ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 17ης Ιουνίου 1997 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-65/95 και C-111/95,

που έχουν ως αντικείμενο αιτήσεις του High Court of Justice, Queen's Bench Division (Ηνωμένο Βασίλειο), προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με τις οποίες ζητείται, στα πλαίσια των εκκρεμών ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου διαφορών μεταξύ

The Queen

και

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Mann Singh Shingara** (C-65/95),

και μεταξύ

The Queen

και

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abbas Radiom** (C-111/95),

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 8 και 9 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 από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, G. F. Mancini, J. L. Murray και L. Sevón (εισηγητή), προέδρους τμήματος, K. N. Κακούρη, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: D. Ruiz-Jarabo Colomer
γραμματέας: R. Grass

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο Shingara, εκπροσωπούμενος από τους Ian Macdonald, QC, και Raza Husain, barrister, εντολοδόχους του Michael Ellman, solicitor,

— ο Radiom, εκπροσωπούμενος από τους Nicholas Blake, QC, και Duran Seddon, barrister, εντολοδόχους του Christopher Randall, solicitor,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπουμένη από τη Lindsey Nicoll, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενη από τους Stephen Richards και Ian Burnett, barristers,

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τις Catherine de Salins, υποδιευθύντρια στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και Anne de Bourgoing, chargée de mission στην ίδια διεύθυνση,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τους Christopher Docksey και Pieter van Nuffel, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του Shingara, του Radiom, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 8ης Οκτωβρίου 1996,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 26ης Νοεμβρίου 1996,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διατάξεις της 3ης Φεβρουαρίου 1995, οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 13 Μαρτίου (C-65/95) και στις 3 Απριλίου (C-111/95) 1995, το High Court of Justice, Queen's Bench Division, υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, πέντε προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 8 και 9 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 από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16, στο εξής: οδηγία).

2 Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, οι προσφεύγοντες των κύριων δικών, των οποίων δεν επετράπη η είσοδος στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου, ζήτησαν μεταξύ άλλων να αναγνωριστεί ότι είχαν δικαίωμα προσφυγής, δυνάμει του άρθρου 8 της οδηγίας, κατά των αποφάσεων που εκδόθηκαν εις βάρος τους από το Υπουργείο Εσωτερικών για λόγους δημοσίας τάξεως ή δικαίωμα εξετάσεως της περιπτώσεώς τους από ανεξάρτητη αρχή, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 9 της οδηγίας.

3 Το άρθρο 8 της οδηγίας ορίζει:

«Ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να ασκήσει κατά της αποφάσεως περί αρνήσεως εισόδου, αρνήσεως εκδόσεως ή ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή κατά της αποφάσεως περί απομακρύνσεως από την επικράτεια, τις προσφυγές που δύνανται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως.»

4 Το άρθρο 9 της οδηγίας προβλέπει:

«1. Αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, η απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή η απόφαση περί απομακρύνσεως του κατόχου αδείας διαμονής από την επικράτεια λαμβάνεται από τη διοικητική αρχή — εκτός επειγουσών περιπτώσεων — μόνο κατόπιν γνώμης αρμοδίας αρχής της χώρας υποδοχής, ενώπιον της οποίας ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του και να δύναται να επικουρείται ή να εκπροσωπείται κατά τους διαδικαστικούς όρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία.

Η αρχή αυτή πρέπει να είναι άλλη από εκείνη που έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει την απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή την απόφαση περί απομακρύνσεως.

2. Οι αποφάσεις περί αρνήσεως εκδόσεως της πρώτης αδείας διαμονής, καθώς και οι αποφάσεις περί απομακρύνσεως προ της εκδόσεως της εν λόγω αδείας, υποβάλλονται προς εξέταση, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, στην αρχή εκείνη, η προηγουμένη γνώμη της οποίας προβλέπεται από την παράγραφο 1. Ο ενδιαφερόμενος επιτρέπεται τότε να αναλάβει αυτοπροσώπως την υπεράσπισή του, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην υπεράσπιση αυτή.»

5 Οι προσφυγές κατ' απαγορεύσεως εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο διέπονται από το άρθρο 13 του Immigration Act του 1971 (νόμου περί μεταναστεύσεως), του οποίου οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν:

«13. (1) Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος τμήματος του νόμου, το άτομο στο οποίο απαγορεύθηκε η είσοδος στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου δυνάμει του παρόντος νόμου μπορεί να προσφύγει ["appeal"] ενώπιον adjudicator κατά της αποφάσεως με την οποία του επιβάλλεται να διαθέτει σχετική άδεια ή κατά της αρνήσεως εισόδου.

13. (2) Με επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος τμήματος του νόμου, το άτομο στο οποίο, μολονότι υπέβαλε νομοτύπως σχετική αίτηση, δεν χορηγείται βεβαίωση του δικαιώματός του διαμονής ["certificate of entitlement"] ή θεώρηση (visa) εισόδου ["entry clearance"] μπορεί να προσφύγει κατά της αρνήσεως αυτής ενώπιον adjudicator.»

(...)

«13. (5) Δεν υφίσταται δικαίωμα προσφυγής ["appeal"] κατά της αρνήσεως χορηγήσεως αδείας εισόδου ή χορηγήσεως θεωρήσεως (visa) εισόδου, αν ο Secretary of State δηλώσει ότι ο ίδιος (και όχι πρόσωπο εξουσιοδοτημένο από αυτόν) έχει δώσει εντολή να μην επιτραπεί στον ενδιαφερόμενο να εισέλθει στο Ηνωμένο Βασίλειο, επικαλούμενος για το προαναφερθέν μέτρο το δημόσιο συμφέρον ["conducive to the public good"], ή αν η άδεια εισόδου ή η θεώρηση εισόδου δεν χορηγήθηκαν κατόπιν τέτοιων οδηγιών.»

6 Οι προβλεπόμενες αυτές διοικητικές προσφυγές (στο εξής: διοικητική προσφυγή) διακρίνονται στο Ηνωμένο Βασίλειο από την αίτηση δικαστικού ελέγχου (Application for Judicial Review, στο εξής: δικαστικός έλεγχος), με την οποία ελέγχεται η νομιμότητα των αποφάσεων των δημοσίων αρχών από τα τακτικά δικαστήρια, ήτοι το High Court of Justice (στην Αγγλία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία) και το Court of Session (στη Σκωτία).

7 Στις 29 Μαρτίου 1991, ο Shingara, ο οποίος έχει τη γαλλική ιθαγένεια, επιχείρησε να εισέλθει στο Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά δεν του επετράπη η είσοδος στο βρετανικό έδαφος. Το έγγραφο με το οποίο του κοινοποιήθηκε η άρνηση αυτή ανέφερε, αφενός, ότι ο Υπουργός Εσωτερικών είχε ο ίδιος αποφασίσει ότι αντίκειται προς τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια η χορήγηση στον Shingara αδείας εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο και, αφετέρου, ότι δεν χωρεί καμιά διοικητική προσφυγή («appeal») κατά της αρνήσεως των βρετανικών αρχών. Από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι το Υπουργείο Εσωτερικών, για να δικαιολογήσει την άρνηση αυτή, επικαλέστηκε ορισμένους δεσμούς που διατηρούσε ο Shingara με τους εξτρεμιστές sikh.

8 Μερικά χρόνια αργότερα, ήτοι στις 15 Ιουλίου 1993, ο Shingara έφθασε στο λιμάνι του Dover και αφού επέδειξε τη γαλλική του ταυτότητα του επετράπη η είσοδος. Στις 22 Ιουλίου 1993, συνελήφθη στο Birmingham και κρατήθηκε ως παρανόμως εισελθών στην επικράτεια αλλοδαπός. Στις 30 Ιουλίου 1993, ο Shingara, αφενός, έλαβε την άδεια να υποβάλει αίτηση δικαστικού ελέγχου προκειμένου να προσβάλει την κράτησή του και, αφετέρου, αφέθηκε ελεύθερος, οπότε επέστρεψε στη Γαλλία.

9 Ενώπιον του High Court, ο Shingara προσέβαλε την απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών της 22ας Ιουλίου 1993, με την οποία θεωρήθηκε ως παρανόμως εισελθών στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου αλλοδαπός, διατάχθηκε η κράτησή του και η απέλασή του από το Ηνωμένο Βασίλειο καθώς και του απαγορεύθηκε η είσοδος και η διαμονή στο βρετανικό έδαφος. Κατά συνέπεια, ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως αυτής και την αναγνώριση του δικαιώματός του να ασκήσει διοικητική προσφυγή κατά της απαγορεύσεως αυτής ή να ζητήσει να εξεταστεί η υπόθεσή του από ανεξάρτητη αρχή.

10 Ο Radiom, ο οποίος έχει διπλή ιθαγένεια, ιρανική και ιρλανδική, κατοικεί στην Ιρλανδία.

11 Τον Μάιο του 1983, χορηγήθηκε στον Radiom άδεια διαμονής αορίστου χρόνου στο Ηνωμένο Βασίλειο. Από το έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών προκύπτει ότι η άδεια διαμονής τού χορηγήθηκε υπό την ιδιότητά του ως υπηκόου τρίτης χώρας.

12 Ο Radiom, ο οποίος εργαζόταν στο Ηνωμένο Βασίλειο σε ιρανικό προξενείο από το 1983, πληροφορήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών, στις 9 Μαρτίου 1989, συνεπεία της διακοπής των διπλωματικών σχέσεων μεταξύ Ηνωμένου Βασιλείου και Ισλαμικής Δημοκρατίας του Ιράν, ότι, αν δεν εγκατέλειπε το Ηνωμένο Βασίλειο εντός επτά ημερών, θα εκρατείτο και θα απελαύνετο. Ο Radiom συμμορφώθηκε προς τη διαταγή αυτή.

13 Στις 2 Ιουλίου 1992, ο Radiom ζήτησε πληροφορίες για την κατάστασή του και, ειδικότερα, επέστησε την προσοχή στο ότι ήταν κοινοτικός υπήκοος. Στις 24 Σεπτεμβρίου 1992, το Υπουργείο Εσωτερικών του απάντησε ότι η σχετική με αυτόν απόφαση δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος και προσέθετε ότι, αν επιχειρούσε να εισέλθει στο Ηνωμένο Βασίλειο, θα του απαγορευόταν η είσοδος για λόγους δημοσίας τάξεως και ότι, αν, παρά την απαγόρευση αυτή, κατόρθωνε να εισέλθει στο Ηνωμένο Βασίλειο, θα οδηγούνταν εκ νέου στα σύνορα. Διευκρινιζόταν επίσης ότι ο Radiom δεν είχε κανένα δικαίωμα ασκήσεως διοικητικής προσφυγής («appeal»).

14 Στις 13 Οκτωβρίου 1992, ο Radiom ζήτησε από το Υπουργείο Εσωτερικών τη χορήγηση αδείας διαμονής κοινοτικού υπηκόου.

15 Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε με έγγραφο της 23ης Νοεμβρίου 1992, η οποία ανέφερε ότι, μολονότι είναι κοινοτικός υπήκοος, δεν είχε κανένα δικαίωμα ασκήσεως διοικητικής προσφυγής.

16 Από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι το Υπουργείο Εσωτερικών επικαλέστηκε, για να δικαιολογήσει την απόφαση που έλαβε, τους υφιστάμενους μεταξύ του Radiom και του ιρανικού καθεστώτος δεσμούς. Από τη διάταξη αυτή προκύπτει επίσης ότι ο Υπουργός Εσωτερικών είχε προσωπικώς εξετάσει, εν όψει της αιτήσεως δικαστικού ελέγχου, το ζήτημα της ανακλήσεως της αποφάσεως περί απαγορεύσεως εισόδου του Radiom στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου. Ωστόσο, ο Υπουργός έκρινε ότι δεν θα ήταν προς τα συμφέροντα ασφαλείας του κράτους η ανάκληση της εν λόγω αποφάσεως.

17 Ο Radiom κατέθεσε ενώπιον του High Court αίτηση δικαστικού ελέγχου ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως της 23ης Νοεμβρίου 1992, με την οποία απορρίφθηκε η αίτησή του για τη χορήγηση αδείας διαμονής.

18 Εκτιμώντας ότι οι υποθέσεις των κύριων δικών έθεταν ζητήματα ερμηνείας της οδηγίας, το High Court αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) (1) Αναφέρεται η χρησιμοποιούμενη στο άρθρο 8 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964 φράση: "τις προσφυγές που δύνανται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως" α) στα συγκεκριμένα ένδικα βοηθήματα που παρέχονται κατ' αποφάσεων περί αρνήσεως εισόδου των υπηκόων του οικείου κράτους (δηλαδή, εν προκειμένω, στην προσφυγή ενώπιον του immigration adjudicator) ή β) μόνο στα ένδικα βοηθήματα που παρέχονται γενικώς κατά πράξεων της διοικήσεως (δηλαδή, εν προκειμένω, στην αίτηση δικαστικού ελέγχου [judicial review]);

(2) Αν η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι η υπό στοιχείο α), αναφέρεται το παρατεθέν χωρίο του άρθρου 8 της οδηγίας 64/221 μόνο στα ένδικα βοηθήματα που παρέχονται στους υπηκόους του οικείου κράτους που τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες (δηλαδή, εν προκειμένω, που αντιμετωπίζουν άρνηση εισόδου για λόγους εθνικής ασφαλείας) ή αναφέρεται και στα συγκεκριμένα ένδικα βοηθήματα που παρέχονται υπό ανάλογες ή παρεμφερείς συνθήκες στους υπηκόους του εν λόγω κράτους; Στη δεύτερη περίπτωση, πόσο παρεμφερείς ή ανάλογες πρέπει να είναι οι συνθήκες;

2) Υπό το πρίσμα της απαντήσεως στο ερώτημα 1, επιβάλλεται βάσει του άρθρου 8 της οδηγίας 64/221, όταν αντιτάσσεται σε κοινοτικό υπήκοο άρνηση εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο για λόγους εθνικής ασφαλείας, να έχει ο εν λόγω κοινοτικός υπήκοος δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του immigration adjudicator, αν, κατ' ορθή ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, ο Βρετανός υπήκοος στον οποίο δεν επιτρέπεται η είσοδος στο Ηνωμένο Βασίλειο για λόγους εθνικής ασφαλείας έχει δικαίωμα προσφυγής προκειμένου να αποδείξει ότι έχει τη βρετανική ιθαγένεια και ότι, συνεπώς, δικαιούται να εισέλθει στο Ηνωμένο Βασίλειο, ανεξαρτήτως του αν η παρουσία του στο κράτος αυτό είναι ανεπιθύμητη για λόγους εθνικής ασφαλείας;

3) Ισχύουν τα οριζόμενα στην αρχή του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221 ("αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα") και για το άρθρο 9, παράγραφος 2;

4) Όταν έχει ληφθεί για λόγους δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας απόφαση περί αποκλεισμού κοινοτικού υπηκόου από την επικράτεια κράτους μέλους άλλου από αυτό του οποίου έχει την ιθαγένεια και όταν ο κοινοτικός υπήκοος έχει εγκαταλείψει το εν λόγω κράτος μέλος χωρίς να ασκήσει προσφυγή ή χωρίς να ζητήσει τη συμβουλευτικού χαρακτήρα γνωμοδότηση αρμοδίας ανεξάρτητης αρχής κατά τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου, έχει ο εν λόγω κοινοτικός υπήκοος δικαίωμα, αν επιστρέψει ή επιδιώξει να επιστρέψει στο προκείμενο κράτος μέλος, να προσφύγει ενώπιον αρμοδίας ανεξάρτητης αρχής κατά το άρθρο 9, παράγραφος 2, σχετικά με

α) την απόρριψη αιτήσεως χορηγήσεως αδείας διαμονής· ή

β) την απόρριψη αιτήσεως χορηγήσεως αδείας εισόδου· ή

γ) την απόφαση περί απελάσεως;

5) Εξαρτώνται οι απαντήσεις στο ερώτημα 4 από το αν:

α) ο αιτών εισήλθε στο κράτος μέλος πριν ζητήσει άδεια διαμονής·

β) ο αιτών απελάθηκε από το κράτος μέλος πριν ζητήσει άδεια διαμονής ή ουδέποτε έχει ζητήσει άδεια διαμονής·

γ) η προηγούμενη αναχώρηση ήταν το αποτέλεσμα αποφάσεως περί απελάσεως ή το αποτέλεσμα απειλής συλλήψεως και απελάσεως και τη διαδέχθηκε απόφαση απαγορεύουσα την είσοδο και διαμονή του ενδιαφερομένου στην εθνική επικράτεια;»

19 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου, της 8ης Μαΐου 1995, οι υποθέσεις C-65/95 και C-111/95 συνενώθηκαν ως προς την έγγραφη διαδικασία, την προφορική διαδικασία και την έκδοση της αποφάσεως.

Ως προς το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα

20 Με το πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να πληροφορηθεί αν το άρθρο 8 της οδηγίας έχει την έννοια ότι, όταν η νομοθεσία κράτους μέλους προβλέπει, αφενός, προσφυγή κατά των διοικητικών πράξεων εν γένει και, αφετέρου, άλλο είδος προσφυγής κατά των αποφάσεων περί εισόδου των ημεδαπών, η επιβαλλομένη από τη διάταξη αυτή υποχρέωση του κράτους μέλους εκπληρώνεται εφόσον οι υπήκοοι των λοιπών κρατών μελών μπορούν να ασκήσουν την ίδια προσφυγή με εκείνη που προβλέπεται εντός αυτού του κράτους μέλους κατά των πράξεων της διοικήσεως εν γένει.

21 Οι προσφεύγοντες των κύριων δικών αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στην απόφαση της 5ης Μαρτίου 1980, 98/79, Pecastaing (Συλλογή τόμος 1980/I, σ. 367), σύμφωνα με την οποία το άρθρο 8 της οδηγίας αφορά όλες τις προσφυγές εντός κράτους μέλους κατά των διοικητικών πράξεων στο πλαίσιο της δικαστικής οργανώσεως και της κατανομής των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων στο εν λόγω κράτος. Ισχυρίζονται ότι, οσάκις οι υπήκοοι κράτους μέλους έχουν τη δυνατότητα ασκήσεως ειδικών ένδικων προσφυγών κατά πάσης αρνήσεως αναγνωρίσεως του δικαιώματός τους εισόδου, ο υπήκοος άλλου κράτους μέλους πρέπει να έχει το ίδιο δικαίωμα προσφυγής σε περίπτωση παρόμοιας αρνήσεως, έστω και αν οι λόγοι της αρνήσεως είναι διαφορετικοί. Το ότι οι δύο αυτές καταστάσεις αφορούν το δικαίωμα προσβάσεως στην εθνική επικράτεια αποτελεί, κατ' αυτούς, επαρκή βαθμό ομοιότητας, οπότε έπρεπε να προβλέπονται ένδικες προσφυγές.

22 Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη αυτή και υποστηρίζει ότι το άρθρο 8 της οδηγίας επιβάλλει στις αρχές κράτους μέλους να παρέχουν στους κοινοτικούς υπηκόους τις ίδιες δυνατότητες ασκήσεως προσφυγής με εκείνες που παρέχονται στους υπηκόους του οικείου κράτους σε ανάλογες περιπτώσεις.

23 Αντιθέτως, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι το άρθρο 8 της οδηγίας αφορά τις προσφυγές εν γένει και ότι η τήρηση της διατάξεως αυτής επιβάλλει μόνον την εξασφάλιση δικαστικού ελέγχου. Η διάταξη αυτή δεν απαιτεί σύγκριση μεταξύ της καταστάσεως υπηκόου κράτους μέλους, στον οποίο δεν επετράπη η είσοδος σε άλλο κράτος μέλος, και της υποθετικής και απίθανης καταστάσεως υπηκόου κράτους μέλους στον οποίο δεν επετράπη η είσοδος στο έδαφος του κράτους του οποίου έχει την ιθαγένεια για λόγους εθνικής ασφαλείας.

24 Συναφώς, πρέπει καταρχάς να τονιστεί ότι το άρθρο 8 της οδηγίας δεν ρυθμίζει τις λεπτομέρειες ασκήσεως του δικαιώματος προσφυγής, όπως το ζήτημα του είδους του δικαστηρίου ενώπιον του οποίου πρέπει να ασκηθεί η προσφυγή, καθόσον οι λεπτομέρειες αυτές εξαρτώνται από τη δικαστική οργάνωση κάθε κράτους μέλους (βλ. ομοίως απόφαση Pecastaing, σκέψη 11).

25 Η υποχρέωση να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα ασκήσεως κατ' αποφάσεως περί εισόδου, αρνήσεως χορηγήσεως ή αρνήσεως ανανεώσεως αδείας διαμονής ή κατ' αποφάσεως απελάσεως των προσφυγών που μπορούν να ασκούν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως συνεπάγεται ωστόσο ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί, χωρίς να παραβεί την επιβαλλομένη από το άρθρο 8 της οδηγίας υποχρέωση, να προβλέπει ως προς τα πρόσωπα που εμπίπτουν στην οδηγία προσφυγές οι οποίες διέπονται από ειδικές διαδικασίες παρέχουσες λιγότερες εγγυήσεις από αυτές που παρέχονται στο πλαίσιο προσφυγών τις οποίες ασκούν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως (αποφάσεις Pecastaing, όπ.π., σκέψη 10, και της 18ης Οκτωβρίου 1990, C-297/88 και C-197/89, Dzodzi, Συλλογή 1990, σ. I-3763, σκέψη 58).

26 Αντιθέτως, όταν οι εθνικές διατάξεις δεν προβλέπουν ειδικές διαδικασίες ασκήσεως προσφυγής για τα πρόσωπα που εμπίπτουν στην οδηγία όσον αφορά την είσοδο, την άρνηση χορηγήσεως ή την άρνηση ανανεώσεως αδείας διαμονής ή κατ' αποφάσεως απελάσεως, η επιβαλλομένη από το άρθρο 8 της οδηγίας υποχρέωση του κράτους μέλους τηρείται αν οι υπήκοοι των λοιπών κρατών μελών έχουν τη δυνατότητα ασκήσεως των ίδιων προσφυγών με εκείνες που προβλέπονται εν γένει σ' αυτό το κράτος μέλος κατά των πράξεων της διοικήσεως (βλ. απόφαση Pecastaing, όπ.π., σκέψη 11).

27 Πρέπει να τονιστεί ότι, στις υποθέσεις των κύριων δικών, η εθνική νομοθεσία προβλέπει, αφενός, προσφυγή κατά των πράξεων της διοικήσεως εν γένει και, αφετέρου, άλλο είδος προσφυγής κατά των αποφάσεων περί εισόδου των υπηκόων αυτού του κράτους μέλους. Εξάλλου, από τη διάταξη του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι την τελευταία αυτή προσφυγή μπορούν επίσης να ασκούν οι αλλοδαποί όσον αφορά την είσοδό τους στην επικράτεια, με εξαίρεση ωστόσο τις απαγορεύσεις εισόδου που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Προκειμένου να κριθεί αν η παρεχομένη δυνάμει του άρθρου 8 της οδηγίας στους υπηκόους άλλων κρατών μελών προσφυγή πρέπει να ορίζεται μάλλον σε σχέση με την τελευταία αυτή προσφυγή, παρά σε σχέση με την προβλεπομένη για τις πράξεις της διοικήσεως εν γένει, πρέπει να εξεταστεί αν οι περιπτώσεις στις οποίες οι υπήκοοι αυτού του κράτους μέλους έχουν αυτό το δικαίωμα προσφυγής είναι αρκούντως ανάλογες προς τις προβλεπόμενες στο άρθρο 8 της οδηγίας.

28 Όπως αναγνώρισε το Δικαστήριο με την απόφαση της 18ης Μαΐου 1982, 115/81 και 116/81, Adoui και Cornuaille (Συλλογή 1982, σ. 1665, σκέψη 7), οι

περιεχόμενες στα άρθρα 48 και 56 της Συνθήκης ΕΚ επιφυλάξεις επιτρέπουν στα κράτη μέλη τη λήψη ως προς τους υπηκόους άλλων κρατών μελών και για τους λόγους που αναφέρονται στις εν λόγω διατάξεις, ιδίως δε για λόγους οι οποίοι δικαιολογούνται από τη δημόσια τάξη, μέτρων που δεν δύνανται να εφαρμόσουν στους υπηκόους τους, υπό την έννοια ότι δεν έχουν την εξουσία να τους απομακρύνουν από την εθνική επικράτεια ή να τους απαγορεύσουν την είσοδο.

29 Επομένως, το παρεχόμενο στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών δικαίωμα προσφυγής στις προβλεπόμενες από την οδηγία περιπτώσεις — δηλαδή σε περιπτώσεις αποφάσεων περί εισόδου στην επικράτεια, χορηγήσεως ή ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή απελάσεως, οι οποίες λαμβάνονται για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας — δεν πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την παρεχομένη στους ημεδαπούς προσφυγή όσον αφορά το δικαίωμά τους εισόδου.

30 Συγκεκριμένα, οι δύο αυτές περιπτώσεις δεν είναι καθόλου συγκρίσιμες. Ενώ ως προς τους ημεδαπούς το δικαίωμα εισόδου αποτελεί συνέπεια της ιθαγενείας, η οποία επομένως συνεπάγεται την άσκηση του δικαιώματος αυτού χωρίς καμία διακριτική ευχέρεια του κράτους, οι ειδικές συνθήκες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την προσφυγή στην έννοια της δημοσίας τάξεως μπορούν να ποικίλλουν ανάλογα με τη χώρα και τη χρονική περίοδο, γι' αυτό πρέπει σχετικά να αναγνωριστεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές περιθώριο εκτιμήσεως (βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, Van Duyn, Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψη 18).

31 Επομένως, στο πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 8 της οδηγίας έχει την έννοια ότι, οσάκις η εθνική νομοθεσία κράτους μέλους προβλέπει, αφενός, προσφυγή κατά των πράξεων της διοικήσεως εν γένει και, αφετέρου, άλλο είδος προσφυγής κατά των αποφάσεων περί εισόδου των υπηκόων αυτού του κράτους μέλους, η επιβαλλομένη από τη διάταξη αυτή στο κράτος μέλος υποχρέωση εκπληρώνεται αν οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών μπορούν να ασκούν την ίδια προσφυγή με εκείνη που προβλέπεται σ' αυτό το κράτος μέλος κατά των πράξεων της διοικήσεως εν γένει.

32 Εν όψει της απαντήσεως αυτής, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος καθώς και στο δεύτερο ερώτημα.

Επί του τρίτου ερωτήματος

33 Με το τρίτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να πληροφορηθεί αν το άρθρο 9 της οδηγίας έχει την έννοια ότι οι τρεις περιπτώσεις που αναφέρει η παράγραφος 1 της διατάξεως αυτής, οι οποίες διατυπώνονται με τους όρους «αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα», ισχύουν επίσης στο πλαίσιο της παραγράφου 2, όταν δηλαδή η προσβαλλόμενη απόφαση συνίσταται σε άρνηση χορηγήσεως της πρώτης αδείας διαμονής ή σε απόφαση απελάσεως πριν από τη χορήγηση τέτοιας αδείας.

34 Όπως έχει ήδη αναγνωρίσει το Δικαστήριο, οι διατάξεις του άρθρου 9 της οδηγίας είναι συμπληρωματικές των διατάξεων του άρθρου 8. Σκοπούν να διασφαλίσουν μια ελάχιστη διαδικαστική εγγύηση στα άτομα που θίγονται με ένα από τα μέτρα που προβλέπονται στις τρεις περιπτώσεις που ορίζει η παράγραφος 1 του ιδίου άρθρου. Στην περίπτωση κατά την οποία οι ένδικες προσφυγές αφορούν μόνο τη νομιμότητα της αποφάσεως, η παρέμβαση της «αρμόδιας αρχής» που προβλέπεται στο άρθρο 9, παράγραφος 1, πρέπει να καθιστά δυνατόν τον εξαντλητικό έλεγχο όλων των πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων, συμπεριλαμβανομένης της σκοπιμότητας του αντιμετωπιζομένου μέτρου, πριν από την έκδοση οριστικής αποφάσεως (βλ. αποφάσεις της 22ας Μαΐου 1980, 131/79, Santillo, Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 171, σκέψη 12· Adoui και Cornuaille, όπ.π., σκέψη 15, και της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-175/94, Gallagher, Συλλογή 1995, σ. I-4253, σ. 17).

35 Αν το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας έπρεπε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ο αποδέκτης αποφάσεως περί αρνήσεως χορηγήσεως πρώτης αδείας διαμονής ή αποφάσεως περί απελάσεως πριν από τη χορήγηση τέτοιας αδείας θα είχε το δικαίωμα να ζητήσει την έκδοση γνώμης της «αρμόδιας αρχής» της παραγράφου 1, ανεξαρτήτως των περιπτώσεων που ορίζονται

στην παράγραφο αυτή, θα είχε το δικαίωμα αυτό και στην περίπτωση κατά την οποία οι προσφυγές θα αφορούσαν την ουσία και θα συνεπάγονταν εξαντλητικό έλεγχο όλων των πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων. Μια τέτοια ερμηνεία θα ήταν αντίθετη προς τον σκοπό των διατάξεων αυτών, διότι η προβλεπομένη στο άρθρο 9 διαδικασία εξετάσεως και εκδόσεως γνώμης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των μειονεκτημάτων των προσφυγών στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 8 της οδηγίας (βλ. απόφαση Pecastaing, όπ.π., σκέψη 20).

36 Επιπλέον, στην περίπτωση της αποφάσεως περί απελάσεως, μια τέτοια ερμηνεία θα έθετε αδικαιολογήτως σε μειονεκτική θέση τον ήδη νομίμως διαμένοντα στο έδαφος κράτους μέλους του οποίου η κατάσταση εμπίπτει, επομένως, στο άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας, σε σχέση με τον θιγόμενο από απόφαση απελάσεως ληφθείσα προ πάσης χορηγήσεως αδείας διαμονής, η οποία προβλέπεται στην παράγραφο 2 της διατάξεως αυτής. Επομένως, ο δεύτερος θα είχε πάντοτε τη δυνατότητα να επιτύχει την έκδοση γνώμης, ενώ ο πρώτος θα την είχε μόνο στις περιπτώσεις που διαλαμβάνονται στο άρθρο 9, παράγραφος 1.

37 Επομένως, στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 9 της οδηγίας έχει την έννοια ότι οι τρεις περιπτώσεις που διαλαμβάνονται στην παράγραφο 1 της διατάξεως αυτής, οι οποίες διατυπώνονται με τους όρους «αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα», ισχύουν επίσης στο πλαίσιο της παραγράφου 2 της διατάξεως αυτής, όταν δηλαδή η προσβαλλομένη απόφαση συνίσταται σε άρνηση χορηγήσεως πρώτης αδείας διαμονής ή σε απόφαση απελάσεως προ πάσης χορηγήσεως τέτοιας αδείας.

Επί του τέταρτου και του πέμπτου ερωτήματος

38 Με το τέταρτο και το πέμπτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να πληροφορηθεί αν ο υπήκοος κράτους μέλους, κατά του οποίου εκδόθηκε απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στο έδαφος άλλου κράτους

μέλους για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας, έχει το προβλεπόμενο στο άρθρο 8 της οδηγίας δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής και, ενδεχομένως, το δικαίωμα να επιτύχει την έκδοση γνώμης από την ανεξάρτητη αρμόδια αρχή του άρθρου 9 της οδηγίας αυτής κατά των μεταγενέστερα ληφθέντων μέτρων τα οποία δεν επιτρέπουν την είσοδό του στο κράτος αυτό, έστω και αν η πρώτη απόφαση δεν αποτέλεσε το αντικείμενο προσφυγής ή γνώμης.

39 Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι από τις αρχές που διατύπωσε το Δικαστήριο με την απόφαση Adoui και Cornuaille, όπ.π., σκέψη 12, προκύπτει ότι ο κοινοτικός υπήκοος εις βάρος του οποίου ελήφθη μέτρο απελάσεως από το έδαφος κράτους μέλους μπορεί να ζητήσει εκ νέου άδεια διαμονής και ότι η αίτηση αυτή, όταν υποβάλλεται μετά την πάροδο εύλογου χρονικού διαστήματος, πρέπει να εξετάζεται από την οικεία διοικητική αρχή του κράτους αυτού, η οποία πρέπει να λαμβάνει ιδίως υπόψη τους ισχυρισμούς που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος, προκειμένου να αποδείξει την ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων που είχαν δικαιολογήσει την πρώτη απόφαση περί απελάσεως.

40 Οι αποφάσεις περί απαγορεύσεως εισόδου στην επικράτεια κράτους μέλους εις βάρος υπηκόου άλλου κράτους μέλους συνιστούν, πράγματι, παρεκκλίσεις από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας. Επομένως, μια τέτοια απόφαση δεν μπορεί να έχει αόριστη διάρκεια ισχύος. Ο θιγόμενος από τέτοια απαγόρευση κοινοτικός υπήκοος πρέπει επομένως να έχει το δικαίωμα να ζητήσει την επανεξέταση της περιπτώσεώς του όταν εκτιμά ότι έχουν εκλείψει οι περιστάσεις που είχαν δικαιολογήσει την απαγόρευση εισόδου στην εθνική επικράτεια.

41 Η εξέταση αυτή πρέπει να πραγματοποιείται σε σχέση με τις κατά τον χρόνο καταθέσεως της αιτήσεως περιστάσεις. Το γεγονός ότι, στο πλαίσιο προηγουμένης αποφάσεως, ένας κοινοτικός υπήκοος δεν άσκησε προσφυγή ή η ανεξάρτητη αρμόδια αρχή δεν εξέδωσε γνώμη, σύμφωνα με τα άρθρα 8 ή 9 της οδηγίας, δεν μπορεί να παρακωλύσει την εξέταση της υποβληθείσας από αυτόν νέας αιτήσεως.

42 Με την υποβολή νέας αιτήσεως για τη χορήγηση αδείας εισόδου ή αδείας διαμονής, μετά την παρέλευση ευλόγου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της προηγουμένης αποφάσεως, ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να ζητήσει την έκδοση νέας αποφάσεως, κατά της οποίας χωρεί προσφυγή βάσει του άρθρου 8 και, ενδεχομένως, του άρθρου 9 της οδηγίας.

43 Το δικαίωμα για την έκδοση γνώμης από ανεξάρτητη αρχή υφίσταται σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο του πέμπτου ερωτήματος. Συγκεκριμένα, τα μέτρα που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να στηρίζονται αποκλειστικά, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν. Ενόψει των σκέψεων αυτών, παρέλκει η λεπτομερέστερη εξέταση των περιπτώσεων που περιγράφονται στο πέμπτο ερώτημα.

44 Επομένως, στο τέταρτο και στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο υπήκοος κράτους μέλους εις βάρος του οποίου εκδόθηκε μια πρώτη απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας έχει το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής, δυνάμει του άρθρου 8 της οδηγίας, και, ενδεχομένως, το δικαίωμα να ζητήσει την έκδοση γνώμης από την ανεξάρτητη αρμόδια αρχή, δυνάμει του άρθρου 9 της οδηγίας αυτής, κατά νέας αποφάσεως της διοικητικής αρχής επί αιτήσεως που υπέβαλε ο υπήκοος αυτός μετά την παρέλευση ευλόγου χρονικού διαστήματος από την τελευταία απόφαση με την οποία του απαγορεύθηκε η είσοδος στην εθνική επικράτεια.

Επί των δικαστικών εξόδων

45 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Γαλλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 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 των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διατάξεις της 3ης Φεβρουαρίου 1995 το High Court of Justice, Queen's Bench Division, αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 8 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 από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, έχει την έννοια ότι, οσάκις η εθνική νομοθεσία κράτους μέλους προβλέπει, αφενός, προσφυγή κατά των πράξεων της διοικήσεως εν γένει και, αφετέρου, άλλο είδος προσφυγής κατά των αποφάσεων περί εισόδου των υπηκόων αυτού του κράτους μέλους, η επιβαλλομένη από τη διάταξη αυτή στο κράτος μέλος υποχρέωση εκπληρώνεται αν οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών μπορούν να ασκούν την ίδια προσφυγή με εκείνη που προβλέπεται σ' αυτό το κράτος μέλος κατά των πράξεων της διοικήσεως εν γένει.

2) Το άρθρο 9 της οδηγίας 64/221 έχει την έννοια ότι οι τρεις περιπτώσεις που διαλαμβάνονται στην παράγραφο 1 της διατάξεως αυτής, οι οποίες διατυπώνονται με τους όρους «αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα», ισχύουν επίσης στο πλαίσιο της παραγράφου 2 της διατάξεως αυτής, όταν δηλαδή η προσβαλλομένη απόφαση συνίσταται σε άρνηση χορηγήσεως πρώτης αδείας διαμονής ή σε απόφαση απελάσεως προ πάσης χορηγήσεως τέτοιας αδείας.

3) Ο υπήκοος κράτους μέλους εις βάρος του οποίου εκδόθηκε μια πρώτη απόφαση απαγορεύσεως εισόδου στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για

λόγους δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας έχει το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής, δυνάμει του άρθρου 8 της οδηγίας 64/221, και, ενδεχομένως, το δικαίωμα να ζητήσει την έκδοση γνώμης από την ανεξάρτητη αρμόδια αρχή, δυνάμει του άρθρου 9 της οδηγίας αυτής, κατά νέας αποφάσεως της διοικητικής αρχής επί αιτήσεως που υπέβαλε ο υπήκοος αυτός μετά την παρέλευση ευλόγου χρονικού διαστήματος από την τελευταία απόφαση με την οποία του απαγορεύθηκε η είσοδος στην εθνική επικράτεια.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Κακούρης Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 17 Ιουνίου 1997.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias