ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 8ης Δεκεμβρίου 2011 *

Στην υπόθεση C-371/08,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Γερμανία) με απόφαση της 22ας Ιουλίου 2008, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 14 Αυγούστου 2008, στο πλαίσιο της δίκης

Nural Ziebell

κατά

Land Baden-Württemberg,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. Tizzano, πρόεδρο τμήματος, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (εισηγητή) και M. Berger, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot
γραμματέας: K. Malacek, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 3ης Μαρτίου 2011,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο N. Ziebell, εκπροσωπούμενος από τους B. Fresenius και R. Gutmann, Rechtsanwälte,

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

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Lumma και N. Graf Vitzthum,

— η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους J. Bering Liisberg και R. Holdgaard,

— η Εσθονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την M. Linntam,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Γ. Καριψιάδη και την Τ. Παπαδοπούλου,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τις I. Rao και C. Murrell, επικουρούμενες από τον T. Eicke, barrister,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Rozet και V. Kreuschitz,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Απριλίου 2011,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία του άρθρου 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 του Συμβουλίου Σύνδεσης, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της σύνδεσης (στο εξής: απόφαση 1/80). Το Συμβούλιο Σύνδεσης συστάθηκε με τη Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα αφενός από τη Δημοκρατία της Τουρκίας και αφετέρου από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της τελευταίας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48, στο εξής: Συμφωνία Σύνδεσης και σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας αντίστοιχα). Η αίτηση αυτή αφορά επίσης την ερμηνεία του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ,

90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (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 διαφοράς μεταξύ του N. Ziebell, Τούρκου υπηκόου του οποίου το επώνυμο πριν από το γάμο του με Γερμανίδα υπήκοο ήταν Örnek, και του Land Baden-Württemberg, αντικείμενο της οποίας είναι η διαδικασία απέλασης του N. Ziebell από το γερμανικό έδαφος.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας

— Η Συμφωνία Σύνδεσης

3 Αντικείμενο της Συμφωνίας Σύνδεσης είναι, σύμφωνα με το άρθρο της 2, παράγραφος 1, η προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενίσχυσης των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, όσον αφορά επίσης το εργατικό δυναμικό, με τη σταδιακή πραγμάτωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρο 12 της Συμφωνίας Σύνδεσης) και με την κατάργηση των

περιορισμών στην ελευθερία εγκατάστασης (άρθρο 13 της εν λόγω Συμφωνίας) και στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών (άρθρο 14 της ίδιας Συμφωνίας), με σκοπό να βελτιωθεί το βιοτικό επίπεδο του τουρκικού λαού και να διευκολυνθεί μεταγενέστερα η προσχώρηση της Δημοκρατίας της Τουρκίας στην Κοινότητα (τέταρτη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 28 της συμφωνίας αυτής).

4 Προς τούτο, η Συμφωνία Σύνδεσης προβλέπει μια προπαρασκευαστική φάση, η οποία παρέχει στη Δημοκρατία της Τουρκίας τη δυνατότητα να ενισχύσει την οικονομία της με τη βοήθεια της Κοινότητας (άρθρο 3 της Συμφωνίας), μια μεταβατική φάση, κατά τη διάρκεια της οποίας διασφαλίζονται η βαθμιαία σύσταση τελωνειακής ένωσης και η προσέγγιση των οικονομικών πολιτικών (άρθρο 4 της εν λόγω Συμφωνίας), και μια οριστική φάση, η οποία βασίζεται στην τελωνειακή ένωση και συνεπάγεται την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των συμβαλλόμενων μερών (άρθρο 5 της ίδιας Συμφωνίας).

5 Το άρθρο 6 της Συμφωνίας Σύνδεσης έχει ως εξής:

«Για να εξασφαλισθεί η εφαρμογή και η βαθμιαία ανάπτυξη του καθεστώτος της συνδέσεως, τα συμβαλλόμενα μέρη συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου Συνδέσεως, το οποίο ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του παρέχονται από τη Συμφωνία [Συνδέσεως].»

6 Το άρθρο 8 της Συμφωνίας Σύνδεσης, το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο ΙΙ, ο οποίος επιγράφεται «Εφαρμογή της μεταβατικής φάσεως», προβλέπει τα εξής:

«Για την πραγματοποίηση των σκοπών που εκτίθενται στο άρθρο 4, το Συμβούλιο Συνδέσεως καθορίζει, πριν από την έναρξη της μεταβατικής φάσεως και κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 1 του προσωρινού πρωτοκόλλου, τις

προϋποθέσεις, τους τρόπους και τον ρυθμό εφαρμογής των διατάξεων που αφορούν θέματα περιλαμβανόμενα στη Συνθήκη [ΕΚ] τα οποία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη, και ιδίως τα αναφερόμενα στον παρόντα τίτλο, καθώς και κάθε ρήτρα διασφαλίσεως η οποία θα καθίστατο αναγκαία.»

7 Το άρθρο 12 της Συμφωνίας Σύνδεσης, που επίσης περιλαμβάνεται στον τίτλο ΙΙ, και ειδικότερα στο κεφάλαιο 3 του τίτλου αυτού, το οποίο επιγράφεται «Άλλες διατάξεις οικονομικού χαρακτήρος», ορίζει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [39 ΕΚ], [40 ΕΚ] και [41 ΕΚ] για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους.»

8 Κατά το άρθρο 22, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Σύνδεσης:

«Για την πραγματοποίηση των στόχων οι οποίοι καθορίζονται στη Συμφωνία και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από αυτή, το Συμβούλιο Συνδέσεως έχει την εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις. Καθένα από τα συμβαλλόμενα δύο μέρη έχει την υποχρέωση να λαμβάνει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση των αποφάσεων. [...]»

— Το πρόσθετο πρωτόκολλο

9 Το πρόσθετο πρωτόκολλο το οποίο υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ.

11/002, σ. 149, στο εξής: πρόσθετο πρωτόκολλο), αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο του 62, αναπόσπαστο τμήμα της Συμφωνίας Σύνδεσης και θεσπίζει, σύμφωνα με το άρθρο 1, τους όρους, τον τρόπο και τον ρυθμό εφαρμογής της μεταβατικής φάσης που προβλέπεται στο άρθρο 4 της εν λόγω συμφωνίας.

10 Το πρόσθετο πρωτόκολλο περιλαμβάνει έναν τίτλο ΙΙ, που επιγράφεται «Διακίνηση προσώπων και υπηρεσιών», του οποίου το κεφάλαιο Ι αφορά «τους εργαζομένους» και το κεφάλαιο ΙΙ ρυθμίζει «το δικαίωμα εγκαταστάσεως, τις υπηρεσίες και τις μεταφορές».

11 Το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που αποτελεί μέρος του εν λόγω κεφαλαίου Ι, προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και της Τουρκίας θα πραγματοποιηθεί σταδιακά, σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 12 της Συμφωνίας Σύνδεσης, μεταξύ της λήξης του δωδέκατου και του εικοστού δεύτερου έτους μετά την έναρξη ισχύος της εν λόγω συμφωνίας, και ότι το Συμβούλιο Σύνδεσης θα αποφασίσει περί των αναγκαίων προς τούτο διαδικασιών.

— Η απόφαση 1/80

12 Η απόφαση 1/80 εκδόθηκε από Συμβούλιο Σύνδεσης, που συστάθηκε με τη Συμφωνία Σύνδεσης και αποτελείται, αφενός, από μέλη των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και, αφετέρου, από μέλη της Τουρκικής Κυβέρνησης.

13 Η εν λόγω απόφαση έχει ως σκοπό, κατά την τρίτη αιτιολογική σκέψη της, να βελτιώσει το καθεστώς στο οποίο υπάγονται οι Τούρκοι εργαζόμενοι και τα μέλη των οικογενειών τους στον κοινωνικό τομέα σε σχέση με το καθεστώς που είχε θεσπιστεί με την απόφαση 2/76, η οποία είχε εκδοθεί στις 20 Δεκεμβρίου 1976 από το Συμβούλιο Σύνδεσης και αφορούσε την εφαρμογή του άρθρου 12 της Συμφωνίας Σύνδεσης.

14 Το άρθρο 7 της απόφασης 1/80 περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο ΙΙ, το οποίο επιγράφεται «Κοινωνικές διατάξεις», τμήμα 1, που αφορά «Ζητήματα σχετικά με την απασχόληση και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων», και ορίζει στο πρώτο εδάφιο τα εξής:

«Τα μέλη της οικογένειας Τούρκου εργαζομένου ενταγμένου στη νόμιμη αγορά εργασίας κράτους μέλους, στα οποία έχει επιτραπεί να ζήσουν μαζί του:

— εφόσον διαμένουν νομίμως στο κράτος αυτό επί τρία τουλάχιστον έτη και υπό την επιφύλαξη της αποδοτέας στους εργαζομένους των κρατών μελών της Κοινότητας προτεραιότητας, δικαιούνται να αποδεχθούν οποιαδήποτε προσφορά εργασίας,

— εφόσον διαμένουν νομίμως στο κράτος αυτό επί πέντε τουλάχιστον έτη, έχουν ελεύθερη πρόσβαση σε οποιαδήποτε έμμισθη δραστηριότητα.»

15 Το άρθρο 14 της απόφασης 1/80, που περιλαμβάνεται στο ίδιο τμήμα της απόφασης, έχει ως εξής:

«1. Οι διατάξεις του παρόντος τμήματος εφαρμόζονται υπό την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.

2. Το παρόν τμήμα δεν θίγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις νομοθεσίες των διαφόρων κρατών ή από διμερείς συμφωνίες μεταξύ Τουρκίας και κρατών μελών της Κοινότητας οι οποίες προβλέπουν συναφώς ευνοϊκότερες διατάξεις για τους ημεδαπούς.»

Η οδηγία 2003/109/ΕΚ

16 Κατά την πρώτη και τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44):

«(1) Για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προβλέπει, αφενός, τη θέσπιση μέτρων για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, σε συνδυασμό με συνοδευτικά μέτρα που αφορούν τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, και, αφετέρου, τη θέσπιση μέτρων στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και της διαφύλαξης των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών.

(2) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την ειδική σύνοδό του στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, δήλωσε ότι θα πρέπει να υπάρξει προσέγγιση του νομικού καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών προς εκείνο των υπηκόων των κρατών μελών και ότι στα άτομα που έχουν διαμείνει νομίμως σε κράτος μέλος επί περίοδο που θα προσδιορισθεί και τα οποία διαθέτουν άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος θα πρέπει να χορηγείται, εντός του εν λόγω κράτους μέλους, [ένα] σύνολο ενιαίων δικαιωμάτων, κατά το δυνατόν παραπλήσιων προς τα δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

17 Η έκτη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας διευκρινίζει τα εξής:

«Το κύριο κριτήριο για την απόκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος θα πρέπει να είναι η διάρκεια διαμονής στην επικράτεια ενός κράτους μέλους. Αυτή η [διαμονή] θα πρέπει να ήταν νόμιμη και αδιάλειπτη, ώστε να δείχνει την εδραίωση του προσώπου στη χώρα. […]»

18 Η όγδοη και η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη της ίδιας οδηγίας έχουν ως εξής:

«(8) Επιπλέον, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που επιθυμούν να αποκτήσουν και να διατηρήσουν καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος δεν θα πρέπει να συνιστούν απειλή για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια. Η έννοια της δημόσιας τάξης μπορεί να καλύπτει καταδίκη για τη διάπραξη σοβαρού αδικήματος.

(16) Οι επί μακρόν διαμένοντες θα πρέπει να απολαύουν ενισχυμένης προστασίας από την απέλαση. Η προστασία αυτή βασίζεται σε κριτήρια που καθόρισαν οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. […]»

19 Το άρθρο 2 της οδηγίας 2003/109 ορίζει τα εξής:

«Κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) "υπήκοος τρίτης χώρας": κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1, της Συνθήκης,

β) "επί μακρόν διαμένων": κάθε υπήκοος τρίτης χώρας που απολαύει του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος που προβλέπεται στα άρθρα 4 έως 7,

[…]»

20 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ότι η οδηγία «εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια κράτους μέλους».

21 Η παράγραφος 3 του ίδιου αυτού άρθρου 3 προβλέπει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται με την επιφύλαξη ευνοϊκότερων διατάξεων:

α) των διμερών και πολυμερών συμφωνιών μεταξύ της Κοινότητας ή της Κοινότητας και των κρατών μελών της, αφενός, και τρίτων χωρών, αφετέρου,

[…]»

22 Κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/109, τα κράτη μέλη παρέχουν το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στην επικράτειά τους νόμιμα και αδιάλειπτα επί πέντε έτη.

23 Το άρθρο 12 της ίδιας οδηγίας επιγράφεται «Προστασία από την απέλαση» και έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν απόφαση να απελάσουν επί μακρόν διαμένοντα αποκλειστικά όταν αυτός συνιστά ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας.

2. Η αναφερόμενη στην παράγραφο 1 απόφαση δεν μπορεί να βασίζεται σε οικονομικούς λόγους.

3. Πριν να λάβουν απόφαση να απελάσουν επί μακρόν διαμένοντα, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τους ακόλουθους παράγοντες:

α) τη διάρκεια της διαμονής στην επικράτειά τους,

β) την ηλικία του ενδιαφερομένου προσώπου,

γ) τις επιπτώσεις για το ενδιαφερόμενο πρόσωπο και τα μέλη της οικογένειάς του,

δ) τους δεσμούς με τη χώρα διαμονής ή την απουσία δεσμών με τη χώρα καταγωγής του.

[…]»

Η οδηγία 2004/38

24 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.»

25 Η εικοστή δεύτερη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας διευκρινίζει τα εξής:

«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, στο εξής: οδηγία 64/221)].»

26 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, 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.»

27 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«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. […]»

28 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.»

29 Το άρθρο 28 της ίδιας οδηγίας επιγράφεται «Προστασία από την απέλαση» και προβλέπει τα εξής:

«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, [ανεξαρτήτως ιθαγένειας,] 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.»

Η εθνική νομοθεσία

30 Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, ο νόμος για τη διαμονή, τις βιοποριστικές δραστηριότητες και την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών στη γερμανική επικράτεια (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet — Aufenthaltsgesetz),

της 30ής Ιουλίου 2004 (*BGBl.* 2004 I, σ. 1950), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την υπόθεση της κύριας δίκης χρόνο, περιελάμβανε τις ακόλουθες διατάξεις:

«*Άρθρο 53*

Υποχρεωτική απέλαση

Ο αλλοδαπός απελαύνεται

1. όταν έχει καταδικαστεί τελεσίδικα, λόγω ενός ή περισσοτέρων εκ προθέσεως τελεσθέντων αδικημάτων, σε ποινή στερητική της ελευθερίας ή ποινή για ανηλίκους διάρκειας τουλάχιστον τριών ετών ή έχει καταδικαστεί τελεσίδικα, λόγω εκ προθέσεως τελεσθέντων αδικημάτων κατά τα πέντε τελευταία έτη, σε περισσότερες της μιας ποινές στερητικές της ελευθερίας ή ποινές για ανηλίκους, συνολικής διάρκειας τουλάχιστον τριών ετών, ή όταν έχει διαταχθεί, κατά την τελευταία τελεσίδικη καταδίκη του, η μετά την έκτιση της ποινής φύλαξη του καταδικασθέντος σε σωφρονιστικό κατάστημα για λόγους δημόσιας ασφάλειας.

[…]

Άρθρο 55

Απέλαση κατά διακριτική ευχέρεια—

1. Επιτρέπεται η απέλαση του αλλοδαπού του οποίου η διαμονή στην επικράτεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ή για άλλα σημαντικά συμφέροντα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

[…]

Άρθρο 56

Ιδιαίτερη προστασία από απελάσεις—

(1) Στον αλλοδαπό ο οποίος

1. κατέχει άδεια εγκατάστασης και διαμένει νόμιμα στο έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας από πέντε τουλάχιστον έτη

[…]

παρέχεται ιδιαίτερη προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης. Η απέλασή του επιτρέπεται μόνο για σοβαρότατους λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Σοβαρότατοι λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας συντρέχουν κατά κανόνα στις περιπτώσεις των άρθρων 53 και 54, σημεία 5, 5a και 7. Αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 53, τότε ο αλλοδαπός κατά κανόνα απελαύνεται. Αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 54, η απόφαση για την απέλασή του λαμβάνεται κατά τη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής.

[…]»

31 Ο νόμος για τη γενική ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern — Freizügigkeitsgesetz/

EU), της 30ής Ιουλίου 2004 (*BGBl.* 2004 I, σ. 1950), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για την υπόθεση της κύριας δίκης χρόνο, πρόβλεπε, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«*Άρθρο 1*

Πεδίο εφαρμογής—

Ο παρών νόμος ρυθμίζει την είσοδο στη γερμανική επικράτεια και τη διαμονή υπηκόων άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πολιτών της Ένωσης) και των μελών των οικογενειών τους.

Άρθρο 6

Απώλεια του δικαιώματος εισόδου και διαμονής—

(1) Η απώλεια του κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, δικαιώματος διαπιστώνεται […] μόνο για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας (άρθρο 39, παράγραφος 3, και άρθρο 46, παράγραφος 1, της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), οπότε αφαιρείται το πιστοποιητικό για το κοινοτικού δικαίου δικαίωμα διαμονής ή για τη μόνιμη διαμονή και ανακαλείται το δελτίο διαμονής ή μόνιμης διαμονής.

[…]

(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 το προδικαστικό ερώτημα

32 Ο N. Ziebell γεννήθηκε στις 18 Δεκεμβρίου 1973 στη Γερμανία, όπου και πέρασε τα παιδικά του χρόνια ζώντας με τους γονείς του.

33 Ο πατέρας του, επίσης Τούρκος υπήκοος, διέμενε νόμιμα στο γερμανικό έδαφος ως εργαζόμενος. Μετά το θάνατο του πατέρα του το 1991, η μητέρα του N. Ziebell εισήχθη σε οίκο ευγηρίας. Έκτοτε ο N. Ziebell δεν ζει με κανένα μέλος της οικογένειάς του, δεδομένου ότι οι αδελφοί του και οι αδελφές του έχουν δημιουργήσει δικές τους οικογενειακές εστίες.

34 Ο N. Ziebell εγκατέλειψε το σχολείο χωρίς να λάβει κανένα τίτλο σπουδών και στη συνέχεια διέκοψε την εκπαίδευση που είχε αρχίσει ως μαθητευόμενος βαφέας. Κατά διαστήματα εργάστηκε ως έκτακτο προσωπικό, αλλά η απασχόλησή του διακοπτόταν συνεχώς από περιόδους ανεργίας ή έκτισης ποινής στερητικής της ελευθερίας. Από τον Ιούλιο του 2000 μέχρι την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης περί παραπομπής ο N. Ziebell δεν είχε ασκήσει καμία επαγγελματική δραστηριότητα.

35 Ο ενδιαφερόμενος είναι από τις 28 Ιανουαρίου 1991 κάτοχος άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας στη Γερμανία, η οποία μετατράπηκε την 1η Ιανουαρίου 2005 σε άδεια εγκατάστασης αόριστου χρόνου. Η αίτηση που είχε υποβάλει εν τω μεταξύ για να αποκτήσει τη γερμανική ιθαγένεια απορρίφθηκε λόγω του ότι είχε διαπράξει πληθώρα αδικημάτων.

36 Το 1991 ο N. Ziebell άρχισε να καπνίζει μαριχουάνα. Από το 1998 καταναλώνει τακτικά ηρωίνη και κοκαΐνη. Το πρόγραμμα θεραπευτικής αγωγής με μεθαδόνη, στο οποίο εντάχθηκε το 2001, και η θεραπεία απεξάρτησης στην οποία υποβλήθηκε σε κλειστή μονάδα το 2003 δεν έφεραν κανένα αποτέλεσμα.

37 Από το 1993 ο N. Ziebell έχει καταδικαστεί, λόγω των εγκλημάτων που έχει διαπράξει, στις ακόλουθες ποινές:

— στις 15 Απριλίου 1993 καταδικάστηκε σε ποινή για ανηλίκους, διάρκειας δύο ετών και έξι μηνών, για συμμετοχή σε κλοπές κατά συμμορία σε 24 περιπτώσεις,

— στις 17 Οκτωβρίου 1994 σε ποινή για ανηλίκους, διάρκειας δύο ετών και επτά μηνών, για επικίνδυνες σωματικές βλάβες, ενώ ελήφθη επίσης υπόψη η αναφερόμενη αμέσως παραπάνω ποινική καταδίκη,

— στις 9 Ιανουαρίου 1997 σε χρηματική ποινή για εκ προθέσεως κτήση της νομής απαγορευμένου αντικειμένου,

— στις 9 Απριλίου 1998 σε συνολική ποινή φυλάκισης δύο ετών, για κλοπή σε τρεις περιπτώσεις,

— στις 7 Μαρτίου 2002 σε ποινή φυλάκισης δύο ετών και έξι μηνών, για παραχάραξη, διακεκριμένη κλοπή σε τέσσερις περιπτώσεις και απόπειρα διακεκριμένης κλοπής,

— στις 28 Ιουλίου 2006 σε συνολική ποινή φυλάκισης τριών ετών και τριών μηνών, για διακεκριμένη κλοπή σε οκτώ περιπτώσεις.

38 Ο N. Ziebell, προς έκτιση των στερητικών της ελευθερίας ποινών που του είχαν επιβληθεί, παρέμεινε σε σωφρονιστικά καταστήματα από τον Ιανουάριο του 1993 μέχρι τον Δεκέμβριο του 1994, από τον Αύγουστο του 1997 μέχρι τον Οκτώβριο του 1998, από τον Ιούλιο μέχρι τον Οκτώβριο του 2000, από τον Σεπτέμβριο του 2001 μέχρι τον Μάιο του 2002 και από τον Νοέμβριο του 2005 μέχρι τον Οκτώβριο του 2008.

39 Στις 28 Οκτωβρίου 2008 ο N. Ziebell εισήχθη σε ειδικευμένο ίδρυμα για θεραπεία. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρασχέθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, τα προβλήματά του σε σχέση με την κατανάλωση ναρκωτικών φαίνεται επί του παρόντος να έχουν λυθεί και δεν έχει διαπράξει έκτοτε άλλα εγκλήματα. Με απόφαση της 16ης Ιουνίου 2009, αναστάλθηκε η εκτέλεση του υπολοίπου της ποινής στην οποία είχε καταδικαστεί ο N. Ziebell στις 28 Ιουλίου 2006. Ο ενδιαφερόμενος συνήψε γάμο στις 30 Δεκεμβρίου 2009, έχει γίνει πατέρας και ασκεί πλέον επαγγελματική δραστηριότητα.

40 Στις 28 Οκτωβρίου 1996 η Ausländerbehörde (υπηρεσία αλλοδαπών) απέστειλε στον N. Ziebell προειδοποίηση, σύμφωνα με την εφαρμοστέα στους αλλοδαπούς εθνική νομοθεσία, λόγω των ποινικών αδικημάτων που είχε διαπράξει μέχρι τότε.

41 Με απόφαση της 6ης Μαρτίου 2007, το Regierungspräsidium Stuttgart διέταξε την απέλαση του ενδιαφερόμενου και την άμεση εκτέλεση της απόφασης αυτής. Στη συνέχεια πάντως αναστάλθηκε η εκτέλεση της απόφασης αυτής.

42 Το Regierungspräsidium Stuttgart παρέθεσε ως αιτιολογία της απόφασης απέλασης το γεγονός ότι η συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου διαταράσσει τη δημόσια τάξη και ότι υπάρχει συγκεκριμένος και αυξημένος κίνδυνος να διαπράξει ο N. Ziebell και άλλα σοβαρά εγκλήματα.

43 Το Verwaltungsgericht Stuttgart απέρριψε, με απόφαση της 3ης Ιουλίου 2007, την προσφυγή του N. Ziebell κατά της εν λόγω απόφασης απέλασης.

44 Ο N. Ziebell άσκησε έφεση κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, με αίτημα την ακύρωση της παραπάνω δικαστικής απόφασης και της απόφασης για την απέλασή του. Προς στήριξη της έφεσής του ο N. Ziebell ισχυρίστηκε ότι η οδηγία 2004/38 έχει περιορίσει τη δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα απέλασης των πολιτών της Ένωσης. Ο N. Ziebell υποστηρίζει ότι, αν ληφθούν υπόψη αφενός η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου για την κατ' αναλογία εφαρμογή στους Τούρκους υπηκόους των εγγυήσεων που προβλέπονται για τους πολίτες της Ένωσης, όταν οι Τούρκοι υπήκοοι αυτοί έχουν αποκτήσει δικαίωμα βάσει της σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας, και αφετέρου το γεγονός ότι ο ίδιος έχει διαμείνει νόμιμα στο κράτος μέλος υποδοχής επί διάστημα μεγαλύτερο των δέκα συνεχών ετών, η προστασία του από το ενδεχόμενο απέλασης διέπεται πλέον από το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της εν λόγω οδηγίας. Η κρίσιμη προϋπόθεση όμως που θέτει η διάταξη αυτή, ότι δηλαδή η απόφαση απέλασης πρέπει να βασίζεται σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, δεν πληρούται στην περίπτωσή του.

45 Το Land Baden-Württemberg υποστηρίζει, εντούτοις, ότι το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38 δεν εφαρμόζεται στους Τούρκους υπηκόους που έχουν δικαίωμα διαμονής βάσει της απόφασης 1/80. Αντίθετα δηλαδή από την παραπάνω διάταξη της οδηγίας, το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης αυτής, το οποίο έχει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης, αναφέρει ως λόγους για τους οποίους επιτρέπεται να τίθεται τέρμα στη διαμονή Τούρκου υπηκόου στο έδαφος κράτους μέλους όχι μόνο λόγους δημόσιας ασφάλειας, αλλά και λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας υγείας. Η σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας δεν συνεπάγεται την πλήρη εξομοίωση των Τούρκων υπηκόων που αντλούν δικαιώματα από τη σύνδεση αυτή

προς τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά αποσκοπεί απλώς στη βαθμιαία καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας τους.

46 Το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, αφού διαπίστωσε ότι δεν είναι σαφές ποιες διατάξεις της Ένωσης αποτελούν το πλαίσιο αναφοράς για την εφαρμογή του άρθρου 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 στην υπόθεση της κύριας δίκης, καθόσον αφενός δεν υπάρχει μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου για τη δυνατότητα κατ' αναλογία εφαρμογής της οδηγίας 2004/38 στο πλαίσιο της σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας και αφετέρου η οδηγία 64/221 καταργήθηκε από την οδηγία 2004/38, αποφάσισε να αναστείλει την εκδίκαση της υπόθεσης και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Πρέπει η προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης, την οποία παρέχει το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 […] στον Τούρκο υπήκοο που αντλεί δικαιώματα από το άρθρο 7, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, της απόφασης 1/80 και διέμενε κατά τα τελευταία δέκα έτη στο κράτος μέλος έναντι του οποίου ισχύουν τα δικαιώματα αυτά, να είναι εναρμονισμένη με το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38, όπως έχει μεταφερθεί από το εν λόγω κράτος στην εσωτερική του νομοθεσία, με αποτέλεσμα να επιτρέπεται η απέλαση μόνο για τους επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας οι οποίοι έχουν οριστεί από τα κράτη μέλη;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

47 Τονίζεται ευθύς εξαρχής ότι η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης αφορά την περίπτωση Τούρκου υπηκόου που πληρούσε όλες τις απαραίτητες προϋποθέσεις υπαγωγής του στο νομικό καθεστώς του άρθρου 7, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της απόφασης 1/80 πριν από την έκδοση της επίμαχης απόφασης απέλασής του.

48 Το Δικαστήριο έχει δεχτεί επανειλημμένα αφενός ότι το άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, έχει άμεσο αποτέλεσμα εντός των κρατών μελών και αφετέρου ότι τα δικαιώματα που παρέχει η διάταξη αυτή στον ενδιαφερόμενο Τούρκο υπήκοο στον τομέα της απασχόλησης συνεπάγονται κατ' ανάγκη την αναγνώριση του σχετικού δικαιώματος διαμονής του στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-303/08, Bozkurt, Συλλογή 2010, σ. I-13445, σκέψεις 31, 35 και 36, καθώς και της 16ης Ιουνίου 2011, C-484/07, Pehlivan, Συλλογή 2011, σ. I-5203, σκέψεις 39 και 43).

49 Σύμφωνα με επίσης πάγια νομολογία, το μέλος της οικογένειας Τούρκου εργαζόμενου που πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 7, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 1/80 μπορεί να απολέσει τα δικαιώματα που του παρέχονται βάσει της διάταξης αυτής σε δύο μόνο περιπτώσεις, δηλαδή είτε όταν η παρουσία του Τούρκου μετανάστη στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής συνιστά, λόγω της ατομικής συμπεριφοράς του, πραγματικό και σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία, κατά την έννοια του άρθρου 14, παράγραφος 1, της απόφασης αυτής, είτε όταν ο ενδιαφερόμενος έχει εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους αυτού για σημαντικό χρονικό διάστημα χωρίς να συντρέχουν θεμιτοί λόγοι (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσες αποφάσεις Bozkurt, σκέψη 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και Pehlivan, σκέψη 62).

50 Η υπό εξέταση αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης αφορά την πρώτη από τις δύο αυτές περιπτώσεις στις οποίες επέρχεται απώλεια των δικαιωμάτων που παρέχει το άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 1/80 στους Τούρκους υπηκόους, και ειδικότερα τον προσδιορισμό του επακριβούς περιεχομένου της οφειλόμενης σε λόγους δημόσιας τάξης εξαίρεσης από το δικαίωμα διαμονής, την οποία προβλέπει το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης αυτής, όταν συντρέχουν περιστάσεις παρόμοιες με αυτές της υπόθεσης της κύριας δίκης.

51 Πράγματι, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι ένας Τούρκος υπήκοος όπως ο N. Ziebell, εφόσον έχει δικαίωμα διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής κατ' εφαρμογή της απόφασης 1/80, μπορεί εγκύρως να επικαλεστεί το εν λόγω άρθρο 14, παράγραφος 1, ενώπιον των δικαστηρίων του κράτους μέλους αυτού για να εμποδίσει την εφαρμογή οποιουδήποτε εθνικού μέτρου που είναι αντίθετο προς τη διάταξη αυτή.

52 Το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, αφού υπενθύμισε την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία τόσο η έννοια της δημόσιας τάξης, η οποία χρησιμοποιείται στην εν λόγω διάταξη, όσο και τα εφαρμοστέα συναφώς κριτήρια και οι εγγυήσεις που μπορεί να επικαλείται στο πλαίσιο αυτό ο ενδιαφερόμενος πρέπει να ερμηνεύονται κατ' αναλογία προς τις αρχές που ισχύουν για τους πολίτες της Ένωσης στο πλαίσιο του άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο αποτελεί πλέον το άρθρο 39, παράγραφος 3, ΕΚ), όπως το άρθρο αυτό εφαρμόζεται συγκεκριμένα με την οδηγία 64/221 (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Φεβρουαρίου 2000, C-340/97, Nazli, Συλλογή 2000, σ. I-957, σκέψεις 55, 56 και 63, της 2ας Ιουνίου 2005, C-136/03, Dörr και Ünal, Συλλογή 2005, σ. I-4759, σκέψεις 62 και 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και Bozkurt, προπαρατεθείσα, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), θέτει στο Δικαστήριο το ερώτημα αν, με δεδομένο ότι η εν λόγω οδηγία έχει καταργηθεί από την οδηγία 2004/38 και ότι έχει λήξει η προθεσμία για τη μεταφορά της τελευταίας αυτής οδηγίας στα εθνικά δίκαια, οι κανόνες της τελευταίας αυτής οδηγίας πρέπει να εφαρμόζονται κατ' αναλογία στους Τούρκους υπηκόους.

53 Όσον αφορά την κατάσταση του Τούρκου υπηκόου που, όπως ο N. Ziebell, έχει διαμείνει νόμιμα και αδιάλειπτα επί διάστημα μεγαλύτερο των δέκα ετών στο κράτος μέλος υποδοχής, πρέπει ειδικότερα να εξακριβωθεί αν η προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης που παρέχει στον ενδιαφερόμενο το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 διέπεται από τους ίδιους κανόνες με αυτούς που ισχύουν για τους πολίτες της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38.

54 Συναφώς ο N. Ziebell ισχυρίζεται ότι στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 πρέπει να εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι διατάξεις του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38 που παρέχουν προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης.

55 Οι λόγοι που επικαλείται ο N. Ziebell για να θεμελιώσει την ερμηνεία του στηρίζονται, πρώτον, στο γεγονός ότι ένας από τους πρωταρχικούς σκοπούς της Συμφωνίας Σύνδεσης συνίσταται στην εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων, η οποία αποτελεί μια από τις βασικές πτυχές της Συνθήκης ΕΚ, δεύτερον, στο γεγονός ότι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που παρατέθηκε

ανωτέρω στη σκέψη 52, στους Τούρκους υπηκόους που έχουν δικαίωμα βάσει ορισμένης διάταξης της εν λόγω Συμφωνίας Σύνδεσης πρέπει να εφαρμόζονται οι αρχές που ισχύουν συναφώς για τους υπηκόους των κρατών μελών και, τρίτον, στο γεγονός ότι τα άρθρα 27 και 28 της οδηγίας 2004/38 έχουν αντικαταστήσει, με βάση το σημερινό στάδιο της εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης, τους κανόνες της οδηγίας 64/221. Η αναλογική αυτή εφαρμογή είναι μάλιστα επιβεβλημένη για τον λόγο ότι η οδηγία 2004/38 απλώς διασαφήνισε το περιεχόμενο της προστασίας από τις απελάσεις την οποία παρέχει το δίκαιο της Ένωσης, όπως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, κωδικοποιώντας, χωρίς όμως ουσιαστικά να επεκτείνει, το περιεχόμενο των ατομικών δικαιωμάτων στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας και της διαμονής, όπως είχαν ήδη κατοχυρωθεί νομολογιακά πριν από την ημερομηνία κατά την οποία άρχισε να εφαρμόζεται η τελευταία αυτή οδηγία.

56 Ο N. Ziebell καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η απόφαση απέλασής του από τη γερμανική επικράτεια δεν μπορούσε να ληφθεί παρά μόνο για «επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας», κατά την έννοια του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38. Τα ποινικά αδικήματα που έχει διαπράξει ο ενδιαφερόμενος δεν μπορούν προφανέστατα να αποτελούν τέτοιους επιτακτικούς λόγους, πράγμα που σημαίνει ότι η απομάκρυνσή του από την εν λόγω επικράτεια δεν είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης.

57 Η ερμηνεία αυτή του δικαίου της Ένωσης, την οποία υποστηρίζει ο N. Ziebell, δεν μπορεί πάντως να γίνει δεκτή.

58 Δεν αμφισβητείται ότι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που υπενθυμίστηκε ανωτέρω στη σκέψη 52, οι αρχές που γίνονται δεκτές στο πλαίσιο των άρθρων της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων πρέπει να εφαρμόζονται κατ' αναλογία, στο μέτρο του δυνατού, στους Τούρκους υπηκόους που έχουν αποκτήσει δικαιώματα βάσει της σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας. Όπως έχει δεχτεί το Δικαστήριο, η αναλογική αυτή εφαρμογή ισχύει όχι μόνο για τα εν λόγω άρθρα της Συνθήκης καθαυτά, αλλά και για τις πράξεις του παράγωγου δικαίου που έχουν εκδοθεί βάσει των άρθρων αυτών και αποσκοπούν στην εφαρμογή και υλοποίησή τους (βλ. σχετικά με την οδηγία 64/221, μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Dörr και Ünal).

59 Έτσι, το Δικαστήριο αναφέρθηκε, ενόψει του καθορισμού του περιεχομένου της εξαίρεσης την οποία προβλέπει σχετικά με τη δημόσια τάξη το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80, στην ερμηνεία που έχει δώσει στην ίδια αυτή εξαίρεση σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηκόων των κρατών μελών, την οποία προβλέπουν το άρθρο 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης και η οδηγία 64/221 (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Nazli).

60 Όπως όμως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 42 επ. των προτάσεών του, το καθεστώς προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης που ισχύει για τους πολίτες της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38 δεν είναι δυνατόν να ισχύσει αναλογικά, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80, για τις εγγυήσεις που παρέχονται στους Τούρκους υπηκόους σε σχέση με την απέλαση.

61 Συγκεκριμένα, αποτελεί πάγια νομολογία ότι μια διεθνής συνθήκη πρέπει να ερμηνεύεται όχι μόνο βάσει του γράμματός της, αλλά και υπό το φως των σκοπών της (βλ., μεταξύ άλλων, γνωμοδότηση 1/91 της 14ης Δεκεμβρίου 1991, Συλλογή 1991, σ. I-6079, σκέψη 14, και απόφαση της 2ας Μαρτίου 1999, C-416/96, Eddline El-Yassini, Συλλογή 1999, σ. I-1209, σκέψη 47).

62 Κατά συνέπεια, για να εξακριβώνεται αν είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή μιας διάταξης του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας, πρέπει να συγκρίνονται ο σκοπός που επιδιώκεται με τη Συμφωνία Σύνδεσης και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η συμφωνία αυτή με τους σκοπούς και το πλαίσιο της επίμαχης στη συγκεκριμένη περίπτωση νομικής πράξης της Ένωσης.

63 Όσον αφορά, πρώτον, τη σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας, υπενθυμίζεται ότι αντικείμενο της Συμφωνίας Σύνδεσης είναι, σύμφωνα με το άρθρο της 2, παράγραφος 1, η προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενίσχυσης των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών και ότι ένα από τα χρησιμοποιούμενα προς τούτο μέσα είναι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων.

64 Όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 45 και 46 των προτάσεών του, ο σκοπός της σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας είναι αποκλειστικά οικονομικός.

65 Επιπλέον, κατά το άρθρο 12 της Συμφωνίας Σύνδεσης, «τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [39 ΕΚ], [40 ΕΚ] και [41 ΕΚ] για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους». Το πρόσθετο πρωτόκολλο καθορίζει, στο άρθρο 36, τις προθεσμίες για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων μεταξύ των κρατών μελών και της Δημοκρατίας της Τουρκίας και προβλέπει ότι «το Συμβούλιο Σύνδεσης θα αποφασίσει περί των αναγκαίων προς τούτο διαδικασιών». Η δε απόφαση 1/80 έχει ως σκοπό, κατά την τρίτη αιτιολογική σκέψη της, να βελτιώσει το καθεστώς στο οποίο υπάγονται οι Τούρκοι εργαζόμενοι και τα μέλη των οικογενειών τους στον κοινωνικό τομέα.

66 Με βάση όμως ακριβώς το γράμμα των διατάξεων αυτών και τους επιδιωκόμενους σκοπούς γίνεται δεκτό, κατά πάγια νομολογία από την έκδοση της απόφασης της 6ης Ιουνίου 1995, C-434/93, Bozkurt (Συλλογή 1995, σ. I-1475, σκέψεις 19 και 20), ότι οι αρχές που γίνονται δεκτές στο πλαίσιο των άρθρων 39 ΕΚ έως 41 ΕΚ πρέπει να εφαρμόζονται κατ' αναλογία, στο μέτρο του δυνατού, στους Τούρκους υπηκόους που έχουν αποκτήσει δικαιώματα βάσει της σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας (βλ. σκέψη 58 της παρούσας απόφασης).

67 Όσον αφορά ειδικότερα το περιεχόμενο της εξαίρεσης που προβλέπει σχετικά με τη δημόσια τάξη το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80, το Δικαστήριο έχει συνεπώς αποφανθεί ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ερμηνεία που έχει δοθεί στην ίδια εξαίρεση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων των κρατών μελών. Το Δικαστήριο έχει εξάλλου διευκρινίσει, στο πλαίσιο αυτό, ότι η ερμηνεία αυτή είναι επιβεβλημένη για τον λόγο επιπλέον ότι η διατύπωση της εν λόγω διάταξης της απόφασης 1/80 είναι σχεδόν ταυτόσημη με τη διατύπωση του άρθρου 39, παράγραφος 3, ΕΚ (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2007, C-349/06, Polat, Συλλογή 2007, σ. I-8167, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

68 Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο μόνος δικαιολογητικός λόγος για την αναλογική αυτή εφαρμογή των αρχών στις οποίες στηρίζεται η κατά το δίκαιο της Ένωσης θεμελιώδης ελευθερία κυκλοφορίας είναι ο επιδιωκόμενος με τη σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας σκοπός της σταδιακής πραγματοποίησης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, όπως διακηρύσσεται στο άρθρο 12 της Συμφωνίας Σύνδεσης (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Dörr και Ünal, σκέψη 66). Το άρθρο αυτό όμως, το οποίο παραπέμπει στα άρθρα της Συνθήκης που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων, επιβεβαιώνει ότι θεμέλιο της σύνδεσης αυτής είναι ένας σκοπός που έχει αποκλειστικά οικονομικό χαρακτήρα.

69 Όσον αφορά, δεύτερον, το επίμαχο δίκαιο της Ένωσης, επισημαίνεται ευθύς εξαρχής ότι η οδηγία 2004/38 στηρίζεται στα άρθρα 12 ΕΚ, 18 ΕΚ, 40 ΕΚ, 44 ΕΚ και 52 ΕΚ. Η οδηγία αυτή δεν περιορίζεται στην επιδίωξη αμιγώς οικονομικού σκοπού, αλλά 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 (βλ. απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2010, C-145/09, Τσακουρίδης, Συλλογή 2010, σ. I-11979, σκέψη 23).

70 Η εν λόγω οδηγία καθιερώνει δηλαδή ένα καθεστώς προστασίας από τα μέτρα απέλασης, το οποίο προβλέπει τόσο ισχυρότερες εγγυήσεις όσο μεγαλύτερη είναι η ένταξη των πολιτών της Ένωσης στο κράτος μέλος υποδοχής (προπαρατεθείσα απόφαση Τσακουρίδης, σκέψεις 25 έως 28 και 40 και 41).

71 Εξάλλου, στο άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 δεν απαντά καμία έννοια ισοδύναμη προς την έννοια «επιτακτικοί λόγοι» δημόσιας ασφάλειας, η οποία χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38, το οποίο αφορά τις ιδιαίτερα σοβαρές προσβολές της δημόσιας ασφάλειας και επιτρέπει τη λήψη μέτρου απέλασης μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις (προπαρατεθείσα απόφαση Τσακουρίδης, σκέψεις 40 και 41).

72 Από τη σύγκριση αυτή προκύπτει ότι, αντίθετα από ό,τι ισχύει στο δίκαιο της Ένωσης που προκύπτει από την οδηγία 2004/38, η σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας επιδιώκει αμιγώς οικονομικό σκοπό και περιορίζεται στη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων.

73 Αντίθετα, η ίδια η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, η οποία απορρέει από το γεγονός και μόνο ότι ο ενδιαφερόμενος έχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους και η οποία τείνει, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, C-413/99, Baumbast και R, Συλλογή 2002, σ. I-7091, σκέψη 82, και της 8ης Μαρτίου 2011, C-34/09, Ruiz Zambrano, Συλλογή 2011, σ. I-1177, σκέψη 41), όπως περιγράφεται στα άρθρα 17 ΕΚ έως 21 ΕΚ, αποτελεί, κατά το παρόν στάδιο της εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης, μόνο έννοια του δικαίου αυτού και συνιστά δικαιολογητικό λόγο για την αναγνώριση σημαντικά ενισχυμένων εγγυήσεων ως προς το ενδεχόμενο απέλασης, όπως είναι οι προβλεπόμενες στο άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38, υπέρ των πολιτών της Ένωσης και μόνο.

74 Από τις σημαντικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ αφενός των κανόνων σχετικά με τη σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας και αφετέρου του δικαίου της Ένωσης σχετικά με την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης όσον αφορά όχι μόνο το γράμμα τους, αλλά και το αντικείμενό τους και τους σκοπούς τους, συνάγεται ότι οι δύο αυτές νομικές ρυθμίσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ισοδύναμες, με αποτέλεσμα το καθεστώς προστασίας από απελάσεις που ισχύει για τους πολίτες της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2004/38 να μην μπορεί να εφαρμόζεται mutatis mutandis, ενόψει του προσδιορισμού της έννοιας και του περιεχομένου του άρθρου 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80.

75 Κατόπιν της παραπάνω διευκρίνισης, πρέπει επίσης, για να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, να του παρασχεθούν ορισμένα ερμηνευτικά στοιχεία σχετικά με το συγκεκριμένο περιεχόμενο του άρθρου 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 στο πλαίσιο μιας διαφοράς όπως αυτή που εκκρεμεί ενώπιόν του.

76 Όπως εκτέθηκε παραπάνω στις σκέψεις 52, 58 και 59, το Δικαστήριο, για να προσδιορίσει την έννοια και το περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης της απόφασης 1/80, αναφέρεται συνήθως στις αρχές που διακηρύσσονται στην οδηγία 64/221.

77 Η οδηγία αυτή όμως έχει καταργηθεί από την οδηγία 2004/38, της οποίας το άρθρο 38, παράγραφος 3, προβλέπει ότι οι αναφορές σε καταργούμενες οδηγίες θεωρούνται ως αναφορές στην εν λόγω οδηγία 2004/38.

78 Σε μια όμως περίπτωση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, στην οποία δεν είναι δυνατή η αναλογική εφαρμογή της κρίσιμης διάταξης της οδηγίας 2004/38 (βλ. σκέψη 74 της παρούσας απόφασης), πρέπει να εξακριβωθεί ποιο άλλο πλαίσιο αναφοράς που εμπίπτει στο δίκαιο της Ένωσης είναι κρίσιμο για την εφαρμογή του άρθρου 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80.

79 Στην περίπτωση ενός αλλοδαπού που, όπως ο N. Ziebell, διαμένει νόμιμα και αδιάλειπτα στο κράτος μέλος υποδοχής από δέκα και πλέον ετών, το εν λόγω πλαίσιο αποτελεί το άρθρο 12 της οδηγίας 2003/109, το οποίο, αφού το δίκαιο που διέπει τη σύνδεση ΕΟΚ-Τουρκίας δεν περιλαμβάνει ευνοϊκότερους κανόνες, έχει τον χαρακτήρα κανόνα για την παροχή ορισμένης ελάχιστης προστασίας από το ενδεχόμενο απέλασης οποιουδήποτε υπηκόου τρίτης χώρας που έχει υπαχθεί στις ευεργετικές διατάξεις του καθεστώτος του νομίμως και επί μακρόν διαμένοντος στο έδαφος κράτους μέλους.

80 Από τη διάταξη αυτή προκύπτει καταρχάς ότι ο ενδιαφερόμενος επί μακρόν διαμένων δεν μπορεί να απελαθεί παρά μόνο αν συνιστά ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας. Επιπλέον, η απόφαση απέλασης δεν μπορεί να βασίζεται σε οικονομικούς λόγους. Τέλος, οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους υποδοχής είναι υποχρεωμένες, πριν να λάβουν τέτοια απόφαση, να λάβουν υπόψη τους τη διάρκεια της διαμονής του ενδιαφερόμενου στο έδαφος του κράτους αυτού, την ηλικία του, τις επιπτώσεις της απέλασης για το ενδιαφερόμενο πρόσωπο και τα μέλη της οικογένειάς του και τους δεσμούς του με τη χώρα διαμονής ή την απουσία δεσμών με τη χώρα καταγωγής του.

81 Εξάλλου, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά τη βασιζόμενη στη δημόσια τάξη εξαίρεση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων που έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ένωσης, την οποία προβλέπει η Συνθήκη και η οποία έχει ανάλογη εφαρμογή στο πλαίσιο της σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας, προκύπτει ότι η εξαίρεση αυτή συνιστά παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αυτή ελευθερία, εξαίρεση η οποία πρέπει να ερμηνεύεται στενά και της οποίας το περιεχόμενο δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Bozkurt, σκέψη 56 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

82 Επομένως, τα μέτρα που δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας δεν επιτρέπεται να λαμβάνονται παρά μόνον αν αποδεικνύεται, κατόπιν εκτίμησης της συγκεκριμένης περίπτωσης από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, ότι η ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Κατά την εκτίμηση αυτή οι εν λόγω αρχές είναι επίσης υποχρεωμένες να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας και να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του ενδιαφερόμενου, και ειδικότερα το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του (βλ., επ' αυτού, προπαρατεθείσα απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Bozkurt, σκέψεις 57 έως 60 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

83 Τα μέτρα αυτά δεν μπορούν συνεπώς να διατάσσονται αυτόματα κατόπιν ποινικής καταδίκης ή με σκοπό τη γενική πρόληψη, ώστε να αποτρέπονται οι λοιποί αλλοδαποί από τη διάπραξη παραβάσεων (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Bozkurt, σκέψη 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Εφόσον επομένως η ύπαρξη περισσότερων της μιας προγενέστερων ποινικών καταδικών δεν έχει σημασία, καθαυτή, για την αιτιολόγηση της απέλασης που θα στερήσει τον Τούρκο υπήκοο από τα δικαιώματα που αντλεί απευθείας από την απόφαση 1/80 (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Polat, σκέψη 36), το ίδιο θα πρέπει να ισχύει, κατά μείζονα λόγο, για τη διάρκεια της φυλάκισης του ενδιαφερόμενου.

84 Όσον αφορά την ημερομηνία που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη προκειμένου να εξακριβώνεται αν η συγκεκριμένη απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας είναι ενεστώσα, πρέπει ομοίως να υπενθυμιστεί ότι τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να λαμβάνουν υπόψη, όταν εξετάζουν τη νομιμότητα του μέτρου της

απέλασης Τούρκου υπηκόου, τα πραγματικά περιστατικά τα οποία συνέβησαν μετά την τελευταία απόφαση των αρμόδιων αρχών και τα οποία συνεπάγονται ενδεχομένως ότι έχει εξαλειφθεί ή περιοριστεί σημαντικά η απειλή που θα συνιστούσε ενδεχομένως για το σχετικό θεμελιώδες συμφέρον η συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2004, C-467/02, Cetinkaya, Συλλογή 2004, σ. I-10895, σκέψη 47).

85 Όπως επομένως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 62 έως 65 των προτάσεών του, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει, με γνώμονα τη σημερινή κατάσταση του N. Ziebell, αφενός να εξακριβώσει κατά πόσον είναι αναγκαία η επίμαχη επέμβαση στο δικαίωμα διαμονής του N. Ziebell ενόψει της προστασίας του θεμιτού σκοπού που επιδιώκει το κράτος μέλος υποδοχής και αφετέρου να σταθμίσει την ανάγκη αυτή λαμβάνοντας υπόψη τους παράγοντες κοινωνικής ένταξης που θα επέτρεπαν την επανένταξη του ενδιαφερόμενου στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής. Προς τούτο, το εν λόγω δικαστήριο θα πρέπει ειδικότερα να κρίνει, λαμβάνοντας προσηκόντως υπόψη όλες τις συγκεκριμένες περιστάσεις που προσιδιάζουν στην κατάσταση του ενδιαφερόμενου Τούρκου υπηκόου, κατά πόσον η συμπεριφορά του συνιστά ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, με το δεδομένο ότι μεταξύ των περιστάσεων αυτών καταλέγονται όχι μόνο στοιχεία όπως τα εκτεθέντα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου (βλ. σκέψη 39 της παρούσας απόφασης), αλλά και οι ιδιαίτερα στενοί δεσμοί που έχει δημιουργήσει ο εν λόγω αλλοδαπός με την κοινωνία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, στο έδαφος της οποίας γεννήθηκε, έχει ζήσει νομίμως και αδιαλείπτως επί 35 και πλέον έτη, έχει συνάψει γάμο με υπήκοο του εν λόγω κράτους μέλους και ασκεί επαγγελματική δραστηριότητα.

86 Κατόπιν όλων των παραπάνω σκέψεων, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80 έχει την έννοια ότι:

— η προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης που παρέχει η εν λόγω διάταξη στους Τούρκους υπηκόους δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο με την προστασία που παρέχει στους πολίτες της Ένωσης το άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α΄, της οδηγίας

2004/38, οπότε το καθεστώς προστασίας από απελάσεις που ισχύει για τους πολίτες αυτούς δεν μπορεί να εφαρμόζεται, mutatis mutandis, στους Τούρκους υπηκόους ενόψει του προσδιορισμού της έννοιας και του περιεχομένου του εν λόγω άρθρου 14, παράγραφος 1,

— δεν αντιβαίνει στη διάταξη αυτή της απόφασης 1/80 το μέτρο απέλασης που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης κατά Τούρκου υπηκόου που έχει τα δικαιώματα που του παρέχει το άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της εν λόγω απόφασης, εφόσον αφενός η ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας του κράτους μέλους υποδοχής και αφετέρου το μέτρο αυτό είναι απαραίτητο για την προστασία του συμφέροντος αυτού. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα κρίσιμα στοιχεία που προσιδιάζουν στην κατάσταση του ενδιαφερόμενου Τούρκου υπηκόου, κατά πόσον το μέτρο αυτό είναι δικαιολογημένο, από νομική άποψη, στην υπόθεση της κύριας δίκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

87 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 υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

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

Το άρθρο 14, παράγραφος 1, της απόφασης 1/80, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της σύνδεσης, την οποία εξέδωσε το Συμβούλιο Σύνδεσης που συστάθηκε με τη Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής

Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα αφενός από τη Δημοκρατία της Τουρκίας και αφετέρου από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της τελευταίας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963, έχει την έννοια ότι:

— **η προστασία από το ενδεχόμενο απέλασης που παρέχει η εν λόγω διάταξη στους Τούρκους υπηκόους δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο με την προστασία που παρέχει στους πολίτες της Ένωσης 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, οπότε το καθεστώς προστασίας από απελάσεις που ισχύει για τους πολίτες αυτούς δεν μπορεί να εφαρμόζεται, mutatis mutandis, στους Τούρκους υπηκόους ενόψει του προσδιορισμού της έννοιας και του περιεχομένου του εν λόγω άρθρου 14, παράγραφος 1,**

— **δεν αντιβαίνει στη διάταξη αυτή της απόφασης 1/80 το μέτρο απέλασης που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης κατά Τούρκου υπηκόου που έχει τα δικαιώματα που του παρέχει το άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίπτωση, της εν λόγω απόφασης, εφόσον αφενός η ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας του κράτους μέλους υποδοχής και αφετέρου το μέτρο αυτό είναι απαραίτητο για την προστασία του συμφέροντος αυτού. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα κρίσιμα στοιχεία που προσιδιάζουν στην κατάσταση του ενδιαφερόμενου Τούρκου υπηκόου, κατά πόσον το μέτρο αυτό είναι δικαιολογημένο, από νομική άποψη, στην υπόθεση της κύριας δίκης.**

(υπογραφές)