπων που έχουν διαπράξει ποινικό αδίκημα πρέπει να θεωρείται θεμιτός και μπορεί να δικαιολογήσει μέτρο περιοριστικό μιας θεμελιώδους ελευθερίας όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ.

[35] Πρβλ. απόφαση της 5ης Ιουνίου 2018, Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:385, σκέψη 41).

λαμβάνουν υπόψη. Για παράδειγμα, προκειμένου να εκτιμηθεί ο αναλογικός χαρακτήρας του μέτρου, θα πρέπει ασφαλώς να ληφθεί υπόψη ποια ακριβώς είναι η φύση της απειλής για τη δημόσια τάξη η οποία δικαιολογεί την απομάκρυνση [36].

80. Κατά δεύτερον, φρονώ ότι, για να είναι αναλογική προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς η εφαρμογή των επίμαχων μέτρων, θα πρέπει αυτά να λαμβάνονται μόνον όταν υφίσταται πραγματικός κίνδυνος διαφυγής. Επομένως, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να λαμβάνουν τα μέτρα αυτά κατ' εξαίρεση και βάσει ατομικής εκτίμησης του κινδύνου διαφυγής του ενδιαφερομένου. Συνεπώς, για να μπορούν τα προληπτικά μέτρα να θεωρηθούν αναλογικά, κάθε μέτρο θα πρέπει να επιλέγεται σε συνάρτηση με τον βαθμό του κινδύνου διαφυγής. Παραδείγματος χάριν, η υποχρέωση «παραμονής σε ορισμένο μέρος», η οποία συνιστά πρόδηλο περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής, θα δικαιολογείται μόνον όταν ο κίνδυνος διαφυγής είναι ιδιαίτερα υψηλός. Ως εκ τούτου, οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει να ελέγχουν, κατά περίπτωση, αν μεταξύ των προληπτικών μέτρων υφίστανται μέτρα τα οποία περιορίζουν λιγότερο την άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει το άρθρο 21 ΣΛΕΕ και τα οποία θα ήταν πρόσφορα για την επίτευξη του σκοπού της διασφάλισης της αποτελεσματικής εκτέλεσης αποφάσεως απομάκρυνσης. Εξάλλου, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, οποιοδήποτε μέτρο θα εμπόδιζε απλώς και μόνον τον πολίτη της Ένωσης ή το μέλος της οικογένειάς του να συμμορφωθεί με την απόφαση απομάκρυνσης κατά τη διάρκεια της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης θα ήταν ταυτοχρόνως δυσανάλογο και αντιπαραγωγικό.

81. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία περί διαμονής έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν κατ' αρχήν στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν νομοθεσία η οποία προβλέπει ότι μπορούν να ληφθούν, έναντι των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους εις βάρος των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης βάσει της οδηγίας περί διαμονής, «προληπτικά μέτρα» παρεμφερή με εκείνα που συνιστούν, ως προς τους υπηκόους τρίτων χωρών, μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας περί επιστροφής, προκειμένου να αποφευχθεί κάθε κίνδυνος διαφυγής κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που έχει ταχθεί στον ενδιαφερόμενο για να εγκαταλείψει το έδαφος του οικείου κράτους μέλους, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά στηρίζονται σε αντικειμενικούς λόγους και είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

Γ. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

82. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο προτείνω να αναδιατυπωθεί προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις που εκτέθηκαν στο σημείο 50 των παρουσών προτάσεων, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία περί διαμονής έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν εθνική νομοθεσία που προβλέπει ότι, στις περιπτώσεις όπου έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης, για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, εις βάρος πολιτών της Ένωσης και μελών της οικογένειάς τους και αυτοί δεν έχουν εγκαταλείψει το έδαφος του οικείου κράτους μέλους εντός της προθεσμίας που τάχθηκε με την εν λόγω απόφαση, εφαρμόζεται μέτρο κράτησης ανώτατης διάρκειας οκτώ μηνών, πανομοιότυπο με το προβλεπόμενο για τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

[36] Συναφώς, στο άρθρο 27, παράγραφος 2, της οδηγίας περί διαμονής διευκρινίζεται ότι οι αποφάσεις απομάκρυνσης οι οποίες δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να «θεμελιών[ονται] αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερομένου]». Επομένως, κατ' αρχήν, οι αρμόδιες αρχές θα διαθέτουν μια πρώτη εκτίμηση της συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου.

83. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης προτείνουν να δοθεί καταφατική απάντηση στο ως άνω ερώτημα, υποστηρίζοντας, κατ' ουσίαν, ότι υφίσταται κίνδυνος το μέτρο αυτό να οδηγήσει σε κρατήσεις δυσανάλογα μεγάλης διάρκειας, οι οποίες θα υπερβαίνουν τον χρόνο που είναι απολύτως αναγκαίος για την απομάκρυνση, χωρίς να είναι δυνατός ο πραγματικός έλεγχος της διάρκειας της κράτησης. Η Βελγική Κυβέρνηση, με την άποψη της οποίας συντάσσονται, σε μεγάλο βαθμό, η Δανική και η Ισπανική Κυβέρνηση, υποστηρίζει ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, κατόπιν αναδιατύπωσής του (βλ. σημείο 55 των παρουσών προτάσεων). Τέλος, η Επιτροπή προτείνει επίσης να δοθεί αρνητική απάντηση στο ερώτημα, υποστηρίζοντας ότι τα κράτη μέλη πρέπει να μπορούν να προβλέπουν ανώτατη διάρκεια κράτησης ίδια με την προβλεπόμενη για τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, υπό την προϋπόθεση ότι η διάρκεια αυτή παραμένει, σε κάθε ατομική περίπτωση, όσο το δυνατόν βραχύτερη και δεν υπερβαίνει τον χρόνο που είναι απολύτως αναγκαίος για την εκτέλεση του μέτρου απομάκρυνσης.

1. Επί του ορισμού και του νομικού χαρακτηρισμού του μέτρου κράτησης

84. Το άρθρο 44septies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 προβλέπει τη δυνατότητα να τεθούν υπό κράτηση πολίτες της Ένωσης και μέλη της οικογένειάς τους, προκειμένου να διασφαλιστεί η εκτέλεση μέτρου απομάκρυνσης, εκτός εάν μπορούν να εφαρμοστούν με αποτελεσματικό τρόπο άλλα λιγότερο καταναγκαστικά μέτρα. Η διάρκεια της κράτησης αυτής περιορίζεται στον χρόνο που είναι απολύτως αναγκαίος για την εκτέλεση του μέτρου απομάκρυνσης και δεν πρέπει, κατ' αρχήν, να υπερβαίνει τους δύο μήνες. Η προαναφερθείσα διάταξη προβλέπει επίσης δυνατότητες παράτασης της διάρκειας της κράτησης, όπως ακριβώς και οι προβλεπόμενες για τους υπηκόους τρίτων χωρών στο άρθρο 74/5, παράγραφος 3, του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980, ήτοι για πέντε μήνες το πολύ, μέχρι οκτώ μήνες κατ' ανώτατο όριο σε περίπτωση που συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας. Ο προβληματισμός του αιτούντος δικαστηρίου αφορά την τελευταία αυτή παράταση των οκτώ μηνών κατ' ανώτατο όριο, η οποία θα αναλυθεί εν συνεχεία.

85. Προκαταρκτικώς υπενθυμίζεται ότι, όπως επισημάνθηκε στα σημεία 41 έως 46 των παρουσών προτάσεων, η οδηγία περί διαμονής δεν προβλέπει ειδικό καθεστώς για την υλοποίηση ή την εκτέλεση των αποφάσεων απομάκρυνσης ούτε, κατά μείζονα λόγο, διατάξεις σχετικές με την κράτηση ενόψει της απομάκρυνσης αυτής. Ομοίως, η οδηγία δεν περιέχει καμία διάταξη η οποία να εμποδίζει ρητώς τη λήψη τέτοιων μέτρων από τα κράτη μέλη. Επομένως, ελλείψει σχετικών κανόνων της Ένωσης, απόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ρυθμίσει τους όρους εκτέλεσης των αποφάσεων απομάκρυνσης, εμπνεόμενη ενδεχομένως από τις διατάξεις της οδηγίας περί επιστροφής, η οποία αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών.

86. Ειδικότερα, η δυνατότητα κράτησης ενόψει απομάκρυνσης προβλέπεται στο άρθρο 15 της οδηγίας περί επιστροφής, «για την προετοιμασία της επιστροφής και/ή τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ιδίως όταν: α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής, ή β) ο συγκεκριμένος υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης». Όσον αφορά τη διάρκεια της κράτησης, στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι αυτή πρέπει να έχει «τη μικρότερη δυνατή διάρκεια και [να] διατηρείται μόνο καθόσον χρόνο η διαδικασία απομάκρυνσης εξελίσσεται», ενώ στην παράγραφο 5 του εν λόγω άρθρου σημειώνεται ότι «[κ]άθε κράτος μέλος καθορίζει περιορισμένη περίοδο κράτησης, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο». Επιπλέον, το άρθρο 15, παράγραφος 6, προβλέπει ενδεχόμενη παράταση για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τους

δώδεκα μήνες, όταν η επιχείρηση απομάκρυνσης διαρκεί περισσότερο επειδή ο συγκεκριμένος υπήκοος της τρίτης χώρας αρνείται να συνεργασθεί ή επειδή καθυστερεί η λήψη αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες.

87. Πάντως, για να μπορούν οι ως άνω διατάξεις της οδηγίας περί επιστροφής να εφαρμοστούν στους πολίτες της Ένωσης πρέπει να μη συνιστούν, καθεαυτές, περιορισμούς της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής των ενδιαφερομένων, εκτός εάν είναι δικαιολογημένες και δεν θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης.

2. Επί της ύπαρξης περιορισμού

88. Συναφώς εκτιμώ, ακολουθώντας την ίδια συλλογιστική που εκτέθηκε ως προς τα «προληπτικά μέτρα» (βλ. σημεία 68 έως 72 των παρουσών προτάσεων), ότι το μέτρο κράτησης δεν μπορεί να θεωρηθεί απλώς ως διαδικαστικό μέτρο, καθόσον μπορεί να συνιστά εμπόδιο στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης. Πράγματι, η «κράτηση» αυτή συνιστά ipso facto περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας διότι εμποδίζει τον ενδιαφερόμενο να κυκλοφορεί ελεύθερα, μεταξύ άλλων στο κράτος μέλος το οποίο εξέδωσε την απόφαση απομάκρυνσης[37].

3. Επί της ύπαρξης δικαιολογητικών λόγων

89. Πάντως, ένας τέτοιος περιορισμός θα μπορούσε να δικαιολογηθεί εφόσον στηρίζεται σε αντικειμενικούς λόγους και είναι ανάλογος προς τον σκοπό τον οποίο θεμιτώς επιδιώκει το εθνικό δίκαιο (βλ. σημείο 73 των παρουσών προτάσεων).

90. Ειδικότερα, όσον αφορά, πρώτον, τους αντικειμενικούς λόγους, παρατηρώ ότι, εν αντιθέσει προς τις διατάξεις του άρθρου 15 της οδηγίας περί επιστροφής, το γράμμα του άρθρου 44septies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 δεν περιέχει καμία ένδειξη ως προς τους λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τη λήψη μέτρου κράτησης, πέραν του ότι η κράτηση αυτή πρέπει να «απαιτείται» για λόγους δημόσιας ασφάλειας, εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας υγείας και να έχει ως σκοπό τη «διασφάλιση της εκτέλεσης του μέτρου απομάκρυνσης». Η δε Βελγική Κυβέρνηση εξήγησε, με τις παρατηρήσεις της, ότι η χρήση του μέτρου της κράτησης δικαιολογείται μόνο για την προετοιμασία της επιστροφής και τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης καθώς και ότι το μέτρο λαμβάνεται μόνον όταν υπάρχει κίνδυνος μη εκτέλεσης της αποφάσεως απομάκρυνσης λόγω της συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου. Με την επιφύλαξη της επιβεβαίωσης της ερμηνείας αυτής από το αιτούν δικαστήριο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ένα τέτοιο μέτρο, το οποίο έχει κυρίως ως σκοπό να διασφαλίσει την εκτέλεση αποφάσεως απομάκρυνσης και, σε τελική ανάλυση, την πρακτική αποτελεσματικότητα ορισμένων διατάξεων της οδηγίας περί διαμονής, είναι θεμιτό και μπορεί να δικαιολογήσει τον περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας.

91. Δεύτερον, εκτιμώ ότι, μολονότι είναι δικαιολογημένη και η βούληση των κρατών μελών να προβλέπουν ανώτατη διάρκεια κράτησης, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει τον αναλογικό χαρακτήρα αυτής, λαμβανομένων ενδεχομένως υπόψη, αφενός, της διοικητικής πείρας από την εφαρμογή του άρθρου 74/5, παράγραφος 3, του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980, καθώς και της πρακτικής που ακολουθείται με τις προγενέστερες

[37] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, σκέψεις 41 έως 44), στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι μέτρο κράτησης πολίτη της Ένωσης μπορεί να συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών. Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Oulane (C-215/03, EU:C:2004:653, σημείο 97).

αποφάσεις όσον αφορά τον χρόνο ο οποίος απαιτείται συνήθως για την εκτέλεση μέτρου απομάκρυνσης πολίτη της Ένωσης προς άλλο κράτος μέλος. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα είναι δυνατόν να κριθεί αν το διάστημα των οκτώ μηνών είναι δυσανάλογα μεγάλο σε σχέση με τον χρόνο που είναι απολύτως αναγκαίος για την εκτέλεση του μέτρου απομάκρυνσης. Συναφώς, θα μπορούσαν να έχουν σημασία τα ακόλουθα στοιχεία.

92. Κατά πρώτον, η επιβολή της ανώτατης διάρκειας κράτησης θα πρέπει να εκτιμάται όχι μεμονωμένα, αλλά στο ευρύτερο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 44septies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980. Συγκεκριμένα, από την ανάλυση του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται η διάταξη προκύπτει ότι η χρήση της δυνατότητας παράτασης για ανώτατη διάρκεια οκτώ μηνών μπορεί να δικαιολογείται μόνον κατ' εξαίρεση. Κατ' αρχάς, στο άρθρο 44septies προβλέπεται ρητώς ότι μέτρο κράτησης θα λαμβάνεται «εφόσον δεν μπορούν να εφαρμοστούν με αποτελεσματικό τρόπο άλλα λιγότερο καταναγκαστικά μέτρα». Εν συνεχεία, η παράταση της κράτησης αυτής ανά διαστήματα δύο μηνών προβλέπεται μόνον όταν οι απαραίτητες ενέργειες για την απομάκρυνση έχουν ήδη δρομολογηθεί εντός επτά εργασίμων ημερών από την κράτηση, γεγονός το οποίο θα πρέπει κανονικά να τις επιταχύνει. Επιπλέον, κατόπιν της πρώτης αυτής παράτασης, μεταγενέστερη παράταση μπορεί να αποφασιστεί μόνον από τον Υπουργό, για ανώτατη διάρκεια κράτησης πέντε μηνών, στο πέρας της οποίας ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να αφεθεί ελεύθερος. Τέλος, η κράτηση παρατείνεται κάθε φορά για έναν μήνα και για συνολική διάρκεια οκτώ μηνών, μόνον όταν το απαιτεί η προστασία της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας.

93. Κατά δεύτερον, επισημαίνω ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Βελγική Κυβέρνηση εξήγησε ότι η ανώτατη διάρκεια των οκτώ μηνών επελέγη στο μέτρο που η οδηγία περί διαμονής δεν αποκλείει την έκδοση αποφάσεως απομάκρυνσης εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών, όταν αυτά είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης. Υπ' αυτή την οπτική, η ανώτατη διάρκεια κράτησης ευθυγραμμίστηκε με εκείνη που ισχύει για τους υπηκόους τρίτων χωρών δυνάμει του άρθρου 74/5, παράγραφος 3, του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980.

94. Πάντως, εξαιρουμένων αυτών των πολύ ιδιαίτερων περιπτώσεων, και δεδομένου ότι σκοπός του άρθρου 44septies του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980 είναι η προετοιμασία της επιστροφής και η διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, ο αναγκαίος για την απομάκρυνση χρόνος θα μπορούσε να είναι γενικά πολύ πιο σύντομος στην περίπτωση πολιτών της Ένωσης και μελών της οικογένειάς τους που έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, στον βαθμό που η επιστροφή στο κράτος καταγωγής δεν απαιτεί τη συνεργασία τρίτης χώρας αλλά άλλου κράτους μέλους. Πράγματι, θεωρώ ότι ανώτατη διάρκεια κράτησης ίδια με την προβλεπόμενη για τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών δεν λαμβάνει υπόψη ορισμένα στοιχεία τα οποία διακρίνουν την κατάσταση των πολιτών της Ένωσης από εκείνη των υπηκόων τρίτων χωρών, ήτοι, αφενός, το σύστημα συνεργασίας που υφίσταται μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, ενώ δεν υπάρχει πάντοτε στην περίπτωση των τρίτων χωρών, και, αφετέρου, την ιδιαιτερότητα που συνίσταται στο γεγονός ότι, στην περίπτωση πολιτών της Ένωσης, η ταυτότητά τους είναι συνήθως γνωστή και δεν υφίσταται καμία αμφιβολία όσον αφορά την ιθαγένειά τους (το τελευταίο αυτό κριτήριο μπορεί συχνά να δικαιολογεί την αναγνώριση μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος, στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών, προκειμένου να εξακριβωθεί η ιθαγένειά τους).

95. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία περί διαμονής έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν, κατ' αρχήν, στα κράτη μέλη να προβλέπουν την ίδια ανώτατη διάρκεια κράτησης με την προβλεπόμενη για τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, υπό

την προϋπόθεση ότι η διάρκεια της κράτησης παραμένει, σε κάθε ατομική περίπτωση, όσο το δυνατόν βραχύτερη και δεν υπερβαίνει τον απολύτως αναγκαίο για την εκτέλεση του μέτρου απομάκρυνσης χρόνο, ο οποίος θα είναι συνήθως μικρότερος του χρόνου που είναι αναγκαίος για την εκτέλεση μέτρου απομάκρυνσης το οποίο αφορά παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

V. Πρόταση

96. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Cour constitutionnelle (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Βέλγιο) ως εξής:

1) Τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν κατ' αρχήν στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν, έναντι πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης βάσει της οδηγίας 2004/38, πριν από την παρέλευση της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης που προβλέπεται στο άρθρο 30, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας, προληπτικά μέτρα με σκοπό την αποφυγή κινδύνου διαφυγής, όπως τα μνημονευόμενα στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά στηρίζονται σε αντικειμενικούς λόγους και είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

2) Τα άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ καθώς και η οδηγία 2004/38, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 492/2011, έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν, κατ' αρχήν, στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι μπορεί να ληφθεί, έναντι πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του εις βάρος του οποίου έχει εκδοθεί απόφαση απομάκρυνσης βάσει της οδηγίας αυτής, κατόπιν της παρέλευσης της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης που προβλέπεται στο άρθρο 30, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας, μέτρο κράτησης προς εκτέλεση της αποφάσεως απομάκρυνσης, του οποίου η ανώτατη διάρκεια είναι ίδια με την προβλεπόμενη για τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, υπό την προϋπόθεση ότι η διάρκεια της κράτησης παραμένει, σε κάθε ατομική περίπτωση, όσο το δυνατόν βραχύτερη και δεν υπερβαίνει τον απολύτως αναγκαίο για την εκτέλεση του μέτρου απομάκρυνσης χρόνο, ο οποίος θα είναι συνήθως μικρότερος του χρόνου που είναι αναγκαίος για την εκτέλεση μέτρου απομάκρυνσης το οποίο αφορά παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.