ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 26ης Νοεμβρίου 2002 *

Στην υπόθεση C-100/01,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Conseil d'État (Γαλλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Ministre de l'Intérieur

και

Aitor Oteiza Olazabal,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 6, 8 Α και 48 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 12 ΕΚ, 18 ΕΚ και 39 ΕΚ) καθώς και της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16),

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, J.-P. Puissochet, M. Wathelet και R. Schintgen, προέδρους τμήματος, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann (εισηγητή), B. Σκουρή, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr και J. N. Cunha Rodrigues, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Tizzano

γραμματέας: M.-F. Contet, υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο A. Oteiza Olazabal, εκπροσωπούμενος από τον D. Rouget, avocat,

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους R. Abraham, G. de Bergues και C. Chevallier,

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την Abogacía del Estado,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον U. Leanza, επικουρούμενο από την F. Quadri, avvocato dello Stato,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον D. Martin και την C. O'Reilly,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του A. Oteiza Olazabal, εκπροσωπούμενου από τον D. Rouget, της Γαλλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον R. Abraham και την C. Bergeot, της Βελγικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από την A. Snoecx, της Ισπανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από την Abogacía del Estado, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τον D. Martin και την C. O'Reilly, κατά τη συνεδρίαση της 15ης Ιανουαρίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 29ης Δεκεμβρίου 2000, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 28 Φεβρουαρίου 2001, το Conseil d'État υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 6, 8 Α και 48 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 12 ΕΚ, 18 ΕΚ και 39 ΕΚ) καθώς και της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16).

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του Γάλλου Υπουργού Εσωτερικών και του A. Oteiza Olazabal, Ισπανού υπηκόου, σχετικά με τη νομιμότητα μέτρων περιοριζόντων το δικαίωμα διαμονής του τελευταίου σε ένα τμήμα του γαλλικού εδάφους.

Νομικό πλαίσιο

Κοινοτικό δίκαιο

3 Το άρθρο 6, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης προβλέπει:

«Εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών της, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας.»

4 Το άρθρο 8 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης ορίζει:

«Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογής της.»

5 Σύμφωνα με το άρθρο 48 της Συνθήκης:

«1. Εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητος το αργότερο κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

2. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.

3. Με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους:

α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας,

β) να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτόν εντός της επικρατείας των κρατών μελών·

γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με το σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους·

[...]».

6 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221 προβλέπει:

«Η παρούσα οδηγία αφορά τις διατάξεις τις σχετικές με την είσοδο στην επικράτεια, την έκδοση ή την ανανέωση της αδείας διαμονής ή την απομάκρυνση από την επικράτεια, οι οποίες θεσπίζονται από τα κράτη μέλη για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.»

7 Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 64/221 ορίζει:

«1. Τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν.

2. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν δύνανται καθ' εαυτές να αιτιολογήσουν την λήψη παρόμοιων μέτρων.»

8 Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43), η άδεια διαμονής ενός διακινούμενου εργαζομένου «πρέπει να ισχύει για ολόκληρη την επικράτεια του κράτους μέλους που την έχει εκδώσει».

9 Σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας 68/360:

«Τα κράτη μέλη δύνανται να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της παρούσης οδηγίας μόνο για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.»

Εθνικό δίκαιο

10 Το άρθρο 2 του διατάγματος αριθ. 46-448, της 18ης Μαρτίου 1946, για την εφαρμογή των άρθρων 8 και 36 της διατάξεως της 2ας Νοεμβρίου 1945 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στη Γαλλία, όπως τροποποιήθηκε με το διάταγμα αριθ. 93-1285, της 6ης Δεκεμβρίου 1993 (JORF της 8ης Δεκεμβρίου 1993, σ. 17045, στο εξής: διάταγμα αριθ. 46-448), ορίζει:

«Υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 1, οι αλλοδαποί μπορούν να διαμένουν και κυκλοφορούν ελεύθερα στο μητροπολιτικό έδαφος.

Παρ' όλ' αυτά, ο Υπουργός Εσωτερικών δύναται να ορίσει, με σχετική απόφαση, ορισμένα γεωγραφικά διαμερίσματα εντός των οποίων οι αλλοδαποί δεν δύνανται, από της ημερομηνίας εκδόσεως της εν λόγω αποφάσεως, να επιλέξουν την κατοικία τους χωρίς να έχουν προηγουμένως λάβει την άδεια του préfet [νομάρχη] του τόπου όπου επιθυμούν να μεταβούν.

Οι κάρτες διαμονής των αλλοδαπών που έχουν την κατοικία τους σ' αυτά τα γεωγραφικά διαμερίσματα φέρουν ειδική μνεία βάσει της οποίας αυτές ισχύουν για το σχετικό γεωγραφικό διαμέρισμα.

Όταν προκύπτει ότι είναι ανάγκη ένας μη κάτοχος αδείας διαμονής αλλοδαπός να τεθεί, λόγω διαγωγής ή προγενεστέρων πράξεών του, υπό ειδική επίβλεψη, ο Υπουργός Εσωτερικών δύναται να του απαγορεύσει να διαμένει σ' ένα ή περισσότερα γεωγραφικά διαμερίσματα. Ο commissaire de la République [νομάρχης ή άλλο πρόσωπο] δύναται, σε μια τέτοια περίπτωση, να περιορίσει στο γεωγραφικό διαμέρισμα ή, στο πλαίσιο αυτού, σε μία ή περισσότερες περιφέρειες της επιλογής του την ισχύ της αδείας διαμονής ή άλλου σχετικού εγγράφου που έχει χορηγηθεί στον ενδιαφερόμενο. Στην άδεια διαμονής του ενδιαφερομένου μνημονεύεται η απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Αποκέντρωσης ή του commissaire de la République.

Οι μνημονευόμενοι στο προηγούμενη εδάφιο αλλοδαποί δεν μπορούν να μετακινηθούν εκτός της ζώνης ισχύος της αδείας τους διαμονής χωρίς sauf-conduit [ειδική άδεια διελεύσεως] εκδιδόμενη από την αρμόδια αστυνομική αρχή ή, ελλείψει αυτής, από τη χωροφυλακή του τόπου της κατοικίας τους.

Ο αλλοδαπός που θα επιλέξει την κατοικία του ή θα διαμείνει σε περιοχή της επικράτειας κατά παράβαση των διατάξεων του παρόντος άρθρου τιμωρείται με τις ποινές που προβλέπονται για τις παραβάσεις πέμπτης κατηγορίας.»

Η διαφορά της κύριας δίκης

11 Από την απόφαση περί παραπομπής καθώς και από τη δικογραφία προκύπτει ότι ο A. Oteiza Olazabal, Ισπανός υπήκοος βασκικής καταγωγής, εγκατέλειψε την Ισπανία τον Ιούλιο του 1986 για να εισέλθει στη Γαλλία όπου ζήτησε να του αναγνωριστεί η ιδιότητα του πολιτικού πρόσφυγα, αίτημα που δεν έγινε δεκτό.

12 Στις 23 Απριλίου 1988, ο A. Oteiza Olazabal εδιώχθη δικαστικώς στο γαλλικό έδαφος, στο πλαίσιο διαδικασίας κινηθείσας κατ' αυτού κατόπιν της απαγωγής ενός βιομηχάνου στο Μπιλμπάο (Ισπανία), απαγωγή διεκδικηθείσα από την ΕΤΑ. Στις 8 Ιουλίου 1991, το εν λόγω πρόσωπο καταδικάστηκε από το Tribunal de grande instance de Paris (Γαλλία), δικάζον ως πλημμελειοδικείο, σε φυλάκιση δεκαοκτώ μηνών, εκ των οποίων οι οκτώ με αναστολή, και σε τεσσάρων ετών απαγόρευση διαμονής, λόγω συμμετοχής σε οργάνωση κακοποιών με σκοπό τη διατάραξη της δημοσίας τάξεως δι' εκφοβισμού ή τρομοκρατίας.

13 Προβάλλοντας την ιδιότητά του ως κοινοτικού υπηκόου, ο A. Oteiza Olazabal ζήτησε τη χορήγηση αδείας διαμονής. Οι γαλλικές αρχές απέρριψαν την αίτησή του, χορηγώντας του προσωρινές άδειες διαμονής. Εξάλλου, το εν λόγω πρόσωπο αποτέλεσε το αντικείμενο μέτρου ειδικής επιβλέψεως, σύμφωνα με το άρθρο 2 του διατάγματος αριθ. 46-448, πράγμα που σημαίνει ότι του απαγορευόταν να διαμένει σε εννέα γεωγραφικά διαμερίσματα. Η ισχύς του μέτρου αυτού έληξε τον Ιούλιο του 1995.

14 Το 1996 ο A. Oteiza Olazabal, ο οποίος έως τότε κατοικούσε στο γεωγραφικό διαμέρισμα των Hauts-de-Seine (περιφέρεια της Ile-de-France), αποφάσισε να εγκατασταθεί στο γεωγραφικό διαμέρισμα των Ατλαντικών Πυρηναίων (περιφέρεια της Ακουϊτανίας), που συνορεύει με την Ισπανία, και, πιο συγκεκριμένα, με την Αυτόνομη Κοινότητα της Χώρας των Βάσκων.

15 Ύστερα από πληροφορίες της αστυνομίας, σύμφωνα με τις οποίες ο A. Oteiza Olazabal εξακολουθούσε να διατηρεί σχέσεις με την ΕΤΑ, ο Υπουργός Εσωτερικών αποφάσισε, με απόφαση της 21ης Μαρτίου 1996, ληφθείσα βάσει του άρθρου 2 του διατάγματος αριθ. 46-448, να του απαγορεύσει τη διαμονή σε 31 γεωγραφικά διαμερίσματα, ώστε να τον απομακρύνει από τα ισπανικά σύνορα. Με απόφαση της 25ης Ιουνίου 1996, ο νομάρχης των Hauts-de-Seine του απαγόρευσε να εγκαταλείψει αυτό το γεωγραφικό διαμέρισμα χωρίς άδεια.

16 Ο A. Oteiza Olazabal προσέφυγε στο Tribunal administratif de Paris (Γαλλία) ζητώντας την ακύρωση αυτών των δύο αποφάσεων, αίτημα που το tribunal αυτό έκανε δεκτό με απόφαση της 7ης Ιουλίου 1997. Η απόφαση αυτή επιβεβαιώθηκε από το cour administrative d'appel de Paris (Γαλλία) με απόφαση της 18ης Φεβρουαρίου 1999.

17 Τα δικαστήρια αυτά έκριναν ότι οι διατάξεις των άρθρων 6, 8 Α και 48 της Συνθήκης καθώς και της οδηγίας 64/221, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο με την απόφασή του της 28ης Οκτωβρίου 1975, 36/75, Rutili (Συλλογή τόμος 1975, σ. 367), εμπόδιζαν τη λήψη τέτοιων μέτρων κατά του A. Oteiza Olazabal.

18 Κατ' αυτής της αποφάσεως του cour administrative d'appel ο Υπουργός Εσωτερικών υπέβαλε αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Conseil d'État.

19 Το Conseil d'État έκρινε, κατ' αρχάς, ότι, μολονότι το άρθρο 8 Α της Συνθήκης αναγνωρίζει σε κάθε πολίτη της Ενώσεως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, πράττει τούτο υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και προϋποθέσεων που προβλέπονται από τη Συνθήκη και από τις θεσπισμένες για την εφαρμογή της διατάξεις. Ομοίως, στο άρθρο 6 της Συνθήκης προβλέπεται η απαγόρευση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μόνο στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης και μόνον υπό την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που αυτή προβλέπει. Εξάλλου, το άρθρο 48 της Συνθήκης, μολονότι προβλέπει, στην παράγραφό του 1, ότι εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας και διευκρινίζει, στην παράγραφό του 3, ότι αυτή η ελευθερία συνεπάγεται το δικαίωμα καταλήψεως θέσεων που πράγματι προσφέρονται και ελεύθερης, για τον σκοπό αυτό, διακινήσεως στην επικράτεια των κρατών μελών, προβλέπει τούτο υπό τη ρητή επιφύλαξη της περιπτώσεως περιορισμών δικαιολογουμένων για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.

20 Στη συνέχεια, το Conseil d'État επισήμανε ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η προβλεπόμενη στο άρθρο 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης επιφύλαξη επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν, έναντι υπηκόων άλλων κρατών μελών, για λόγους δημοσίας τάξεως, μέτρα απαγορεύσεως εισόδου στην εθνική επικράτειά τους ή απομακρύνσεως από αυτή, μέτρα τα οποία δεν μπορούν να εφαρμόζονται επί των δικών τους υπηκόων.

21 Τέλος, το εν λόγω δικαιοδοτικό όργανο διαπίστωσε ότι η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί τα μέτρα που λαμβάνονται για τη διασφάλιση της δημοσίας τάξεως να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκομένου στόχου και να μην υπερβαίνουν τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για τον σκοπό αυτό. Στο πλαίσιο αυτό, το Conseil d'État υπογράμμισε ότι ένα περιορίζον την εδαφική ισχύ μιας αδείας διαμονής μέτρο είναι λιγότερο αυστηρό από μια απόφαση περί απελάσεως.

22 Υπό το φως των ανωτέρω σκέψεων, το Conseil d'État, διερωτώμενο σχετικά με το κύρος, από πλευράς κοινοτικού δικαίου, ενός μέτρου περιορίζοντος το δικαίωμα διαμονής υπηκόου άλλου κράτους μέλους σε τμήμα της εθνικής επικράτειας, αποφάσισε να αναστείλει τη σχετική διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Μήπως οι διατάξεις των άρθρων 6, 8 Α και 48 της Συνθήκης της Ρώμης, νυν, αντιστοίχως, άρθρων 12 [ΕΚ], 19 [ΕΚ] και 39 [ΕΚ], η αρχή της αναλογικότητας που έχει εφαρμογή στο κοινοτικό δίκαιο, καθώς και οι διατάξεις του παραγώγου δικαίου που έχουν θεσπιστεί για την εφαρμογή της Συνθήκης, ειδικότερα δε η οδηγία 64/221/ΕΟΚ, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, εμποδίζουν ένα κράτος μέλος να λάβει έναντι υπηκόου άλλου κράτους μέλους που υπάγεται στις διατάξεις της Συνθήκης διοικητικό μέτρο που να περιορίζει, υπό τον δικαστικό έλεγχο της νομιμότητας του μέτρου, τη διαμονή του υπηκόου αυτού σε τμήμα της εθνικής επικράτειας όταν λόγοι δημοσίας τάξεως εμποδίζουν τη διαμονή του στο υπόλοιπο της επικράτειας ή, σε μια τέτοια περίπτωση, το μόνο περιοριστικό της διαμονής μέτρο που μπορεί νομίμως να ληφθεί έναντι του υπηκόου αυτού συνίσταται σε μέτρο πλήρους απαγορεύσεως διαμονής στην επικράτεια λαμβανόμενο σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

23 Επιβάλλεται, προκαταρκτικώς, να προσδιοριστούν οι διατάξεις της Συνθήκης που εφαρμόζονται επί μιας υποθέσεως όπως αυτή της κύριας δίκης. Συναφώς, από τις κατατεθείσες στο Δικαστήριο παρατηρήσεις προκύπτει ότι ο A. Oteiza Olazabal εργάστηκε, καθ' όλη την κρίσιμη όσον αφορά την υπόθεση της κύριας δίκης περίοδο, ως μισθωτός στη Γαλλία.

24 Υπό τις περιστάσεις αυτές, προκύπτει ότι η υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης.

25 Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει λόγος να ερμηνευθεί το άρθρο 6 της Συνθήκης. Πράγματι, η διάταξη αυτή, η οποία καθιερώνει τη γενική αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, μπορεί να εφαρμοστεί αυτοτελώς μόνο σε καταστάσεις διεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο για τις οποίες η Συνθήκη δεν προβλέπει ειδική απαγόρευση των διακρίσεων (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 25ης Ιουνίου 1997, C-131/96, Mora Romero, Συλλογή 1997, σ. I-3659, σκέψη 10).

26 Ομοίως, πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 8 Α της Συνθήκης, με το οποίο προβλέπεται, γενικώς, το δικαίωμα, όσον αφορά κάθε πολίτη της Ενώσεως, να κυκλοφορεί και να διαμένει ελευθέρως στην επικράτεια των κρατών μελών, βρίσκει ειδική έκφραση στο άρθρο 48 της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Στο μέτρο που η υπόθεση της κύριας δίκης εμπίπτει στην τελευταία αυτή διάταξη, δεν παρίσταται ανάγκη εκδόσεως αποφάσεως σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 8 Α της Συνθήκης (βλ., καθόσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, την απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-193/94, Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος, Συλλογή 1996, σ. I-929, σκέψη 22).

27 Το άρθρο 48 της Συνθήκης διασφαλίζει, μεταξύ άλλων, στους υπηκόους των κρατών μελών το δικαίωμα διαμονής εντός άλλου κράτους μέλους προκειμένου να απασχολούνται εκεί. Ωστόσο, δυνάμει της παραγράφου του 3, είναι δυνατή η επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα αυτό, στο μέτρο όπου τέτοιοι περιορισμοί δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.

28 Στην προπαρατεθείσα υπόθεση Rutili, στην οποία αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο, ερωτήθηκε το Δικαστήριο σχετικά με την ερμηνεία της εννοίας των «περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως», ερώτημα σχετικά με το οποίο το Δικαστήριο παρέσχε ορισμένες διασαφηνίσεις.

29 Απάντησε στα προδικαστικά ερωτήματα, πρώτον, ότι η έκφραση «υπό την επιφύλαξη περιορισμών δικαιολογουμένων για λόγους δημοσίας τάξεως» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης αφορά όχι μόνον τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που κάθε κράτος μέλος έχει θεσπίσει προκειμένου να περιορίσει, στο έδαφός του, την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή υπηκόων άλλων κρατών μελών αλλά και τις ατομικές αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν τέτοιων νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων.

30 Δεύτερον, το Δικαστήριο έκρινε ότι η δικαιολόγηση μέτρων σκοπούντων στη διασφάλιση της δημοσίας τάξεως πρέπει να εκτιμάται από πλευράς όλων των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο, αφενός, τον περιορισμό της εισάγουσας διακρίσεις σχετικής εκτιμήσεως των κρατών μελών και, αφετέρου, τη διασφάλιση της προασπίσεως των δικαιωμάτων των προσώπων στα οποία έχουν επιβληθεί, για τον σκοπό αυτό, περιοριστικά μέτρα.

31 Το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι τέτοιοι περιορισμοί και διασφαλίσεις προκύπτουν, ιδίως, από την επιβληθείσα στα κράτη μέλη υποχρέωση να θεμελιώνει τα λαμβανόμενα μέτρα αποκλειστικώς στην ατομική συμπεριφορά των προσώπων επί των οποίων αυτά εφαρμόζονται, να απέχει από κάθε σχετικό μέτρο που θα χρησιμοποιούνταν για σκοπούς άσχετους προς τις ανάγκες της δημοσίας τάξεως ή θα παρεμπόδιζε την άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, να γνωστοποιεί αμελητί, σε κάθε πληττόμενο από περιοριστικά μέτρα πρόσωπο — και υπό την επιφύλαξη της περιπτώσεως όπου λόγοι σχετικοί με την κρατική ασφάλεια θα εμπόδιζαν κάτι τέτοιο, τους λόγους επί των οποίων ερείδεται η ληφθείσα από-

φαση, και, τέλος, τη διασφάλιση της πραγματικής ασκήσεως των μέσων ένδικης προστασίας.

32 Ειδικότερα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να επιβάλλει, σε υπηκόους άλλων κρατών μελών υπαγομένους στις διατάξεις της Συνθήκης μέτρα περιορίζοντα το δικαίωμα διαμονής σε τμήμα του εθνικού εδάφους μόνο στις περιπτώσεις και σύμφωνα με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τέτοια μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται στους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους.

33 Προκειμένου να δοθεί λυσιτελής απάντηση στο αιτούν δικαστήριο όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, πρέπει αυτή η τελευταία απάντηση, που αφορά τον πυρήνα της υποθέσεως της κύριας δίκης, να ενταχθεί στο πλαίσιο που της προσιδιάζει.

34 Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνηστεί ότι η προαπαρατεθείσα απόφαση Rutili αφορούσε την κατάσταση ενός Ιταλού υπηκόου κατοικούντος στη Γαλλία από της γεννήσεώς του και έχοντος αποτελέσει το αντικείμενο, σ' αυτό το κράτος μέλος, μέτρων περιοριστικών του δικαιώματός του διαμονής λόγω των πολιτικών και συνδικαλιστικών δραστηριοτήτων του. Στο πρόσωπο αυτό είχαν προσαφθεί ορισμένες δραστηριότητες συνιστάμενες, κατ' ουσίαν, σε πολιτικού χαρακτήρα δράση κατά τις βουλευτικές εκλογές του Μαρτίου 1967 και των γεγονότων των Μαΐου-Ιουνίου 1968, καθώς και για τη συμμετοχή του σε εκδήλωση κατά τον εορτασμό, το έτος 1968, της επετείου της 14ης Ιουλίου.

35 Αντιθέτως, ο καθού της κύριας δίκης έχει καταδικαστεί, στη Γαλλία, σε 18 μηνών φυλάκιση καθώς και σε τετραετή απαγόρευση διαμονής λόγω της συμμετοχής του σε οργάνωση κακοποιών με σκοπό τη διατάραξη της δημοσίας τάξεως διά του εκφοβισμού ή της τρομοκρατίας. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι τα διοικητικού χαρακτήρα αστυνομικά μέτρα που έχουν ληφθεί εναντίον του και των οποίων η νομιμότητα αποτελεί το αντικείμενο της διαδικασίας της κύριας δίκης είχαν αιτιολογηθεί από το γεγονός ότι αυτός αποτελούσε μέλος ένοπλης και οργανωμένης ομάδας της οποίας οι δραστηριότητες συνίσταντο στην προσβολή της δημοσίας τάξεως, στο γαλλικό έδαφος. Εξάλλου, η πρόληψη μιας τέτοιας δραστηριότητας μπορεί να θεωρηθεί ως εμπίπτουσα στην διατήρηση της δημοσίας ασφαλείας.

36 Κατά τα λοιπά, πρέπει να επισημανθεί ότι, στην προπαρατεθείσα υπόθεση Rutili, το αιτούν δικαστήριο διατηρούσε αμφιβολίες ως προς το ζήτημα αν μια συγκεκριμένη κατάσταση, όπως αυτή του Rutili, ο οποίος είχε ασκήσει συνδικαλιστικά δικαιώματα, επέτρεπε τη λήψη μέτρου σκοπούντος στη διατήρηση της δημοσίας τάξεως. Αντιθέτως, όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο στηρίζεται στην αρχή ότι λόγοι δημοσίας τάξεως εμποδίζουν τη διαμονή, εντός τμήματος της επικράτειας, του διαδίκου στην κύρια δίκη διακινούμενου εργαζομένου και ότι ελλείψει δυνατότητας λήψεως μέτρου απαγορεύοντος τη διαμονή σ' αυτό το τμήμα της επικράτειας, οι ανωτέρω λόγοι δημοσίας τάξεως θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν μέτρο απαγορεύσεως της διαμονής στο σύνολο της επικράτειας.

37 Υπό τις περιστάσεις αυτές, είναι ανάγκη να εξεταστεί εάν αντίκειται προς το άρθρο 48 της Συνθήκης το να λάβει ένα κράτος μέλος, έναντι διακινούμενου εργαζομένου, υπηκόου άλλου κράτους μέλους, διοικητικού χαρακτήρα αστυνομικά μέτρα περιορίζοντα το δικαίωμα διαμονής του σε τμήμα της εθνικής επικράτειας.

38 Όπως ορθώς έχει υπογραμμίσει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 29 των προτάσεών του, από το γράμμα του άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης δεν προκύπτει ότι οι δικαιολογούμενοι για λόγους δημοσίας τάξεως περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων πρέπει πάντοτε να έχουν την ίδια εδαφική έκταση με αυτήν των παρεχομένων από τη διάταξη αυτή δικαιωμάτων. Εξάλλου, η ερμηνεία αυτή δεν αντίκειται στο παράγωγο δίκαιο. Πράγματι, μολονότι το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 68/360 απαιτεί η άδεια διαμονής να ισχύει για το σύνολο της επικράτειας του εκδόσαντος αυτήν κράτους μέλους, το άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας επιτρέπει παρέκκλιση, ιδίως για λόγους δημοσίας τάξεως, από τη διάταξη αυτή.

39 Πρέπει να υπομνηστεί ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης επιφύλαξη παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα, ενόψει ενός πραγματικού και αρκούντως σοβαρού κινδύνου, θίγοντος θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας, να επιβάλλει περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (βλ., κατά την έννοια αυτή, τις αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau, Συλλογή τόμος 1977, σ. 617, σκέψη 35, και της 5ης Φεβρουαρίου 1991, C-363/89, Roux, Συλλογή 1991, σ. I-273, σκέψη 30).

40 Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι οι επιφυλάξεις που διατυπώνονται στο άρθρο 48 της Συνθήκης και στο άρθρο 56 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 46 ΕΚ) επιτρέπουν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν, έναντι των υπηκόων των άλλων κρατών μελών, για λόγους, ιδίως, δημοσίας τάξεως, μέτρα που δεν μπορούν να εφαρμόσουν στους υπηκόους τους, υπό την έννοια ότι δεν έχουν την εξουσία να τους απομακρύνουν από την εθνική επικράτειά τους ή να τους απαγορεύσουν την είσοδο σ' αυτήν (βλ. αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, Van Duyn, Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψεις 22 και 23· της 18ης Μαΐου 1982, 115/81 και 116/81, Adoui και Cornuaille, Συλλογή 1982, σ. 1665, σκέψη 7· της 17ης Ιουνίου 1997, C-65/95 και C-111/95, Shingara και Radiom, Συλλογή 1997, σ. I-3343, σκέψη 28, και της 19ης Ιανουαρίου 1999, C-348/96, Calfa, Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψη 20).

41 Στο πλαίσιο καταστάσεων όπου είναι δυνατό να εφαρμόζονται, επί των υπηκόων των άλλων κρατών μελών, μέτρα απομακρύνσεως ή απαγορεύσεως διαμονής, είναι επίσης δυνατό να επιβληθούν σ' αυτούς τα λιγότερο αυστηρά μέτρα που αποτελούν οι μερικοί περιορισμοί του δικαιώματός τους διαμονής, οι οποίοι δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, χωρίς να παρίσταται ανάγκη τα ίδια μέτρα να μπορούν να εφαρμοστούν από το εν λόγω κράτος μέλος και στους δικούς του υπηκόους.

42 Επιβάλλεται,ωστόσο, να υπομνηστεί ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί, στηριζόμενο στη σχετική με τη δημόσια τάξη επιφύλαξη των άρθρων 48 και 56 της Συνθήκης, να λάβει μέτρα κατά υπηκόου άλλου κράτους μέλους λόγω μιας συμπεριφοράς η οποία, στην περίπτωση που θα προερχόταν από υπηκόους του πρώτου κράτους μέλους, δεν θα επέτρεπε τη λήψη κατασταλτικών ή άλλων πραγματικών και αποτελεσματικών μέτρων σκοπούντων στην καταστολή αυτής της συμπεριφοράς (βλ., κατά την έννοια αυτή, την προπαρατεθείσα απόφαση Adoui και Cornuaille, σκέψη 9).

43 Επιβάλλεται επίσης να τονιστεί ότι ένα περιοριστικό κάποιας από τις διασφαλιζόμενες από τη Συνθήκη θεμελιώδεις ελευθερίες μέτρο δεν μπορεί να δικαιολογηθεί παρά μόνον εφόσον τηρείται εν προκειμένω η αρχή της αναλογικότητας. Συναφώς, πρέπει ένα τέτοιο μέτρο να είναι κατάλληλο για τη διασφάλιση της επιτεύξεως του σκοπού που επιδιώκεται και να μην υπερβαίνει τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού (απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard, Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37).

44 Κατά τα λοιπά, έχει σημασία να υπογραμμιστεί ότι στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται ο έλεγχος του ζητήματος εάν τα λαμβανόμενα εν προκειμένω μέτρα πράγματι αφορούν ατομική συμπεριφορά συνιστώσα πραγματικό και αρκούντως σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια και αν με τα εν λόγω μέτρα τηρείται, οπωσδήποτε, η αρχή της αναλογικότητας.

45 Κατά συνέπεια, στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι δεν αντίκειται ούτε προς το άρθρο 48 της Συνθήκης ούτε προς τις διατάξεις του παραγώγου δικαίου, με τις οποίες πραγματώνεται η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων, να αποφασίσει ένα κράτος μέλος, έναντι ενός διακινούμενου εργαζομένου υπηκόου άλλου κράτους μέλους, τη λήψη διοικητικού χαρακτήρα αστυνομικών μέτρων περιοριζόντων το δικαίωμα διαμονής αυτού σε τμήμα του εθνικού εδάφους, και τούτο υπό την προϋπόθεση

— ότι κάτι τέτοιο δικαιολογείται από λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας ερειδόμενους στην ατομική συμπεριφορά του,

— ότι, ελλείψει τέτοιας δυνατότητας, οι λόγοι αυτοί μπορούν να οδηγήσουν, λόγω της σοβαρότητάς τους, μόνο σε ένα μέτρο απαγορεύσεως διαμονής ή απομακρύνσεως από ολόκληρη την εθνική επικράτεια

— και ότι η συμπεριφορά που το οικείο κράτος μέλος σκοπεί να παρεμποδίσει παρέχει τη δυνατότητα, όταν κάτι τέτοιο προέρχεται από τους δικούς του υπηκόους, κατασταλτικών ή άλλων πραγματικών και αποτελεσματικών μέτρων σκοπούντων στην καταστολή της συμπεριφοράς αυτής.

Επί των δικαστικών εξόδων

46 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Γαλλική, η Βελγική, η Ισπανική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. 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.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με απόφαση της 29ης Δεκεμβρίου 2000 το Conseil d'État, αποφαίνεται:

Δεν αντίκειται ούτε προς το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 39 ΕΚ) ούτε προς τις διατάξεις του παραγώγου δικαίου, με τις οποίες πραγματώνεται η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων, να αποφασίσει ένα κράτος μέλος, έναντι ενός διακινούμενου εργαζομένου υπηκόου άλλου κράτους μέλους, τη λήψη διοικητικού χαρακτήρα αστυνομικών μέτρων περιοριζόντων το δικαίωμα διαμονής αυτού σε τμήμα του εθνικού εδάφους, και τούτο υπό την προϋπόθεση

— **ότι κάτι τέτοιο δικαιολογείται από λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας ερειδόμενους στην ατομική συμπεριφορά του,**

— **ότι, ελλείψει τέτοιας δυνατότητας, οι λόγοι αυτοί μπορούν να οδηγήσουν, λόγω της σοβαρότητάς τους, μόνο σε ένα μέτρο απαγορεύσεως διαμονής ή απομακρύνσεως από ολόκληρη την εθνική επικράτεια**

— **και ότι η συμπεριφορά που το οικείο κράτος μέλος σκοπεί να παρεμποδίσει παρέχει τη δυνατότητα, όταν κάτι τέτοιο προέρχεται από τους δικούς του υπηκόους, κατασταλτικών ή άλλων πραγματικών και αποτελεσματικών μέτρων σκοπούντων στην καταστολή της συμπεριφοράς αυτής.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Σκουρής
Macken	Colneric	von Bahr

Cunha Rodrigues

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 26 Νοεμβρίου 2002.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias