ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 14ης Οκτωβρίου 1975 *

Κύριε πρόεδρε,
κύριοι δικαστές,

Εισαγωγή

Η υπό κρίση υπόθεση εντάσσεται στη νομολογία του Δικαστηρίου που εγκαινιάστηκε με τις πρόσφατες αποφάσεις του της 4ης Δεκεμβρίου 1974, VAN DUYN (υπόθεση 41/74, REC. 1974, σ. 1337) και της 26ης Φεβρουαρίου 1975, BONSIGNORE (υπόθεση 67/74, REC. 1975, σ. 297).

Η υπό κρίση υπόθεση αυτή προσφέρει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να χαράξει ευκρινέστερα τα όρια της έννοιας δημόσιας τάξης του άρθρου 48, παράγραφος 3 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.

Το TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού είναι αυτό που υπέβαλε στο Δικαστήριο τα δυο προδικαστικά ερωτήματα, η εξέταση των οποίων θα το οδηγήσει στο να διευκρινιστεί η ερμηνεία της εξαίρεσης αυτής από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Κοινότητας.

Με το πρώτο ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο να προσδιορίσει αν η έκφραση «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως» αφορά τις κανονιστικές και μόνο αποφάσεις που κάθε κράτος μέλος εκδίδει προκειμένου να περιορίζει, εντός του εδάφους του, την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των υπηκόων των άλλων κρατών μελών.

Το δεύτερο, και περισσότερο ουσιώδες ερώτημα, αφορά το ίδιο το περιεχόμενο της έννοιας της δημόσιας τάξης· πράγματι, το γαλλικό δικαστήριο ερωτά ποια συγκεκριμένη έννοια πρέπει να δοθεί στη φράση «που δικαιολογούνται».

Πριν αρχίσω την εξέταση των ερωτημάτων αυτών, πρέπει να υπενθυμίσω τα πραγματικά περιστατικά που αποτελούν την αιτία της διαφοράς της κύριας δίκης.

Ο ROLAND RUTILI, ο οποίος, καίτοι γεννήθηκε στη Γαλλία από ιταλό πατέρα, νυμφεύθηκε γαλλίδα με την οποίαν απέκτησε τρία τέκνα, και, καθώς φαίνεται, δεν έπαψε, από τη γέννησή του, να διαμένει στη χώρα αυτή, έχει παρ' όλα αυτά, διατηρήσει, JURE SANGUINIS, την ιθαγένεια της χώρας καταγωγής του.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Το εν λόγω πρόσωπο κατοικούσε μαζί με την οικογένειά του στο AUDUN-LE TICHE στο DEPARTEMENT (διοικητικό διαμέρισμα) του MEURTHE-ET-MOSELLE, όπου εργαζόταν ως μισθωτός. Ήταν κάτοχος προνομιακής άδειας διαμονής.

Μερικές εβδομάδες μετά τα γεγονότα που σημάδεψαν τη Γαλλία το Μάιο του 1968, λήφθηκε απόφαση απελάσεώς του. Αναμφίβολα, η απόφαση αυτή δεν εκτελέστηκε εφόσον, πολύ σύντομα αντικαταστάθηκε από άλλη απόφαση περί υποχρεωτικής του διαμονής σε συγκεκριμένο DEPARTEMENT της κεντρικής Γαλλίας, μέτρο που και αυτό ανακλήθηκε, τον Νοέμβριο του 1968.

Τα στοιχεία της δικογραφίας δεν επιτρέπουν να διαπιστωθεί τι είδους άδεια διαμονής χορηγήθηκε στον ενδιαφερόμενο μετά την εποχή εκείνη.

Εν πάση περιπτώσει, η κατάστασή του ρυθμίστηκε τελικά στις 23 Οκτωβρίου 1970 με την έκδοση άδειας διαμονής του τύπου αυτής που το γαλλικό διάταγμα της 5ης Ιανουαρίου του 1970 προβλέπει να χορηγείται στους αλλοδαπούς που είναι υπήκοοι κρατών μελών της Κοινότητας. Το διάταγμα αυτό εκδόθηκε κατ' εφαρμογή των κοινοτικών αποφάσεων σχετικά με την κατάργηση των περιορισμών στη διακίνηση και τη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών και, ιδίως, της οδηγίας 68/360 του Συμβουλίου, η οποία αφορά τους εργαζόμενους και τις οικογένειές τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του διατάγματος αυτού, η πιο πάνω άδεια διαμονής «ισχύει για ολόκληρο το γαλλικό έδαφος εκτός αν ο υπουργός οικονομικών, δι' ατομικής αποφάσεως, κρίνει άλλως για λόγους δημοσίας τάξεως».

Η εξαίρεση αυτή παρέχει στον Υπουργό Εσωτερικών την εξουσία να περιορίζει την εδαφική ισχύ της κάρτας διαμονής υπηκόου κράτους μέλους απαγορεύοντας τη διαμονή του σε ορισμένα DEPARTEMENTS.

Τέτοιου είδους περιορισμός επιβλήθηκε και στον RUTILI. Η χορηγηθείσα σ' αυτόν άδεια του απαγόρευε να διαμένει στα DEPARTEMENTS της Λωραίνης: MOSELLE, MEURTHE-ET-MOSELLE, MEUSE και VOSGES.

Κατά της υπουργικής αυτής αποφάσεως, ο τελευταίος άσκησε προσφυγή λόγω καταχρήσεως εξουσίας ενώπιον του TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού. Μόνο ύστερα από τα κατατεθέντα επ' ονόματι του Υπουργού υπομνήματα κατά τη διάρκεια της έγγραφης διαδικασίας έλαβε ο προσφεύγων της κύριας δίκης γνώση της αιτιολογίας του, εναντίον του ληφθέντος περιοριστικού μέτρου. Οι γαλλικές διοικητικές αρχές προέβαλαν τρία γεγονότα:

— ο RUTILI αναμίχθηκε στην εκλογική εκστρατεία του 1967·

— συμμετέσχε στις ανατρεπτικές ενέργειες που ξέσπασαν κατά τα γεγονότα του Μαΐου του 1968·

— τέλος, έλαβε ενεργό μέρος σε πολιτική εκδήλωση κατά τον εορτασμό της εθνικής επετείου της 14ης Ιουλίου 1967 στο AUDUN-LE-TICHE.

Ενώπιον του TRIBUNAL ADMINISTRATIF, ο προσφεύγων δεν επικαλέστηκε μόνο λό-

γους ακυρώσεως στηριζόμενους στον παράνομο, από πλευράς εθνικού δικαίου, της βαλλόμενης απόφασης, τόσο σε σχέση με την ακολουθηθείσα από τις διοικητικές αρχές διαδικασία όσο και σε σχέση με την ουσιαστική ακρίβεια των γεγονότων που του προσήφθησαν και το νομικό τους χαρακτηρισμό. Επικαλέστηκε, επίσης, τα δικαιώματα που έχει βάσει των διατάξεων της Συνθήκης της Ρώμης και των εκδοθεισών για την εφαρμογή της πράξεων που εγγυώνται την ελεύθερη κυκλοφορία και το δικαίωμα διαμονής των εργαζομένων εντός της Κοινότητας.

Ποιες είναι οι διατάξεις αυτές;

Ο πυρήνας του προκείμενου ζητήματος βρίσκεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης το οποίο θεσπίζει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και αποσκοπεί στη διασφάλιση της εφαρμογής της ευθύς μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου. Το άρθρο αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη μια συγκεκριμένη και ανεπιφύλακτη υποχρέωση, για την ενεργοποίηση της οποίας δεν απαιτείται η λήψη κανενός εκτελεστικού, κοινοτικού ή εθνικού μέτρου. Το εν λόγω άρθρο εφαρμόζεται απευθείας παρά την επιφύλαξη της παραγράφου του 3 σχετικά με τους περιορισμούς που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως. Την άποψη αυτή δέχθηκε ρητώς το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση VAN DUYN, με την οποία επιβεβαίωσε, ως προς το σημείο αυτό, την απόφασή του, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας, της 4ης Απριλίου 1974 (REC. 1974, σ. 371).

Πράγματι, καίτοι κάθε κράτος μέλος μπορεί να επικαλείται τη σχετική με τη δημόσια τάξη επιφύλαξη, η νομιμότητα της εφαρμογής της υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Κατά συνέπεια, η ύπαρξη της εξαίρεσης αυτής, η οποία είναι περιορισμένη και ερμηνεύεται στενώς, δεν εμποδίζει τους ιδιώτες να μπορούν να προβάλλουν ενώπιον των Δικαστηρίων τα παρεχόμενα από το άρθρο 48 της Συνθήκης δικαιώματα τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν.

Κατά τα λοιπά, η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας διασαφηνίστηκε και συγκεκριμενοποιήθηκε με οδηγίες του Συμβουλίου, ορισμένες από τις οποίες πρέπει να εφαρμοστούν στην υπό κρίση υπόθεση.

Ενόψει των στοιχείων που κατατέθηκαν από την Επιτροπή, κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας, πρέπει, μεταξύ των οδηγιών αυτών, να ληφθούν υπόψη οι ακόλουθες:

Κατ' αρχάς, η οδηγία 64/221 της 25ης Φεβρουαρίου 1964 περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

Πρόκειται περί κειμένου γνωστού στο Δικαστήριο δεδομένου ότι η ερμηνεία του απετέλεσε αντικείμενο έρευνας κατά την εκδίκαση των υποθέσεων VAN DUYN και BONSIGNORE. Στο πεδίο εφαρμογής του υπάγονται τόσο οι αναφερόμενοι στο άρθρο 48 μισθωτοί όσο και οι βιομήχανοι, έμποροι, γεωργοί ή ελεύθεροι επαγγελματίες τους οποίους αφορά το άρθρο 52 σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως. Στην παράγραφο ειδικώς 1 του άρθρου 3 της εν λόγω οδηγίας πρόκειται να επικεντρωθεί σήμερα η προσοχή μου. Η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι «τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν». Η διάταξη αυτή, η απευθείας εφαρμογή της οποίας έχει γίνει δεκτή από το Δικαστήριο, περιορίζει τη διακριτική εξουσία που οι

εθνικές νομοθεσίες παρέχουν, γενικά, στις αρμόδιες σχετικά με τον έλεγχο των αλλοδαπών υπηρεσίες· η διάταξη αυτή τους επιβάλλει να μη λαμβανουν υπόψη άλλους λόγους εκτός από αυτούς που στηρίζονται επί της προσωπικής συμπεριφοράς.

Η διάταξη αυτή είναι από μόνη της καθοριστική για την επίλυση του υποβληθέντος από το TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού προβλήματος.

Πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη τα άρθρα 6, 8 και 9 της ίδιας οδηγίας κατά το μέτρο που η διοικητική διαδικασία, σύμφωνα με την οποία, μπορούν να λαμβάνονται σε ένα κράτος μέλος, περιοριστικά της ελευθερίας διακινήσεως και διαμονής μέτρα, έχει επιπτώσεις στη νομιμότητα, από πλευράς του κοινοτικού δικαίου, τέτοιων μέτρων.

Πράγματι, το άρθρο 6 επιβάλλει στις εθνικές αρχές την υποχρέωση να γνωστοποιούν στον ενδιαφερόμενο τους λόγους δημοσίας τάξεως επί των οποίων βασίζεται η απόφαση που τον αφορά, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στη γνωστοποίηση.

Δεύτερον, δυνάμει των άρθρων 8 και 9 της οδηγίας, οι δικαστικής φύσεως εγγυήσεις στις οποίες πρέπει να υπόκεινται τα μέτρα αυτά αποτελούν ουσιώδες στοιχείο κατά την εκτίμηση της χρήσης, δικαιολογημένης ή μη, της επιφύλαξης σχετικά με τη δημόσια τάξη που καλούνται να κάνουν οι εθνικές αρχές. Όντως, για τη λυσιτελή προβολή των παρεχόμενων με το άρθρο 48 της Συνθήκης δικαιωμάτων, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να είναι σε θέση να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τα μέσα υπερασπίσεώς τους πριν οι διοικητικές αρχές λάβουν περιοριστική κατ' αυτών απόφαση.

Τέλος, έχουν εκδοθεί οδηγίες οι οποίες ειδικώς αφορούν μόνο τον τομέα της διακίνησης και διαμονής των εργαζομένων από κράτη μέλη και των οικογενειών τους εντός της Κοινότητας.

Λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης που παρουσίασε προοδευτική κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και το δικαίωμα διαμονής εντός του εδάφους των κρατών μελών, ήταν φυσικό το Συμβούλιο να προχωρήσει, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 49 της Συνθήκης, κατά διαδοχικά στάδια. Έτσι, η πρώτη οδηγία, της 16ης Αυγούστου του 1961, που αντικαταστάθηκε απ' αυτήν της 25ης Μαρτίου 1964 (αριθ. 64/240) που και αυτή αντικαταστάθηκε από την οδηγία 68/360 της 15ης Οκτωβρίου 1968, η οποία ίσχυε κατά την εποχή που χορηγήθηκε στον RUTILI άδεια διαμονής για υπήκοο κράτους μέλους και εξακολουθεί, άλλωστε, να ισχύει πάντα. Μεταξύ των διατάξεων του κειμένου αυτού, μια παρουσιάζει εντελώς ιδιαίτερο, όσον αφορά την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, ενδιαφέρον. Πρόκειται για το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α, σύμφωνα με το οποίο η άδεια διαμονής (υπηκόου κράτους μέλους της Κοινότητας) «πρέπει να ισχύει για ολόκληρη την επικράτεια του κράτους μέλους που την έχει εκδώσει».

Κατά το μέτρο που στη διάταξη αυτή δεν γίνεται καμιά μνεία ως προς τη δυνατότητα των εθνικών αρχών να περιορίζουν την εδαφική ισχύ της άδειας διαμονής, δεν θα έπρεπε η διάταξη αυτή να ερμηνεύεται ως απαγορεύουσα στις αρχές των κρατών μελών να εισάγουν τέτοιας φύσεως περιορισμούς; Εξάλλου, το ίδιο το άρθρο 48 δεν αποσκοπεί στο να εξασφαλίζεται στους εργαζόμενους της Κοινότητας η ελεύθερη διακίνηση στο έδαφος οποιουδήποτε κράτους μέλους υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με αυτές που ισχύουν για τους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους;

Αυτές είναι, κύριοι δικαστές, οι διατάξεις των οποίων η ερμηνεία θα επιτρέψει στο Δικαστήριο να απαντήσει λυσιτελώς στα προδικαστικά ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου.

I — Επί του πρώτου ερωτήματος

Για να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική πραγμάτωση των δύο ουσιωδών αρχών που θεσπίζει το άρθρο 48, δηλαδή:

— της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Κοινότητας και

— της κατάργησης κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας

οι συντάκτες της Συνθήκης παρέσχον με το άρθρο 49 τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να χρησιμοποιήσει δυο διαφορετικά μέσα: αυτό των οδηγιών και αυτό των κανονισμών.

Οι προϋποθέσεις πρόσβασης σε απασχόληση και οι όροι εργασίας, όσον αφορά ζητήματα αμοιβής, απόλυσης ή επαγγελματικής επανένταξης, καθώς και αυτές που αφορούν την απολαυή κοινωνικών ή φορολογικών πλεονεκτημάτων, έχουν καθοριστεί μέσω κανονισμών βάσει της αρχής της ίσης με τους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους μεταχείρισης. Οι προϋποθέσεις αυτές περιλαμβάνονται σήμερα στον κανονισμό του Συμβουλίου 1612/68 της 15ης Οκτωβρίου 1968, οι διατάξεις του οποίου, σύμφωνα με το άρθρο 189 της Συνθήκης, είναι υποχρεωτικές και εφαρμόζονται απευθείας σ' όλα τα κράτη μέλη χωρίς να απαιτείται η θέσπιση κανενός εθνικού νομοθετικού ή κανονιστικού μέτρου.

Αντίθετα, όσον αφορά την προοδευτική κατάργηση των περιορισμών στη διακίνηση, και τη διαμονή των εργαζομένων καθώς και τον συντονισμό των ειδικών για αλλοδαπούς μέτρων που στηρίζονται σε λόγους δημοσίας τάξεως, το Συμβούλιο ενήργησε μέσω οδηγιών.

Η επιλογή αυτή είναι ευεξήγητη· πράγματι επρόκειτο περί εναρμονίσεως και συντονισμού των νομοθεσιών των κρατών μελών σε ένα τομέα όπου αυτά έχουν διατηρήσει, λόγω ιδίως της υπάρξεως της επιφύλαξης της δημόσιας τάξης, ορισμένη ελευθερία εκτιμήσεως, περιοριζόμενη, πάντως, από τους κοινοτικούς κανόνες.

Αλλά, όπως ήδη προανέφερα, η προσφυγή στη διαδικασία αυτή ουδόλως αποκλείει τη δυνατότητα απευθείας εφαρμογής ορισμένων διατάξεων των οδηγιών, κατά το μέτρο που αυτές επιβάλλουν στα κράτη μέλη αρκούντως σαφείς, πλήρεις και ανεπιφύλακτες υποχρεώσεις.

Παρ' όλα αυτά, οι εθνικές αρχές θεώρησαν ότι έπρεπε να προσαρμόσουν τις εθνικές τους νομοθεσίες και εξέδωσαν, για την εφαρμογή των οδηγιών αυτών, νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις.

Έτσι, εκδόθηκε στη Γαλλία το διάταγμα της 5ης Ιανουαρίου 1970 με το οποίο ρυθμίστηκαν οι προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής στο γαλλικό έδαφος των υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας επί των οποίων εφαρ-

μόζονται οι ευεργετικές διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και υπηρεσιών.

Αλλά, αυτό δε σημαίνει ότι οι εν λόγω υπήκοοι, και ιδίως οι εργαζόμενοι, δεν δικαιούνται να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα που τους έχουν αναγνωριστεί με τις διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών που έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

Από την κατάσταση αυτή προκύπτουν δυο συνέπειες:

1. Στην περίπτωση κατά την οποία θα διαπιστωνόταν ότι οι εκδοθείσες από τα κράτη μέλη νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις γενικού και απρόσωπου χαρακτήρα δεν είναι σύμφωνες προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι οδηγίες, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να αναγνωρίζουν την υπεροχή, ενδεχομένως, κατόπιν αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, των απευθείας εφαρμοζόμενων κοινοτικών αυτών κανόνων επί των διατάξεων του εθνικού δικαίου.

Υπό την έννοια αυτή, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η έκφραση «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως», όπως διασαφηνίζεται από τις εκτελεστικές διατάξεις που θεσπίστηκαν υπό τη μορφή οδηγιών, αφορά τις νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις που κάθε κράτος μέλος θέσπισε για να περιορίζει, στο έδαφός του, την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των διακινούμενων εργαζομένων.

2. Αλλά η έκφραση αυτή αφορά, επίσης, και κάθε ατομική απόφαση δυνάμενη να προσβάλει τα δικαιώματα καθενός από τους εργαζόμενους αυτούς, είτε πρόκειται περί αρνήσεως εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους, είτε περί μέτρου απελάσεως είτε, τέλος, περί περιορισμού στην ελευθερία διακινήσεως και στην επιλογή του τόπου διαμονής εντός του εδάφους αυτού των πιο πάνω εργαζομένων.

Η λύση αυτή αναμφίβολα υπαγορεύεται από το άρθρο 3, παράγραφος 1 της οδηγίας 64/221 το οποίο συνεπάγεται όχι μόνο ότι οι εθνικές αρχές πρέπει να προβαίνουν, κατά περίπτωση, σε ειδική εξέταση της προσωπικής συμπεριφοράς του περί ου ο λόγος εργαζομένου, αλλά και επιβάλλει όπως οι λόγοι δημοσίας αποκλειστικά τάξεως που προβάλλονται προκειμένου να δικαιολογηθεί μια τέτοια απόφαση βασίζονται επί της συμπεριφοράς αυτής, αποκλειόμενης κάθε άλλης θεώρησης, είτε οικονομικής φύσεως (άρθρο 2, παράγραφος 2 της οδηγίας), είτε, όπως δέχτηκε το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση BONSIGNORE, «γενικής προλήψεως».

Επομένως, στο πρώτο ερώτημα επιβάλλεται να δοθεί καταφατική απάντηση.

II — Επί του δεύτερου ερωτήματος

Για την εξέταση του δεύτερου ερωτήματος, επιβάλλεται να επισημανθεί η συλλογιστική που ακολούθησε το Δικαστήριο στην υπόθεση VAN DUYN προκειμένου να οριοθετήσει την έννοια της δημόσιας τάξης εντός του κοινοτικού πλαισίου.

Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω έννοια, η οποία εμπεριέχεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης ως δικαιολόγηση παρεκκλίσεως από τη θεμελιώ-

δη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων πρέπει να ερμηνεύεται στενώς. Επομένως, δεν είναι δυνατό το περιεχόμενό της να προσδιορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη χωρίς έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας.

Η κρίση αυτή ανταποκρίνεται στην ανάγκη ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και συνεπάγεται ότι η προσπάθεια προσδιορισμού του περιεχομένου της εν λόγω έννοιας πρέπει να γίνεται σύμφωνα με την προϋπόθεση αυτή.

Αλλά, εξίσου αληθές είναι ότι αποκλείεται, για να επαναλάβω τα ίδια τα λόγια της απόφασης, «οι ειδικές περιστάσεις που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την προσφυγή στην έννοια της δημόσιας τάξης να μπορούν να ποικίλλουν από χώρα σε χώρα και από εποχή σε εποχή και ότι πρέπει, κατ' αυτόν τον τρόπο, να αναγνωριστεί στις εθνικές αρχές ένα περιθώριο εκτιμήσεως στο πλαίσιο των επιβαλλόμενων από τη Συνθήκη ορίων».

Με άλλα λόγια, πρόκειται για την εναρμόνιση δυο διαφορετικής φύσεως επιταγών:

— αυτής της Κοινότητας, η οποία συνίσταται στο να δίδεται η προτεραιότητα στην ελευθερία της κυκλοφορίας των εργαζομένων·

— αυτής των κρατών μελών, κατά την οποία αυτό που πρέπει να πρυτανεύει είναι η διασφάλιση της δημόσιας τάξης εντός του εδάφους τους.

Εφόσον δεν είναι δυνατό, κατά τη γνώμη μου, να δοθεί ένας καθαρά κοινοτικός ορισμός στην έννοια της δημόσιας τάξης η οποία εξακολουθεί να παραμένει, από πολλές απόψεις, αδιασαφήνιστη, θεωρώ περισσότερο ρεαλιστικό να ερευνηθεί ποια είναι, ακριβώς, τα όρια που η Συνθήκη και οι εκδοθείσες για την εφαρμογή της οδηγίες επιβάλλουν στις εξουσίες των εθνικών αρχών.

Τα μεν αφορούν τις τυπικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να ασκούνται οι εξουσίες αυτές.

Τα δε αγγίζουν την ουσία του προβλήματος: εφόσον οι αρχές των κρατών μελών έχουν επιτρέψει σε ένα εργαζόμενο να διαμένει στο εθνικό έδαφος, μπορούν, επιπλέον, να περιορίζουν το δικαίωμά του ελεύθερης διακίνησης; Δεν οφείλουν, προκειμένου να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία αυτή, να τηρούν την αρχή της ίσης με τους υπηκόους τους μεταχείρισης;

Όσον αφορά τις εγγυήσεις που πρέπει να συνοδεύουν κάθε περιοριστική της ελεύθερης κυκλοφορίας ή του δικαιώματος διαμονής απόφαση, η οδηγία 64/221 περιέχει, όπως αναφέρθηκε, μια πρώτη διάταξη η οποία περιορίζει, εμμέσως πλην σαφώς, τις εξουσίες των εθνικών αρχών εφόσον τα υποχρεώνει να γνωστοποιούν στον ενδιαφερόμενο, εφόσον δεν αντιτίθενται σε κάτι τέτοιο λόγοι ασφαλείας του κράτους, τους λόγους επί των οποίων στηρίχτηκε η σχετική απόφαση.

Επομένως, υπ' αυτήν και μόνο την επιφύλαξη, κάθε τέτοιας φύσεως απόφαση, έστω και αν περιορίζεται στο να απαγορεύει τη

διαμονή σε τμήμα του εθνικού εδάφους, πρέπει να περιέχει σαφή στοιχεία από τα οποία να προκύπτουν οι λόγοι τους οποίους έλαβε υπόψη της η διοίκηση. Ασφαλώς δεν είναι αρκετό η αιτιολογία αυτή να περιορίζεται σε γενική απλώς αναφορά σε λόγους δημοσίας τάξεως. Είναι ανάγκη τα προσαπτόμενα στον εργαζόμενο γεγονότα, τα οποία αφορούν την προσωπική του συμπεριφορά, να διευκρινίζονται πλήρως. Πρέπει, επιπλέον, ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να γνωρίσει τα γεγονότα αυτά πριν από την εκτέλεση της απόφασης, δηλαδή, το αργότερο, κατά την κοινοποίησή της προς αυτόν.

Κατά τα λοιπά, καίτοι τα άρθρα 7, 8 και 9 της οδηγίας δεν αφορούν παρά είτε τις αρνήσεις εκδόσεως ή ανανεώσεως άδειας διαμονής, είτε τις αποφάσεις απομακρύνσεως από το εθνικό έδαφος, δηλαδή την απέλαση, θεωρώ ότι, τουλάχιστον στην περίπτωση κατά την οποία θα μπορούσε να ληφθεί κατά εργαζόμενου μέτρο περιορίζον εδαφικώς το δικαίωμα του διαμονής, η σχετική με τη γνωστοποίηση των γεγονότων επί των οποίων βασίστηκε το μέτρο αυτό απαίτηση εξακολουθεί να είναι εξίσου αναγκαία ώστε να είναι ο ενδιαφερόμενος σε θέση να προετοιμάσει λυσιτελώς την υπεράσπισή του.

Η απαίτηση αυτή είναι δικαιολογημένη τόσο στην περίπτωση κατά την οποία απαιτείται, στο πλαίσιο των προβλεπόμενων με το άρθρο 9 της οδηγίας προϋποθέσεων και πριν από τη λήψη μιας περιοριστικής του δικαιώματος εισόδου ή διαμονής αποφάσεως, η γνώμη συμβουλευτικής αρχής ανεξάρτητης από αυτή που είναι αρμόδια για τη λήψη της απόφασης, όσο και, κατά μείζονα λόγο, στην περίπτωση κατά την οποία έχει ασκηθεί από τον ενδιαφερόμενο η ένδικη προσφυγή που επιτρέπεται τόσο στους κοινοτικούς όσο και στους γηγενείς εργαζόμενους.

Η διοίκηση δεν πρέπει να αφήνει τον προσφεύγοντα να αγνοεί τους λόγους της εναντίον του ληφθείσας απόφασης και να τους αποκαλύπτει μόνο κατά τη διάρκεια της διεξαγόμενης ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασίας.

Οι διάφορες αυτές διατάξεις, το άμεσο αποτέλεσμα των οποίων ουδόλως φαίνεται αμφισβητήσιμο, αποσκοπούν στη διασφάλιση επαρκών εγγυήσεων υπέρ των εργαζομένων της Κοινότητας.

Αλλά πρέπει να εξετάσω πλέον εμπεριστατωμένα τα σχετικά κείμενα και να ερευνήσω αν, ενόψει των στόχων του άρθρου 48 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη μπορούν έγκυρα να απαγορεύουν, για λόγους δημοσίας τάξεως, το δικαίωμα διαμονής σε τμήμα του εδάφους τους των υπηκόων των κρατών μελών της Κοινότητας.

Όπως εξέθεσε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής, το Συμβούλιο θεώρησε ότι το δικαίωμα διαμονής πρέπει να εκτείνεται επί ολοκλήρου του εδάφους των κρατών μελών. Επισκοπώντας τις διαδοχικά εκδοθείσες οδηγίες, διαπιστώνω ότι μόνο αυτή της 25ης Φεβρουαρίου 1964 (αριθ. 64/220), πρώτο κείμενο σχετικά με τη διακίνηση και τη διαμονή των μη μισθωτών όσον αφορά την εγκατάσταση και την παροχή υπηρεσιών, είχε προβλέψει, με το άρθρο της 4, ότι οι εθνικές αρχές είχαν τη δυνατότητα, μέσω ατομικής αποφάσεως, να παρεκκλίνουν από την αρχή ότι η άδεια διαμονής ισχύει για ολόκληρο το έδαφος του κράτους μέλους που την εκδίδει.

Η διάταξη αυτή δεν επαναλήφθηκε με την απόφαση 73/138, η οποία αντικατέστησε το αρχικό κείμενο.

Ούτε άλλωστε επαναλήφθηκε με οποιαδήποτε από τις δύο οδηγίες 74/240 και 68/360 — η δεύτερη εξακολουθεί πάντα να ισχύει — σχετικά με την κατάργηση των περιορισμών στη διακίνηση και τη διαμονή των εργαζομένων.

Τέλος η οδηγία περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για μεν τους αλλοδαπούς, που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως δεν μνημονεύει παρά μόνο τις αρνήσεις εκδόσεως ή ανανεώσεως αδειών διαμονής καθώς και τις απελάσεις.

Απ' αυτή την αντιπαραβολή των σχετικών κειμένων, πρέπει να συναχθεί ότι δεν μπορεί πλέον να επιβάλλεται κανένας εδαφικός περιορισμός με τις άδειες διαμονής που εκδίδονται για τους υπηκόους των κρατών μελών της Κοινότητας;

Θα δίσταζα να υποστηρίξω κάτι τέτοιο, λόγω της υπάρξεως, σε καθένα από τα κείμενα αυτά, γενικής διατάξεως δυνάμει της οποίας τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις των οδηγιών παρά μόνο για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, διάταξη η οποία μπορεί να νοηθεί ως καλύπτουσα κάθε περιορισμό, ανεξαρτήτως εκτάσεως ή φύσεως, αρκεί νομίμως να στηρίζεται στην έννοια της δημόσιας τάξης.

Επίσης, εφόσον οι εθνικές αρχές δικαιούνται να επικαλούνται την επιφύλαξη της δημόσιας τάξης προκειμένου να αρνούνται την είσοδο στο έδαφός τους ορισμένων εργαζομένων από κράτη μέλη της Κοινότητας ή να απελαύνουν αυτούς που έγιναν δεκτοί και διέμειναν στο έδαφός τους, αλλά των οποίων η προσωπική συμπεριφορά θα δικαιολογούσε την απομάκρυνσή τους, δεν θα ήταν, συνεπώς, παράλογο να στερούνται αυτά τα κράτη μέλη του δικαιώματος να λαμβάνουν, κατά των εν λόγω εργαζομένων, λιγότερο αυστηρά μέτρα, περιοριζόμενα στην απαγόρευση διαμονής σε ένα τμήμα του εδάφους τους;

Επομένως, δεν θα λάβω υπόψη μου το στηριζόμενο στη διαδοχική σύνταξη των οδηγιών επιχείρημα, αλλά θα στηριχθώ σε θεωρήσεις, οπωσδήποτε πλέον σημαντικές, που νομίζω ότι μπορώ να συναγάγω από την οικονομία του άρθρου 48 και τους σκοπούς της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Πράγματι, νομίζω ότι το δικαίωμα διαμονής των εργαζομένων, εφόσον τους έχει επιτραπεί η είσοδος στο έδαφος κράτους μέλους, συνδέεται αναπόσπαστα με το δικαίωμα κατοχής μιας θέσης απασχολήσεως, η δε άσκηση του τελευταίου αυτού δικαιώματος περιλαμβάνει και το δικαίωμα του να ορίζουν τη διαμονή τους σε οποιοδήποτε τμήμα του εδάφους του κράτους υποδοχής υπό τις ίδιες με τους υπηκόους του οικείου κράτους προϋποθέσεις.

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης, θεμέλιο του κανονισμού 1612/68 όσον αφορά τόσο την πρόσβαση σε απασχόληση όσο και τις συνθήκες εργασίες, ισχύει, κατά τη γνώμη μου, και όσον αφορά το δικαίωμα διαμονής.

Καίτοι δεν μπορεί να αποκλείεται, ως «ULTIMA RATIO», η απέλαση ενός εργαζομένου από κράτος μέλος της Κοινότητας σε περίπτωση που λόγω της προσωπικής του συμπεριφοράς προκάλεσε ή μπορεί να προκαλέσει αρκούντως σοβαρή διατάραξη

στη δημόσια τάξη και μολονότι είναι αληθές ότι ο κανόνας της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας δεν ισχύει εν προκειμένω, εφόσον τα κράτη μέλη δεν μπορούν, δυνάμει γενικής αρχής του διεθνούς δικαίου, να στερούν τους δικούς τους υπηκόους από το δικαίωμα να ζουν στο έδαφός τους, δεν συμβαίνει το ίδιο και όσον αφορά την απαγόρευση διαμονής.

Φυσικά αντιλαμβάνομαι ότι, στο πλαίσιο της δομής του άρθρου 48, η επιφύλαξη της δημόσιας τάξης τοποθετείται στην κορυφή της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού ως δικαιολογία για παρεκκλίσεις τόσο από το δικαίωμα των εργαζόμενων «να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας» όσο και από το δικαίωμα να διακινούνται ελεύθερα εντός του εδάφους των κρατών μελών και να διαμένουν εκεί προκειμένου να εργάζονται. Αλλά η άσκηση των αδιάσπαστων αυτών δικαιωμάτων αποκλείει, σύμφωνα με την παράγραφο 2, κάθε στηριζόμενη στην ιθαγένεια δυσμενή διάκριση.

Από τα προηγούμενα συνάγω το συμπέρασμα ότι, σ' ένα κράτος μέλος, δεν μπορεί να ληφθεί μέτρο απαγορεύον τη διαμονή εντός τμήματος του εδάφους εναντίον εργαζομένου υπηκόου άλλου κράτους μέλους παρά μόνο υπό τις προϋποθέσεις που μια τέτοια απόφαση θα μπορούσε να πλήξει και ένα γηγενή.

Απαντώντας σε τεθείσες από το Δικαστήριο ερωτήσεις, η Γαλλική Κυβέρνηση ανέφερε ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 44 του γαλλικού ποινικού κώδικα, η απαγόρευση διαμονής συνιστά παρεπόμενη ποινή η οποία επιβάλλεται μόνο από το διατάξαν την κύρια ποινή δικαστήριο. Εκτός από την σπανιότατη περίπτωση της προβλεπόμενης με το νόμο της 3ης Απριλίου 1955 κατάστασης ανάγκης, τέτοιο μέτρο δεν μπορεί να ληφθεί από τις διοικητικές αρχές.

Περαίνοντας, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι:

1) Η χρησιμοποιούμενη στο άρθρο 48, παράγραφος 3 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας έκφραση «περιορισμοί που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως» αφορά τόσο τις ατομικές αποφάσεις που περιορίζουν την ελευθερία διακινήσεως και διαμονής των εργαζομένων που είναι υπήκοοι κρατών μελών όσο και τις κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται στο τομέα αυτό από τις εθνικές αρχές·

2) απόφαση με την οποία απαγορεύεται σε τέτοιον εργαζόμενο η διαμονή σε τμήμα του εδάφους του κράτους υποδοχής δικαιολογείται ενόψει των στόχων του άρθρου 48 της Συνθήκης και ιδίως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας μόνο εφόσον η εν λόγω απόφαση λαμβάνεται υπό ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που μπορούν να δικαιολογήσουν τη λήψη τέτοιου μέτρου εναντίον υπηκόου του κράτους αυτού.