ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 13ης Νοεμβρίου 1974 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Εισαγωγή

Η παρούσα προδικαστική υπόθεση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για δύο λόγους.

Είναι η πρώτη φορά που ένα δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου, το High Court of Justice Λονδίνου, σας απευθύνει αίτηση ερμηνείας κοινοτικών κανόνων, κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης της Ρώμης.

Για πρώτη φορά επίσης καλείστε να επιλύσετε το σοβαρό πρόβλημα που θέτει η επιφύλαξη της δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας που εκφράζεται στο άρθρο 48 της Συνθήκης, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των κοινοτικών εργαζομένων εντός της Κοινής Αγοράς. Σχετικά, θα πρέπει συνεπώς να εξετάσετε μέχρι ποιου σημείου η εξουσία των κρατών να εκτιμούν τις επιταγές της εθνικής δημοσίας τάξεως μπορεί να συμφιλιωθεί με την ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, και ιδίως της αρχής της μη διακρίσεως μεταξύ υπηκόων και διακινουμένων εργαζομένων. Πρέπει να προστεθεί ότι πρέπει να κρίνετε επίσης περί του αμέσου αποτελέσματος μιας οδηγίας του Συμβουλίου ή τουλάχιστον συγκεκριμένης διατάξεως μιας οδηγίας. Αλλά η νομολογία του Δικαστηρίου περιέχει ήδη ορισμένα στοιχεία για την απάντηση σε αυτό το ερώτημα.

I — *Τα πραγματικά περιστατικά*

Τα πραγματικά περιστατικά που προκάλεσαν την κύρια δίκη είναι απλά.

Η Yvonne Van Duyn, Ολλανδή υπήκοος, αποβιβάστηκε στις 9 Μαΐου 1973 στο αεροδρόμιο του Gatwick στην Αγγλία. Δήλωσε ότι ήρθε στο Ηνωμένο Βασίλειο για να καταλάβει θέση γραμματέα που της είχε προταθεί πριν λίγες ημέρες από την Εκκλησία της Επιστημολογίας της Καλιφόρνιας, της οποίας η έδρα είναι στο East Grinstead της κομητείας του Sussex, στο Saint Hill Manor.

Αφού εξετάστηκε από την υπηρεσία μεταναστεύσεως, αποπέμφθηκε την ίδια μέρα πίσω στις Κάτω Χώρες.

Η αιτιολογία για την απαγόρευση εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρεται ρητά στο έγγραφο που της χορήγησε ο υπάλ-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

ληλος της υπηρεσίας. Το παραθέτουμε: «Ζητήσατε άδεια εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο για να απασχοληθείτε στην υπηρεσία της Εκκλησίας της Επιστημολογίας. Ο Υπουργός Εξωτερικών κρίνει ότι δεν είναι σκόπιμο να επιτραπεί η είσοδος στο Ηνωμένο Βασίλειο σε πρόσωπο που εργάζεται γι' αυτήν την οργάνωση ή βρίσκεται στην υπηρεσία της». Αυτή η απόφαση ελήφθη σύμφωνα με την καθορισμένη από το 1968 γραμμή της κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, που θεώρησε — και συνεχίζει να θεωρεί — τις δραστηριότητες της Εκκλησίας της Επιστημολογίας ως κοινωνικά επιζήμιες (socially harmful).

Θα χρειαστεί όμως να επανέλθω στους λόγους της εκδίωξης της Van Duyn, όταν θα εξετάσω το ζήτημα αν η απόφαση της υπηρεσίας μετανάστευσης στηρίζεται στην «προσωπική συμπεριφορά» της προσφεύγουσας, υπό την έννοια του άρθρου 3, πρώτη παράγραφος της οδηγίας του Συμβουλίου 64/221, η οποία θα πρέπει να ερμηνευτεί. Η Van Duyn, που προσέφυγε κατά του Home Office ενώπιον του Chancery Division του High Court, επικαλέστηκε το άρθρο 48 της Συνθήκης και τη διάταξη της οδηγίας 64/221, που ελήφθη προς συντονισμό των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

Αφού εξέτασε τα αιτήματα της προσφεύγουσας και άκουσε τον εκπρόσωπο του Home Office, καθού, ο Vice-Chancellor, δικαστής του High Court, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να σας απευθύνει τρία προδικαστικά ερωτήματα. Το πρώτο αναφέρεται στο άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 48 της Συνθήκης.

Με το δεύτερο ερωτάται αν η οδηγία 84/221 του Συμβουλίου ισχύει επίσης άμεσα, υπό την έννοια ότι παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα, τα οποία μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς σ' ένα κράτος μέλος.

Το τρίτο ερώτημα αφορά την ερμηνεία τόσο του άρθρου 48, όσο και του άρθρου 3 της οδηγίας. Το High Court σας ερωτά αν η αρμόδια αρχή ενός κράτους μέλους, όταν αποφασίζει για λόγους δημοσίας τάξεως να αρνηθεί την είσοδο στην εθνική του επικράτεια σ' έναν κοινοτικό υπήκοο, στηριζόμενη στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου, μπορεί ή όχι να θεωρήσει ότι εμπίπτει στην έννοια αυτή της προσωπικής συμπεριφοράς:

α) το γεγονός ότι το εν λόγω πρόσωπο είναι ή ήταν μέλος οργάνωσης, της οποίας οι δραστηριότητες λογίζονται από την κυβέρνηση του κράτους μέλους ως αντίθετες προς το γενικό συμφέρον, χωρίς εντούτοις να απαγορεύονται από τη νομοθεσία του κράτους αυτού·

β) το γεγονός ότι το άτομο αυτό πρόκειται να ασκήσει στο έδαφος του κράτους δραστηριότητες στην υπηρεσία τέτοιας οργάνωσης, ενώ οι υπήκοοι του κράτους αυτού που ασκούν ανάλογες δραστηριότητες δεν υποβάλλονται σε κανένα περιορισμό.

Τα ερωτήματα αυτά τίθενται με σαφήνεια· ακολουθούν επίσης λογική σειρά.

II — *Συζήτηση*

1. Άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 48 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος.

Το πρώτο ερώτημα, κύριοι δικαστές, δεν θα μας απασχολήσει καθόλου. Ήδη από πολλά χρόνια έχουν καθοριστεί με σαφήνεια τα

κριτήρια που συνάγονται από την νομολογία του Δικαστηρίου για να προσδιοριστεί αν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου — και ιδίως ένας κανόνας, ο οποίος διατυπώνεται στη Συνθήκη της Ρώμης — ισχύει άμεσα, υπό την έννοια ότι παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα, τα οποία μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων:

— η διάταξη πρέπει να επιβάλλει στα κράτη μέλη σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση·

— πρέπει να είναι ανεπιφύλακτη, δηλαδή να μη συνοδεύεται απο καμία επιφύλαξη· αν όμως επιδέχεται ορισμένες εξαιρέσεις, αυτές πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένες και περιορισμένες·

— τέλος, η εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα δεν πρέπει να εξαρτάται από καμιά μεταγενέστερη κανονιστική ρύθμιση είτε των κοινοτικών οργάνων είτε των κρατών μελών, έτσι ώστε, ειδικότερα, αυτά να μη διαθέτουν πραγματική διακριτική εξουσία εκτιμήσεως ως προς την εφαρμογή του οικείου κανόνα.

Τα κριτήρια αυτά, που εισηγήθηκε ο γενικός εισαγγελέας Gand το 1966 στις προτάσεις του στην υπόθεση Lütticke (υπόθεση 57/65, Rec. 1966, σ. 311) και που δεχθήκατε με πολλές αποφάσεις, επιβεβαιώθηκαν και εξειδικεύτηκαν, ιδίως στις αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 1972 (υποθέσεις 21 ως 24/72, Rec. 1972, σ. 1227), της 24ης Οκτωβρίου 1973 (υπόθεση 9/73, Schlüter, Rec. 1973, σ. 1158) και, ακόμη πιο πρόσφατα, στην απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974 (υπόθεση 2/74, Keyners) σχετικά με το άρθρο 52 που αναφέρεται στο δικαίωμα εγκατάστασης.

Το ότι οι διατάξεις του άρθρου 48, που είναι από τις σπουδαιότερες της Συνθήκης, κατά το μέρος που έχουν ως σκοπό τη θεμελίωση της ελευθερίας της κυκλοφορίας των μισθωτών, πληρούν αυτές τις προϋποθέσεις δεν μπορεί πλέον σε καμία περίπτωση να αμφισβητηθεί, μετά την επίσης πρόσφατη απόφαση της 4ης Απριλίου 1974 (υπόθεση 167/73, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Rec. 1974, σ. 371).

Με αυτήν την απόφαση είχατε ακριβώς διακηρύξει ότι «τόσο οι διατάξεις αυτού του άρθρου, όσο αυτές του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου σχετικά με την απασχόληση των διακινούμενων εργαζομένων ισχύουν άμεσα στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους και...παρέχουν στους ενδιαφερομένους δικαιώματα που οι εθνικές αρχές οφείλουν να σέβονται και να προστατεύουν».

Εάν ο δικαστής του High Court γνώριζε την απόφαση αυτή όταν αποφάσισε να σας απευθύνει την παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, κατά πάσα πιθανότητα δεν θα υπέβαλλε το πρώτο ερώτημα. Γίνεται αντιληπτό ότι έκρινε αναγκαίο να το κάνει, διότι εξέδωσε τη Διάταξη περί παραπομπής την 1η Μαρτίου, ήτοι πριν αποφανθείτε εσείς οι ίδιοι ρητά επί του αμέσου αποτελέσματος του άρθρου 48.

Όπως και αν έχουν τα πράγματα το πρόβλημα έχει πλέον λυθεί, και σας αρκεί να επιβεβαιώσετε, ως προς αυτό το σημείο, την απόφασή σας της 4ης Απριλίου.

2. Άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας του Συμβουλίου 64/221.

Λιγότερο προφανής είναι η λύση του δευτέρου ερωτήματος, το οποίο αφορά, όπως

είδαμε, την άμεση εφαρμογή της οδηγίας του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1964.

Το άρθρο 189 της Συνθήκης διακρίνει, όπως γνωρίζουμε, μεταξύ των κανονισμών, οι οποίοι είναι όχι μόνο υποχρεωτικοί, αλλά και άμεσα εφαρμοστέοι εντός των κρατών μελών, και μεταξύ των οδηγιών, επίσης υποχρεωτικών, ασφαλώς, για τα κράτη, αλλά οι οποίες δεν έχουν, καταρχήν, άμεσο αποτέλεσμα στο μέτρο που αφήνουν στα κράτη την επιλογή των τρόπων εφαρμογής τους.

Όμως, όπως διακήρυξε το Δικαστήριο, πέρα από τις τυπικές νομικές κατηγορίες, στις αποφάσεις της 6ης και 21ης Οκτωβρίου 1970 (υπόθεση 9/70, Grad, υπόθεση 20/70, Lesage, υπόθεση 13/70, Haselhorst, Rec. 1970, σ. 838, 874 και 893), εκτός από τους κανονισμούς, και άλλες κοινοτικές πράξεις, από τις αναφερόμενες στο άρθρο 189, μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα, ιδίως στις περιπτώσεις που οι αρχές της Κοινότητας επιβάλλουν στα κράτη μέλη να τηρήσουν ορισμένη συμπεριφορά. Κρίνατε ότι η πρακτική αποτελεσματικότητα τέτοιων πράξεων θα αποδυναμωνόταν αν οι ιδιώτες δεν μπορούσαν σε τέτοια περίπτωση να επικαλεστούν δικαστικώς τα δικαιώματα που τους παρέχουν αποφάσεις αυτού του είδους, έστω και αν δεν εκδόθηκαν υπό τη μορφή κανονισμού.

Αυτό αποσαφηνίζεται ακόμη περισσότερο στην απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970 (υπόθεση 33/70, SACE, Rec. 1970, σ. 1224)· «Μία οδηγία, της οποίας σκοπός είναι ο καθορισμός σε ένα κράτος μέλος προθεσμίας για την εκτέλεση μιας κοινοτικής υποχρέωσης, δεν αφορά μόνο τις σχέσεις μεταξύ του κράτους αυτού και της Επιτροπής, αλλά επιφέρει επίσης έννομες συνέπειες που μπορούν να επικαλεστούν ιδίως οι ιδιώτες, εφόσον *από την ίδια τη φύση της* η διάταξη που θεσπίζει την υποχρέωση αυτή ισχύει άμεσα».

Όταν λοιπόν πρόκειται περί οδηγιών πρέπει να εξετάζουμε σε κάθε περίπτωση εάν από τη διατύπωση, τη φύση και την οικονομία τους οι εν λόγω διατάξεις μπορούν να παράγουν άμεσα αποτελέσματα μεταξύ των κρατών μελών, στα οποία απευθύνονται, και των πολιτών τους.

Τι ισχύει στην περίπτωση της οδηγίας του Συμβουλίου 64/221;

Η πράξη αυτή έχει ως σκοπό το συντονισμό στα κράτη μέλη των μέτρων που ισχύουν για τη διακίνηση και διαμονή των αλλοδαπών και δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.

Εκδόθηκε βάσει τόσο του άρθρου 48 — και εξάλλου αναφέρεται ρητά στον τότε ισχύοντα κανονισμό για την κυκλοφορία των εργαζομένων — όσο και του άρθρου 56 που αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως.

Αποσκοπεί να περιορίσει τις εξουσίες που τα κράτη έχουν αναμφισβήτητα διατηρήσει να εξασφαλίζουν, στον τομέα της αρμοδιότητάς τους, την προστασία της δημοσίας τάξεως και ιδίως της δημοσίας ασφαλείας στο έδαφός τους.

Το άρθρο 3, πρώτη παράγραφος της οδηγίας αυτής ορίζει πράγματι ότι «τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν».

Για να δοθεί ορθή απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα δεν είναι καθόλου ανάγκη να αναζητηθεί αν το σύνολο των κανόνων που θέτει η οδηγία παράγουν ή όχι άμεσα αποτελέσματα.

Στην παρούσα υπόθεση αμφισβητείται μόνο το άρθρο 3, πρώτη παράγραφος. Αλλά, για να κριθεί αν έχει άμεση εφαρμογή, πρέπει να προχωρήσω στην εξέταση της ερμηνείας του και να επεκταθώ λίγο στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα. Όσο για το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3, πρώτη παράγραφος, δεν υπάρχει αμφισβήτηση ότι αφορά τόσο τους μισθωτούς, στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 48, όσο και τα πρόσωπα που ασκούν ελεύθερο επάγγελμα, στα οποία αναφέρονται τα άρθρα 52 και επόμενα. Για τους διακινούμενους εργαζόμενους το Συμβούλιο θα μπορούσε να εκδώσει κανονισμό, καθώς του το επιτρέπει το άρθρο 48, πράγμα το οποίο έκανε εξάλλου αναφορικά με τις συνθήκες της απασχόλησής τους στα κράτη μέλη.

Για τους αυτοτελώς απασχολούμενους, μόνον η προσφυγή στην οδηγία ήταν δυνατή, δυνάμει του άρθρου 56, παράγραφος 2. Κατά πάσα πιθανότητα το Συμβούλιο έκρινε επιθυμητό να ενοποιήσει με το ίδιο νομικό μέσο το καθεστώς της ελεύθερης κυκλοφορίας των μισθωτών και το δικαίωμα εγκαταστάσεως των αυτοτελώς απασχολουμένων όσον αφορά τουλάχιστον τα μέτρα που σχετίζονται με την δημόσια τάξη εντός των κρατών.

Αλλά η προσφυγή σ' αυτή τη διαδικασία καθόλου δεν εμποδίζει να μπορεί να παράγει το άρθρο 3 της οδηγίας άμεσο αποτέλεσμα. Για ποιον άλλο σκοπό εξέδωσε το Συμβούλιο τη διάταξη αυτή, παρά για να περιορίσει την εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών και να εξαρτήσει τους περιορισμούς στην ελευθερία της κυκλοφορίας, όπως την απαγόρευση εισόδου, την εκδίωξη ή απέλαση, υπό την προϋπόθεση τα μέτρα αυτά να στηρίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά των ενδιαφερομένων;

Όπως φαίνεται, θέλησε έτσι να απαγορεύσει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν γενικά μέτρα που αφορούν ολόκληρες κατηγορίες προσώπων, ιδίως δε να εμποδίσει τις ομαδικές εκδιώξεις ή απελάσεις. Επέβαλε, σε κάθε περίπτωση, στα κράτη μιαν υποχρέωση συγκεκριμένη και σαφή. Η πρώτη προϋπόθεση για το άμεσο αποτέλεσμα πληρούται.

Η δεύτερη επίσης πληρούται. Ο τιθέμενος κανόνας είναι αυτάρκης.

Δεν εξαρτάται από τη μεσολάβηση μεταγενέστερων πράξεων, είτε των κοινοτικών αρχών είτε των κρατών.

Το ότι αυτά έχουν, σύμφωνα με την αρχή που διέπει τις οδηγίες, το δικαίωμα επιλογής των μέσων και διαδικασιών κατά το εθνικό τους δίκαιο, δεν σημαίνει καθόλου ότι ο κοινοτικός κανόνας δεν ισχύει άμεσα. Αντίθετα, είναι, όσον αφορά τους μισθωτούς, τόσο στενά συνδεδεμένος με την εφαρμογή του άρθρου 48, ώστε μου φαίνεται αδιαχώριστος από αυτό και μετέχει της φύσεως της διάταξης αυτής της Συνθήκης.

Τέλος, είναι προφανές ότι, μολονότι τα κράτη διατήρησαν τις αρμοδιότητές τους σε θέματα δημοσίας ασφαλείας, το άρθρο 3, πρώτη παράγραφος της οδηγίας περιλαμβάνει ασφαλώς ένα σαφή περιορισμό των αρμοδιοτήτων αυτών, τις οποίες δεν μπορούν πλέον να ασκούν με διακριτική ευχέρεια έναντι των κοινοτικών υπηκόων.

Αυτές οι παρατηρήσεις με οδηγούν λοιπόν να καταλήξω ότι η εν λόγω διάταξη παρέχει στους κοινοτικούς υπηκόους δικαιώματα που οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς και τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

3. Δημόσια ασφάλεια και έννοια της προσωπικής συμπεριφοράς.

Και ερχόμαστε στο τρίτο ερώτημα.

Τι πρέπει να εννοηθεί ως «προσωπική συμπεριφορά» έτσι ώστε να μπορεί να δικαιολογήσει απαγόρευση εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους; Πώς πρέπει να οριστεί αυτή η έννοια;

Πέρα από την γραμματική ερμηνεία, μου φαίνεται ότι η λύση κυριαρχείται από δυο ουσιώδεις παρατηρήσεις:

Από τη μια μεριά, η ελευθερία της κυκλοφορίας των εργαζομένων είναι μια απο τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης και στην απαγόρευση κάθε διάκρισης μεταξύ εργαζομένων των κρατών μελών, η οποία στηρίζεται στην ιθαγένεια, δεν τάσσεται καμιά άλλη επιφύλαξη, εκτός από αυτές που προβλέπονται περιοριστικά στην παράγραφο 3 του άρθρου 48 και είναι σχετικές με την δημοσία τάξη, τη δημοσία ασφάλεια και τη δημοσία υγεία. (Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1969 — υπόθεση 15/69, Ugliola, Rec. 1969, σ. 368).

Από την άλλη μεριά, μολονότι υπάρχει όντως μια «κοινοτική έννομη τάξη» στους τομείς στους οποίους η Συνθήκη έχει ως σκοπό ή ως αποτέλεσμα την άμεση μεταβίβαση στα κοινοτικά όργανα αρμοδιοτήτων που ασκούσαν προηγουμένως τα κράτη μέλη, εντούτοις δεν πρόκειται παρά για οικονομική δημόσια τάξη, σχετικά παραδείγματος χάρη με τις κοινές οργανώσεις γεωργικής αγοράς, τις εμπορικές ανταλλαγές, το κοινό δασμολόγιο ή ακόμη το καθεστώς του ανταγωνισμού.

Αντιθέτως, έχω την εντύπωση, δεδομένης της παρούσας κατάστασης των πραγμάτων και του δικαίου, ότι μόνον τα κράτη έχουν, υπό την επιφύλαξη ακριβώς ορισμένων κοινοτικών διατάξεων, όπως η οδηγία 64/221, την εξουσία να λαμβάνουν τα μέτρα που επιβάλλονται για την προστασία της δημοσίας ασφαλείας στο έδαφός τους και να εκτιμούν με ποιους τρόπους θα μπορούσε να διακυβευτεί αυτή η ασφάλεια.

Με άλλα λόγια, αν και η γενική επιφύλαξη της δημοσίας τάξεως, η οποία υπάρχει τόσο στο άρθρο 48, όσο και στο άρθρο 56, είναι μία περιορισμένη και στενά ερμηνευτέα εξαίρεση από τις αρχές της Συνθήκης σε θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας και ελεύθερης εγκατάστασης, εντούτοις δεν πιστεύω, αντίθετα μ' αυτά που πιστεύει η Επιτροπή, ότι είναι δυνατό να συναχθεί μια κοινοτική έννοια της δημοσίας τάξεως. Αυτή η έννοια παραμένει τουλάχιστον επί του παρόντος εθνική, τούτο δε είναι σύμφωνο με την πραγματικότητα, στο μέτρο που οι επιταγές της δημοσίας ασφαλείας ποικίλλουν στο χώρο και το χρόνο, από ένα κράτος μέλος σε άλλο.

Πιστεύω ότι στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί απάντηση σύμφωνη με αυτές τις παρατηρήσεις.

Καταρχάς, μέχρι ποιο σημείο μπορούν να υπαχθούν στην έννοια της «προσωπικής συμπεριφοράς« τα πραγματικά περιστατικά που αναφέρει ο εθνικός δικαστής, δηλαδή η συμμετοχή ενός κοινοτικού υπηκόου σε οργάνωση της οποίας οι δραστηριότητες θεωρούνται ως επιζήμιες για τη δημοσία τάξη, χωρίς εντούτοις να απαγορεύονται, καθώς και η πρόθεση να εργαστεί στην υπηρεσία αυτής της οργάνωσης, ενώ οι ημεδαποί δεν υπόκεινται στην ίδια περίπτωση σε κανένα περιορισμό; Αλήθεια, η ερώτηση αυτή έτσι διατυπωμένη με οδήγη-

σε να ψάξω στον φάκελο του High Court τα στοιχεία που καθιστούν δυνατή τη σαφέστερη κατανόηση των γεγονότων τα οποία δικαιολόγησαν την εκδίωξη της προσφεύγουσας της κύριας δίκης.

Από τα προηγούμενα έπεται ότι η προσφεύγουσα όχι μόνον πήγε στην Αγγλία με φανερό σκοπό να εργαστεί ως γραμματέας στην Εκκλησία της Επιστημολογίας, αλλά και ότι είχε ήδη εργαστεί σε γραφείο αυτής της ίδιας οργάνωσης κατά τους έξι προηγούμενους μήνες στις Κάτω Χώρες· ότι είχε μελετήσει την επιστημολογία και ότι την ασκούσε.

Χωρίς αμφιβολία το σύνολο αυτών των γεγονότων, για την ακρίβεια των οποίων το Δικαστήριο δεν έχει προφανώς αρμοδιότητα να λάβει θέση, οδήγησε τη βρετανική υπηρεσία μετανάστευσης στην απόφαση να της απαγορεύσει την είσοδο στην εθνική επικράτεια.

Από τον φάκελο επίσης προκύπτει ότι το 1968 ο Υπουργός Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου είχε εκφράσει την άποψη, σε δήλωσή του στο Κοινοβούλιο, ότι «Η επιστημολογία είναι ψευδο-φιλοσοφική λατρεία» της οποίας οι αρχές ή η πρακτική συνιστούν, κατά τη γνώμη της Βρετανικής Κυβέρνησης, κίνδυνο τόσο για τη δημόσια ασφάλεια, όσο και για την υγεία αυτών που την ασπάζονται.

Ο Υπουργός ανακοίνωσε τότε την απόφαση της κυβερνήσεως να αντιταχθεί, στο μέτρο των εξουσιών της, στη δραστηριότητα αυτής της οργάνωσης. Εφόσον η ισχύουσα εθνική νομοθεσία δεν απαγόρευε την επιστημολογία, η κυβέρνηση μπορούσε μόνο να απαγορεύσει την είσοδο στην επικράτεια στους αλλοδαπούς στους οποίους γίνονταν προτάσεις να έρθουν να εργαστούν στην έδρα της Εκκλησίας της Επιστημολογίας στην Αγγλία. Καθώς φαίνεται, σύμφωνα με αυτή την πολιτική, απαγορεύτηκε στην Van Duyn η είσοδος στο Ηνωμένο Βασίλειο τόσο εξαιτίας των δεσμών που είχε αναπτύξει στο παρελθόν με την εν λόγω «Εκκλησία» στις Κάτω Χώρες, όσο και εξαιτίας του γεγονότος ότι η ίδια ήταν ενεργό μέλος της Εκκλησίας της Επιστημολογίας, καθώς τέλος και λόγω της πρόθεσής της να εργαστεί στο St Hill Manor.

Ενόψει όλων αυτών των πληροφοριών δεν υπάρχει αμφιβολία, κατά τη γνώμη μου, ότι το σύνολο αυτό των γεγονότων σαφώς εμπίπτει στον όρο της «προσωπικής συμπεριφοράς», υπό την έννοια του άρθρου 3, πρώτη παράγραφος της οδηγίας και ότι μόνη η συμμετοχή στην Εκκλησία της Επιστημολογίας, έστω μέσω συμβάσεως εργασίας, είναι στοιχείο της προσωπικής συμπεριφοράς.

Επιπλέον, όπως έχω ήδη πει, η εν λόγω διάταξη υπαγορεύτηκε κυρίως από τη μέριμνα των κοινοτικών αρχών να εμποδίσουν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν ομαδικά αστυνομικά μέτρα έναντι των υπηκόων της κοινής αγοράς. Η διάταξη αυτή απαιτεί να εξετάζεται ατομικά η κατάσταση κάθε ενδιαφερομένου προσώπου με απόφαση που έχει ως έρεισμα τη διαφύλαξη της δημοσίας τάξεως· συνεπάγεται χωρίς καμία αμφιβολία δικαστικό έλεγχο της αιτιολογίας της απόφασης αυτής από τους εθνικούς δικαστές, οι οποίοι, όπως στην προκειμένη περίπτωση, έχουν τη δυνατότητα — ή μερικές φορές την υποχρέωση — να συμβουλεύονται το Δικαστήριο για την ερμηνεία του εφαρμοστέου κοινοτικού δικαίου.

Σ' αυτό το σημείο — και μόνο σ' αυτό — περιορίζεται αναμφισβήτητα η αρμοδιότη-

τα των κρατών στον εν λόγω τομέα από την οδηγία.

Πρέπει, τέλος, να εξεταστεί αν το Ηνωμένο Βασίλειο, απαγορεύοντας την είσοδο σε κοινοτικό υπήκοο για τους λόγους που ανέφερα, παραβίασε την αρχή του μη επιτρεπτού των διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς, η οποία είναι αναγκαία απόρροια της ελευθερίας της κυκλοφορίας των ατόμων, και η οποία, έχοντας ως κύριο έρεισμα στο άρθρο 7 της Συνθήκης, εφαρμόζεται ρητά στους μισθωτούς εργαζομένους, δυνάμει του άρθρου 48. Είναι βέβαιο, πράγματι, ότι μολονότι η Εκκλησία της Επιστημολογίας είναι, κατά τη Βρετανική Κυβέρνηση, κοινωνικά επιζήμια και μολονότι, κατά συνέπεια, οι δραστηριότητές της θεωρούνται αντίθετες προς τη δημόσια τάξη, είναι εντούτοις γεγονός ότι δεν απαγορεύονται στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου και ότι οι ημεδαποί είναι ελεύθεροι να μελετούν και να μετέχουν ενεργά στην επιστημολογία, όπως επίσης να εργάζονται στην έδρα της οργάνωσης.

Εκ πρώτης όψεως, λοιπόν, υπάρχει δυσμενής διάκριση ως προς τη μεταχείριση που επιφυλάσσεται στους υπηκόους άλλων κρατών της Κοινότητας, η οποία έγκειται στην απαγόρευση της εισόδου τους στο βρετανικό έδαφος, με μόνη αιτιολογία ότι έρχονται να μετάσχουν οι ίδιοι στην επιστημολογία στο St Hill Manor και να εργαστούν εκεί.

Δεν πιστεύω πάντως, ότι αυτή η διάκριση είναι αντίθετη προς τη Συνθήκη.

Όπως έχω ήδη επισημάνει, η επιφύλαξη της δημοσίας τάξεως και ιδίως της δημοσίας ασφαλείας, έχει ως αποτέλεσμα να διατηρούν τα κράτη τις αρμοδιότητές τους σ' αυτό τον τομέα, υπό την επιφύλαξη της υποχρέωσης που έχουν να δικαιολογούν τα μέτρα δημοσίας ασφαλείας βάσει της προσωπικής συμπεριφοράς των ενδιαφερομένων.

Αλλά τα κράτη διατηρούν, όσον αφορά τόσο την εκτίμηση της απειλής κατά της ασφάλειάς τους, όσο και τη σκοπιμότητα των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για την αποφυγή τους, εξουσία, η άσκηση της οποίας δεν θίγει την αρχή της ίσης μεταχείρισης, εκτός βέβαια αν κάνουν κατάχρηση αυτής της εξουσίας για σκοπούς άλλους από αυτούς ενόψει των οποίων πρέπει να ασκείται, χρησιμοποιώντας την για παράδειγμα προς τον σκοπό οικονομικής προστασίας.

Συμβαίνει, σύμφωνα με τις δηλώσεις της Βρετανικής Κυβέρνησης, η νομοθεσία να μην έχει επιτρέψει και να μην επιτρέπει τη λήψη ενός μέτρου απλής απαγόρευσης εγκαθιδρύσεως της Επιστημολογίας. Τούτο είναι συνέπεια του ιδιαίτερα φιλελευθέρου καθεστώτος του Ηνωμένου Βασιλείου. Τα πράγματα θα ήταν πιθανότατα διαφορετικά σ' άλλα κράτη μέλη, των οποίων οι κυβερνήσεις θα θεωρούσαν τις δραστηριότητες της εν λόγω οργάνωσης αντίθετες προς τη δημόσια τάξη. Αλλά, στο μέτρο που η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου διαθέτει νόμιμα μέσα που της επιτρέπουν τουλάχιστον να αντιταχθεί στο να έρχονται αλλοδαποί, έστω και κοινοτικοί υπήκοοι, να αυξάνουν τη μάζα των μυστών της Επιστημολογίας στο έδαφός τους, φρονώ ότι μπορεί να ενεργήσει όπως ενήργησε χωρίς να δημιουργεί διακρίσεις υπό την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης.

Ενεργεί έτσι μέσα στο πλαίσιο των κρατικών εξουσιών που η προβλεπόμενη από αυτό το άρθρο επιφύλαξη της δημοσίας τάξεως αναγνωρίζει σε κάθε κράτος μέλος.

Καταλήγοντας, προτείνω το Δικαστήριο να κρίνει

1) ότι τόσο οι διατάξεις του άρθρου 48, όσο και εκείνες του άρθρου 3, πρώτη παράγραφος, της οδηγίας του Συμβουλίου 64/221, ισχύουν άμεσα στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους και γεννούν υπέρ των ενδιαφερομένων ιδιωτών δικαιώματα, τα οποία οι εθνικές αρχές οφείλουν να προστατεύουν·

2) ότι εμπίπτει στην έννοια της «προσωπικής συμπεριφοράς «κατά τρόπο ώστε να θεμελιώσει μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας, κατά την έννοια της προαναφερθείσας διάταξης της οδηγίας 64/221, το γεγονός ότι ένα πρόσωπο ήταν ή είναι μέλος οργάνωσης, οι δραστηριότητες της οποίας θεωρούνται από ένα κράτος μέλος ως αντίθετες στη δημόσια τάξη, έστω και αν οι δραστηριότητες αυτές δεν απαγορεύονται στο έδαφος του κράτους αυτού, βάσει της εθνικής νομοθεσίας·

3) ότι, ομοίως, εμπίπτει στην έννοια της «προσωπικής συμπεριφοράς« το γεγονός ότι ένα πρόσωπο εισέρχεται στο έδαφος του ενδιαφερομένου κράτους μέλους για να εργασθεί σε οργάνωση, οι δραστηριότητες της οποίας θεωρούνται αντίθετες στη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια, ενώ κανείς περιορισμός δεν αντιτάσσεται στους υπηκόους του κράτους αυτού που επιθυμούν να εργαστούν στην εν λόγω οργάνωση.