ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 4ης Δεκεμβρίου 1974 *

Στην υπόθεση 41/74,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ, από την Chancery Division του High Court of Justice της Αγγλίας, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Yvonne Van Duyn

και

Home Office,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 3 της οδηγίας του Συμβουλίου 64/221/ΕΟΚ, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή των 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 R. Lecourt, πρόεδρο, C. O'Dálaigh και A. J. Mackenzie Stuart, προέδρους τμήματος, A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher και M. Sørensen (εισηγητή), δικαστές

γενικός εισαγγελέας: H. Mayras
γραμματέας: A. Van Houtte

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

(το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με απόφαση του Vice-Chancellor, της 1ης Μαρτίου 1974, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 13 Ιουνίου, το Chancery-Division του High Court of Justice της Αγγλίας, υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία ορισμένων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου σχετικών με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

2 Τα ερωτήματα αυτά υποβλήθηκαν στο πλαίσιο προσφυγής που ασκήθηκε κατά του Home Office από μια Ολλανδή υπήκοο, στην οποία δεν δόθηκε άδεια εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο για να καταλάβει θέση γραμματέα στην «Εκκλησία της Επιστημολογίας».

3 Η άρνηση αυτή της αντιτάχθηκε σύμφωνα με την πολιτική της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου έναντι της εν λόγω οργάνωσης, τις δραστηριότητες της οποίας θεωρεί ότι συνιστούν κοινωνικό κίνδυνο.

Επί του πρώτου ερωτήματος

4 Με το πρώτο ερώτημα, το Δικαστήριο καλείται να κρίνει αν το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ ισχύει άμεσα, υπό την έννοια ότι παραχωρεί στους ιδιώτες δικαιώματα τα οποία μπορούν να επικαλεστούν δικαστικώς σε κάθε κράτος μέλος.

5 Το άρθρο 48, παρράγραφοι 1 και 2, ορίζει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εξασφαλίζεται κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου και συνεπάγεται «την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας».

6 Αυτές οι διατάξεις επιβάλλουν στα κράτη μέλη συγκεκριμένη υποχρέωση που δεν απαιτεί τη μεσολάβηση κάποιας πράξης, είτε των οργάνων της Κοινότητας

είτε των κρατών μελών, και που δεν τους αφήνει καμία ευχέρεια εκτιμήσεως ως προς την εκτέλεσή της.

7 Η παράγραφος 3, καθορίζοντας τα δικαιώματα που περιλαμβάνει η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, θέτει μιαν επιφύλαξη ως προς τους περιορισμούς που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

Εντούτοις, η εφαρμογή αυτής της επιφύλαξης υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, έτσι ώστε η δυνατότητα που έχουν τα κράτη μέλη να επικαλούνται την επιφύλαξη να μην αποτελεί εμπόδιο στο να παρέχουν οι διατάξεις του άρθρου 48, που καθιερώνουν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, δικαιώματα στους ιδιώτες που αυτοί μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

8 Συνεπώς, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

9 Με το δεύτερο ερώτημα το Δικαστήριο καλείται να διαπιστώσει αν η οδηγία του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964 (64/221), 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, ισχύει άμεσα, υπό την έννοια ότι παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που μπορούν να επικαλεστούν δικαστικώς σε ένα κράτος μέλος.

10 Από την απόφαση παραπομπής προκύπτει ότι, από τις διατάξεις της οδηγίας, το ζήτημα τίθεται μόνο για το άρθρο 3, παράγραφος 1 που ορίζει ότι «τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν».

11 Το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται ότι το άρθρο 189 της Συνθήκης διακρίνει μεταξύ των αποτελεσμάτων των κανονισμών, των οδηγιών και των αποφάσεων, και ότι συνεπώς πρέπει να συναχθεί ότι το Συμβούλιο, μη εκδίδοντας κανονισμό, αλλά οδηγία, θέλησε να έχει η πράξη αυτή διαφορετικά αποτελέσματα από ό,τι ένας κανονισμός, κατά συνέπεια δε να μην ισχύει άμεσα.

12 Εντούτοις, μολονότι οι κανονισμοί, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 189, ισχύουν άμεσα, και συνεπώς από τη φύση τους μπορούν να παράγουν άμεσα

αποτελέσματα, δεν σημαίνει ότι άλλες κατηγορίες πράξεων, αναφερόμενες στο άρθρο αυτό, δεν μπορούν ποτέ να έχουν ανάλογα αποτελέσματα.

Είναι ασυμβίβαστο με τη βάσει του άρθρου 189 δεσμευτικότητα της οδηγίας να αποκλειστεί καταρχήν η δυνατότητα επικλήσεως από τους ενδιαφερόμενους των υποχρεώσεων που επιβάλλει.

Ιδίως στην περίπτωση που οι αρχές της Κοινότητας επιβάλλουν με οδηγία στα κράτη μέλη την υποχρέωση να τηρήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας θα αποδυναμωνόταν αν οι πολίτες εμποδίζονταν να την επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων και αν τα εθνικά δικαστήρια εμποδίζονταν να τη λάβουν υπόψη, ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου.

Εξάλλου το άρθρο 177, που παρέχει τη δυνατότητα στα εθνικά δικαστήρια να απευθύνονται στο Δικαστήριο για το κύρος και την ερμηνεία όλων αδιακρίτως των πράξεων των οργάνων, συνεπάγεται ότι οι πολίτες μπορούν να επικαλεστούν τις πράξεις αυτές ενώπιον των εν λόγω δικαστηρίων.

Πρέπει να εξετάζεται σε κάθε περίπτωση, αν από τη φύση, την οικονομία και τη διατύπωση των οικείων διατάξεων συνάγεται ότι αυτές έχουν άμεσα αποτελέσματα στις σχέσεις μεταξύ κράτους και ιδιωτών.

13 Το άρθρο 3, παράγραφος 1 της οδηγίας 64/221, ορίζοντας ότι τα μέτρα δημοσίας τάξεως πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου, αποσκοπεί στο να περιορίσει την διακριτική εξουσία που παρέχεται από τις εθνικές νομοθεσίες στις αρμόδιες αρχές σε θέματα σχετικά με την είσοδο και απέλαση των αλλοδαπών.

Η διάταξη αυτή, αφενός μεν προβλέπει μιαν υποχρέωση χωρίς καμία επιφύλαξη ή όρο, και που από τη φύση της δεν απαιτεί την παρεμβολή καμιάς πράξεως των οργάνων είτε της Κοινότητας, είτε των κρατών μελών, αφετέρου δε, κατά την εφαρμογή μιας ρήτρας παρεκκλίσεως από μια από τις υπέρ των ιδιωτών θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης, η ασφάλεια δικαίου απαιτεί να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να επικαλούνται την υποχρέωση που έχουν τα κράτη μέλη να μη λαμβάνουν υπόψη παράγοντες ξένους προς την προσωπική συμπεριφορά, έστω και αν διατυπώνονται σε μια κανονιστική πράξη που δεν έχει αυτοδικαίως άμεσο αποτέλεσμα στο σύνολό της.

14 Όταν ανακύπτει ζήτημα ερμηνείας ως προς την έννοια και έκταση εφαρμογής της διατάξεως, αυτό μπορεί να λυθεί διά της δικαστικής οδού, λαμβανομένης

υπόψη και της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 177 της Συνθήκης.

15 Η απάντηση λοιπόν στο υποβληθέν ερώτημα είναι ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1 της οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς στα κράτη μέλη και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

Επί του τρίτου ερωτήματος

16 Με το τρίτο ερώτημα το Δικαστήριο καλείται να κρίνει αν στο άρθρο 48 της Συνθήκης και στο άρθρο 3 της οδηγίας 64/221 πρέπει να δοθεί η ερμηνεία ότι «ένα κράτος μέλος, κατά την εκπλήρωση της υποχρέωσης που έχει να στηρίζει μόνο στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου τα μέτρα που λαμβάνει για λόγους δημοσίας τάξεως, έχει το δικαίωμα να θεωρήσει ως αφορών την προσωπική συμπεριφορά,

α) το γεγονός ότι το άτομο αυτό ανήκει ή ανήκε σε ομάδα ή οργάνωση, οι δραστηριότητες της οποίας θεωρούνται από το κράτος μέλος ως αντίθετες προς το γενικό συμφέρον, χωρίς όμως να είναι απαγορευμένες από τη νομοθεσία του κράτους αυτού,

β) το γεγονός ότι το ενδιαφερόμενο άτομο σκοπεύει να ασκήσει κάποια δραστηριότητα σ' αυτό το κράτος μέλος στα πλαίσια μιας τέτοιας ομάδας ή οργάνωσης, ενώ κανένας περιορισμός δεν επιβάλλεται στους υπηκόους του εν λόγω κράτους που επιθυμούν να ασκήσουν ανάλογη δραστηριότητα στα πλαίσια μιας τέτοιας ομάδας ή οργάνωσης».

17 Σχετικά πρέπει πρώτα να εξεταστεί αν η συμμετοχή σε ομάδα ή οργάνωση μπορεί αυτή καθαυτή να θεωρηθεί ότι αποτελεί προσωπική συμπεριφορά κατά την έννοια του άρθρου 3 της οδηγίας 64/221.

Μολονότι μια τέτοια συμμετοχή που έληξε κατά το παρελθόν δεν μπορεί, γενικά, να δικαιολογήσει τη στέρηση από τον ενδιαφερόμενο του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας, εντούτοις η τωρινή συμμετοχή, η οποία δείχνει συμμετοχή στις δραστηριότητες της ομάδας ή οργάνωσης και συνταύτιση με τους σκοπούς και τα σχέδιά της, μπορεί να θεωρηθεί ως ηθελημένη ενέργεια του ενδιαφερομένου και, συνεπώς, ως αποτελούσα στοιχείο της προσωπικής του συμπεριφοράς κατά την έννοια της προαναφερθείσας διάταξης.

18 Από το υποβληθέν ερώτημα ανακύπτει το θέμα της διευκρίνισης της σημασίας που πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι οι δραστηριότητες της εν λόγω οργανώσεως, που θεωρούνται από το κράτος μέλος ως αντίθετες προς το γενικό συμφέρον, δεν απαγορεύονται πάντως από την εθνική νομοθεσία.

Σχετικά πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η έννοια της δημοσίας τάξεως στο κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ιδίως δε όταν μ' αυτήν δικαιολογούνται παρεκκλίσεις από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, έτσι ώστε το περιεχόμενό της να μην προσδιορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος χωρίς έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας.

Όμως, 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, μέσα στα όρια που θέτει η Συνθήκη.

19 Απ' αυτό έπεται ότι ένα κράτος μέλος οι αρμόδιες αρχές του οποίου έχουν λάβει διοικητικά μέτρα εναντίον των δραστηριοτήτων μιας συγκεκριμένης οργάνωσης, καθορίζοντας σαφώς τη στάση τους έναντί της και χαρακτηρίζοντάς τις ως κοινωνικό κίνδυνο, μπορεί να επικαλεστεί την έννοια της δημοσίας τάξεως χωρίς να είναι υποχρεωμένο να τις απαγορεύσει με νόμο, αν από τις περιστάσεις δεν κρίνεται σκόπιμο ένα τέτοιο μέτρο.

20 Τέλος, από το υποβληθέν ερώτημα ανακύπτει το πρόβλημα της διευκρίνισης αν ένα κράτος μέλος δικαιούται για λόγους δημοσίας τάξεως, να εμποδίζει έναν υπήκοο άλλου κράτους μέλους να ασκεί στο έδαφός του μισθωτές δραστηριότητες στο πλαίσιο μιας ομάδας ή οργάνωσης, έστω και αν στους δικούς του υπηκόους δεν επιβάλλει κανέναν ανάλογο περιορισμό.

21 Σχετικά με το θέμα αυτό, η Συνθήκη καθιερώνει μεν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων χωρίς διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών, αλλά συνδυάζει στο άρθρο 48, παράγραφος 3 τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή την αρχή, με την επιφύλαξη που αφορά τους περιορισμούς που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας. Μεταξύ των δικαιωμάτων που υπόκεινται στην επιφύλαξη αυτή, περιλαμβάνεται το δυνάμει της προαναφερθείσας διάταξης δικαίωμα να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας, να διακινούνται ελεύθερα γι' αυτό το σκοπό στο έδαφος των κρατών μελών και να διαμένουν σ' ένα από τα κράτη μέλη με το σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία. Συνεπώς, η προαναφερθείσα επιφύλαξη έχει ως αποτέλεσμα να μπορεί να απαγορευτεί η είσοδος και διαμονή στο έδαφος άλλου κράτους μέλους σε όλες τις περιπτώσεις που εφαρμόζεται η επιφύλαξη.

22 Εξάλλου, είναι αρχή του διεθνούς δικαίου, που η Συνθήκη ΕΟΚ δεν είναι δυνατόν να παραγνωρίζει στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών, ένα κράτος να μην αρνείται στους δικούς του υπηκόους το δικαίωμα εισόδου στο έδαφός του και διαμονής σ' αυτό.

23 Από τις προηγούμενες σκέψεις έπεται ότι ένα κράτος μέλος μπορεί, για λόγους δημοσίας τάξεως, εφόσον συντρέχει περίπτωση, να αρνηθεί σε υπήκοο άλλου κράτους μέλους την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, ενόψει της ασκήσεως συγκεκριμένης μισθωτής δραστηριότητας, έστω και αν δεν επιβάλλει ανάλογους περιορισμούς στους δικούς του υπηκόους.

24 Στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει, συνεπώς, να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 3, παράγραφος 1 της οδηγίας 64/221 πρέπει να ερμηνευτούν υπό την έννοια ότι ένα κράτος μέλος, επικαλούμενο τους περιορισμούς που δικαιολογούνται από την δημόσια τάξη, μπορεί να λάβει υπόψη, ως αφορών την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου, το γεγονός ότι αυτός ανήκει σε ομάδα ή οργάνωση, οι δραστηριότητες της οποίας θεωρούνται από το κράτος μέλος ότι συνιστούν κοινωνικό κίνδυνο χωρίς όμως να είναι απαγορευμένες, τούτο δε ακόμη και αν δεν επιβάλλεται κανένας περιορισμός στους υπηκόους του κράτους αυτού που επιθυμούν να ασκήσουν δραστηριότητες ανάλογες με αυτές τις οποίες ο υπήκοος άλλου κράτους μέλους πρόκειται να ασκήσει στο πλαίσιο αυτών των ίδιων ομάδων ή οργανώσεων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το High Court of Justice, με Διάταξη της 1ης Μαρτίου 1973, αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

2) Το άρθρο 3, πρώτη παράγραφος της οδηγίας 64/221 του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, για τον συντονισμό των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και διαμονή αλλοδαπών τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημόσιας υγείας, παρέχει δικαιώματα προς

όφελος των ιδιωτών, τα οποία μπορούν να επικαλούνται δικαστικώς σε ένα κράτος μέλος και που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν.

3) Το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 3, πρώτη παράγραφος της οδηγίας 64/221 πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι ένα κράτος μέλος, επικαλούμενο τους περιορισμούς που δικαιολογούνται από τη δημόσια τάξη, μπορεί να λάβει υπόψη, ως αφορών την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου, το γεγονός ότι αυτός ανήκει σε ομάδα ή οργάνωση, οι δραστηριότητες της οποίας θεωρούνται από το κράτος μέλος ως κοινωνικός κίνδυνος, χωρίς εντούτοις να είναι απαγορευμένες, τούτο δε ακόμη και αν δεν επιβάλλεται κανένας περιορισμός στους υπηκόους του κράτους αυτού, που επιθυμούν να ασκήσουν δραστηριότητες ανάλογες με αυτές τις οποίες ο υπήκοος άλλου κράτους μέλους πρόκειται να ασκήσει, στο πλαίσιο αυτών των ίδιων ομάδων ή οργανώσεων.

Lecourt O'Dalaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 4 Δεκεμβρίου 1974.

Ο γραμματέας
A. Van Houtte

Ο Πρόεδρος
R. Lecourt