ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 8ης Απριλίου 1976 *

Στην υπόθεση 48/75,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του tribunal de première instance της Λιέγης προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της ποινικής δίκης που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου κατά του

Jean Noël Royer, κατοίκου Lisieux (Γαλλία),

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία διαφόρων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, περί δικαιώματος εγκαταστάσεως και περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ιδίως των άρθρων 48, 53, 56 και 62 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και των οδηγιών του Συμβουλίου 64/221, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, και 68/360, 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 Κοινότητος,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους R. Lecourt, πρόεδρο, H. Kutscher, πρόεδρο τμήματος, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen και A. J. Mackenzie Stuart, δικαστές,

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

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

(το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με απόφαση της 6ης Μαΐου 1975, η οποία περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Μαΐου 1975 και επικυρώθηκε με απόφαση του cour d'appel της Λιέγης της 22ας Δεκεμβρίου 1975, η οποία περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 30 Δεκεμβρίου 1975, το tribunal de première instance της Λιέγης υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, σειρά ερωτημάτων ως προς την ερμηνεία των άρθρων 48, 53, 56, 62 και 189 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και των οδηγιών του Συμβουλίου 64/221, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη μετακίνηση και την παραμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16), και 68/360, 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 Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στα πλαίσια ποινικής διώξεως που ασκήθηκε κατά γάλλου υπηκόου λόγω παράνομης εισόδου και παράνομης διαμονής στη βελγική επικράτεια.

3 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι ο κατηγορούμενος είχε καταδικαστεί στη χώρα καταγωγής του, λόγω προαγωγής σε πορνεία, και είχε διωχθεί για διάφορες ένοπλες ληστείες χωρίς εντούτοις να έχει καταδικαστεί, σύμφωνα με τις υπάρχουσες πληροφορίες, για την κατηγορία αυτή.

4 Η σύζυγος του κατηγορουμένου, γαλλικής επίσης υπηκοότητας, εκμεταλλευόταν στην περιοχή της Λιέγης ένα καφενείο-χορευτικό κέντρο, ως υπάλληλος της ιδιοκτήτριας εταιρίας του καταστήματος· ο κατηγορούμενος ήλθε στη Λιέγη προς συνάντησή της, παραλείποντας εντούτοις να εκπληρώσει τις διοικητικές διατυπώσεις εγγραφής στα μητρώα του πληθυσμού.

5 Οι αρμόδιες αρχές, όταν ανακάλυψαν τη διαμονή του στη Λιέγη, έλαβαν εναντίον του το μέτρο της απομακρύνσεως από την επικράτεια και άσκησαν εναντίον του δίωξη λόγω παράνομης διαμονής, η οποία κατέληξε σε μια πρώτη δικαστική καταδίκη.

6 Μετά από σύντομη παραμονή στη Γερμανία, ο κατηγορούμενος επέστρεψε στη βελγική επικράτεια προς συνάντηση της συζύγου του, παραλείποντας εκ νέου να υποβληθεί στις νόμιμες διατυπώσεις περί ελέγχου των αλλοδαπών.

7 Η αστυνομία, η οποία συνέλαβε εκ νέου τον κατηγορούμενο, εξέδωσε εναντίον του ένταλμα συλλήψεως, το οποίο δεν επικυρώθηκε εντούτοις από τη δικαστική αρχή.

8 Πριν από την απόλυσή του επιδόθηκε στον κατηγορούμενο υπουργική απόφαση περί απελάσεώς του με την αιτιολογία ότι «βάσει της προσωπικής συμπεριφοράς του Royer, η παρουσία του κρίνεται επικίνδυνη για τη δημοσία τάξη» και διότι ο κατηγορούμενος «δεν τήρησε τις προϋποθέσεις που διέπουν τη διαμονή των αλλοδαπών και δεν έχει άδεια εγκαταστάσεως εντός του Βασιλείου».

9 Κατόπιν της ανωτέρω αποφάσεως περί απελάσεως, ο κατηγορούμενος φαίνεται ότι εγκατέλειψε πράγματι το βελγικό έδαφος, η δε δίωξη λόγω παράνομης εισόδου και παράνομης διαμονής ακολούθησε τη νόμιμη διαδικασία ενώπιον του tribunal de première instance.

Επί των ισχυουσών κοινοτικών διατάξεων

10 Το εθνικό δικαστήριο δεν προέβη ακόμη, στο παρόν στάδιο της διαδικασίας, σε οριστικό νομικό χαρακτηρισμό της καταστάσεως του κατηγορουμένου βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που ισχύουν στην περίπτωσή του.

11 Τα πραγματικά περιστατικά στα οποία στηρίζεται το εθνικό δικαστήριο και η επιλογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου των οποίων ζητείται η ερμηνεία επιτρέπουν να γίνουν σχετικά διάφορες υποθέσεις, αναλόγως του αν ο κατηγορούμενος εμπίπτει στις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου λόγω επαγγελματικής δραστηριότητας που άσκησε ο ίδιος ή βάσει εργασίας που αναζήτησε ο ίδιος ή ακόμη ως σύζυγος προσώπου που εμπίπτει στις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου λόγω της επαγγελματικής του δραστηριότητας· κατά συνέπεια, η κατάστασή του θα μπορούσε να εμπίπτει διαζευκτικά

α) στο κεφάλαιο της συνθήκης περί εργαζομένων και, ειδικότερα, στο άρθρο 48, για την εφαρμογή του οποίου εκδόθηκε ο κανονισμός 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33), και η οδηγία 68/360 του Συμβουλίου, ή

β) στα κεφάλαια περί δικαιώματος εγκαταστάσεως και περί υπηρεσιών, ιδίως στα άρθρα 52, 53, 56, 62 και 66, που τέθηκαν σε εφαρμογή με την οδηγία

73/148 του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητος στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144).

12 Από τη συγκριτική εξέταση των διαφόρων αυτών διατάξεων συνάγεται εντούτοις ότι αυτές στηρίζονται στις ίδιες αρχές όσον αφορά τόσο την είσοδο και τη διαμονή προσώπων που εμπίπτουν στο κοινοτικό δίκαιο στο έδαφος των κρατών μελών όσο και την απαγόρευση κάθε δυσμενούς διακρίσεως που υφίστανται τα πρόσωπα αυτά λόγω εθνικότητας.

13 Ειδικότερα, το άρθρο 10 του κανονισμού 1612/68, το άρθρο 1 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 1 της οδηγίας 73/148 επεκτείνουν, με όμοια διατύπωση, την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου όσον αφορά την είσοδο και τη διαμονή στο έδαφος των κρατών μελών στο σύζυγο κάθε προσώπου που εμπίπτει στις διατάξεις αυτές.

14 Αφετέρου, το άρθρο 1 της οδηγίας 64/221 αναφέρεται στους υπηκόους κράτους μέλους που διαμένουν ή μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος της Κοινότητος είτε προκειμένου να ασκήσουν μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα είτε ως αποδέκτες υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων του συζύγου και των μελών της οικογενείας.

15 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι όμοιες από ουσιαστική άποψη διατάξεις του κοινοτικού δικαίου εφαρμόζονται σε περίπτωση όπως η προκειμένη, εφόσον είτε απευθείας ο ενδιαφερόμενος είτε η σύζυγός του συνδέονται με το κοινοτικό δίκαιο βάσει οποιασδήποτε από τις ανωτέρω διατάξεις.

16 Η απάντηση στα ερωτήματα του tribunal de première instance θα δοθεί στο πλαίσιο αυτών των εισαγωγικών σκέψεων και υπό την επιφύλαξη του δικαιώματος του εθνικού δικαστηρίου να προβεί, βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, στο νομικό χαρακτηρισμό της καταστάσεως που υπόκειται στην κρίση του.

Επί του πρώτου, του δεύτερου, του τρίτου και του τετάρτου ερωτήματος (πηγή των δικαιωμάτων που παρέχονται από τη Συνθήκη όσον αφορά την είσοδο και τη διαμονή στο έδαφος των κρατών μελών)

17 Με τα τέσσερα πρώτα ερωτήματα ζητείται κατ' ουσία να καθοριστεί, βάσει ιδίως του άρθρου 48 της Συνθήκης και των οδηγιών 64/221 και 68/260, η πηγή του

δικαιώματος των υπηκόων κράτους μέλους να εισέρχονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν εκεί, καθώς και η επίπτωση, επί της ασκήσεως του δικαιώματος αυτού, των εξουσιών των κρατών μελών σχετικά με την προσωπική κατάσταση των αλλοδαπών.

18 Ειδικότερα, ζητείται να αποσαφηνιστεί σχετικά

α) αν το δικαίωμα αυτό παρέχεται απευθείας από τη Συνθήκη ή από άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου ή αν γεννάται με τη χορήγηση αδείας διαμονής από την αρμόδια αρχή κράτους μέλους που διαπιστώνει την ατομική κατάσταση ενός υπηκόου άλλου κράτους μέλους βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου,

β) αν από το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 68/360 προκύπτει υποχρέωση των κρατών μελών να χορηγούν άδεια διαμονής εφόσον ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να αποδείξει ότι εμπίπτει στις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου,

γ) αν η παράλειψη, εκ μέρους υπηκόου κράτους μέλους, να εκπληρώσει τις νόμιμες διατυπώσεις σχετικά με τον έλεγχο των αλλοδαπών αποτελεί, καθαυτή, συμπεριφορά που απειλεί τη δημοσία τάξη και τη δημοσία ασφάλεια και αν τέτοια συμπεριφορά μπορεί επομένως να δικαιολογήσει απόφαση περί απομακρύνσεως ή περί προσωρινής στερήσεως της ελευθερίας,

δ) αν μέτρο απομακρύνσεως που λαμβάνεται μετά από τέτοια παράλειψη εμπίπτει στη «γενική πρόληψη» ή στηρίζεται σε λόγους «ειδικής προλήψεως», που συνδέονται με την προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αποτελεί αντικείμενο του μέτρου.

19 Σύμφωνα με το άρθρο 48, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εξασφαλίζεται εντός της Κοινότητος.

20 Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, η εν λόγω ελεύθερη κυκλοφορία περιλαμβάνει το δικαίωμα των εργαζομένων να εισέρχονται στο έδαφος των κρατών μελών, να μετακινούνται ελεύθερα εκεί, να διαμένουν σ' αυτό με σκοπό να ασκούν ορισμένη εργασία και να παραμένουν σ' αυτό μετά τη λήξη της εργασίας.

21 Σύμφωνα με το άρθρο 52, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων κράτους μέλους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους καταργούνται προοδευτικά, η κατάργηση δε αυτή πρέπει να είναι πλήρης κατά το πέρας της μεταβατικής περιόδου.

22 Σύμφωνα με το άρθρο 59, καταργούνται υπό τους ίδιους όρους οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας.

23 Οι διατάξεις αυτές, που συνίστανται σε απαγόρευση για τα κράτη μέλη να αντιτάσσουν περιορισμούς ή εμπόδια στην είσοδο ή τη διαμονή υπηκόων των άλλων κρατών μελών στο έδαφός τους, έχουν ως αποτέλεσμα την απευθείας παροχή δικαιωμάτων σε κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω άρθρων, όπως αυτά αποσαφηνίστηκαν μεταγενέστερα με τις διατάξεις που θεσπίστηκαν, κατ' εφαρμογή της Συνθήκης, μέσω κανονισμού ή οδηγίας.

24 Η ερμηνεία αυτή αναγνωρίστηκε από όλες τις πράξεις παραγώγου δικαίου που θεσπίστηκαν για την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων της Συνθήκης.

25 Έτσι, το άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68 ορίζει ότι κάθε υπήκοος κράτους μέλους, ανεξάρτητα από τον τόπο διαμονής του, «έχει το δικαίωμα να αναλαμβάνει μισθωτή δραστηριότητα και να την ασκεί στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους», ενώ το άρθρο 10 του ίδιου κανονισμού επεκτείνει το «δικαίωμα εγκαταστάσεως» στα μέλη της οικογένειας του ενδιαφερομένου.

26 Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 ορίζει ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν «το δικαίωμα διαμονής στην επικράτειά τους» στα πρόσωπα στα οποία αναφέρεται η οδηγία, προσθέτοντας ότι το δικαίωμα αυτό «βεβαιώνεται» με την έκδοση ειδικής αδείας διαμονής.

27 Αφετέρου, η οδηγία 73/148 διαπιστώνει στο προοίμιό της ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως μπορεί να πραγματοποιηθεί πλήρως «μόνο αν αναγνωρίζεται το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στα πρόσωπα που πρόκειται να κάνουν χρήση της ελευθερίας αυτής» και ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνεπάγεται την εξασφάλιση, στον παρέχοντα τις υπηρεσίες και στον αποδέκτη τους, «δικαιώματος διαμονής κατά τη διάρκεια της παροχής των υπηρεσιών».

28 Οι διατάξεις αυτές δείχνουν ότι οι νομοθετικές αρχές της Κοινότητας είχαν επίγνωση του ότι, με τον εν λόγω κανονισμό και τις οδηγίες, χωρίς να παρέχονται νέα δικαιώματα στα πρόσωπα που προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο, αποσαφηνίζεται το πεδίο εφαρμογής και οι λεπτομέρειες ασκήσεως δικαιωμάτων που παρέχονται απευθείας από τη Συνθήκη.

29 Συνάγεται έτσι ότι η επιφύλαξη που διατυπώνεται στα άρθρα 48, παράγραφος 3 και 56, παράγραφος 1 της Συνθήκης σχετικά με τη διασφάλιση της δημοσίας τάξεως, της δημοσίας ασφαλείας και της δημοσίας υγείας πρέπει να νοηθεί όχι ως προϋπόθεση που προηγείται της κτήσεως του δικαιώματος εισόδου και δια-

μονής, αλλά ως παρέχουσα τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών, σε ατομικές περιπτώσεις και εφόσον συντρέχει κατάλληλη δικαιολογία, στην άσκηση δικαιώματος που απορρέει απευθείας από τη Συνθήκη.

30 Οι σκέψεις αυτές επιτρέπουν να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις στα ειδικά ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο:

31 α) Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το δικαίωμα των υπηκόων κράτους μέλους να εισέρχονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν εκεί για τους σκοπούς που αναγνωρίζονται στη Συνθήκη — ιδίως για να αναζητήσουν εκεί εργασία ή να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα, μισθωτή ή ανεξάρτητη, ή για να συναντήσουν το σύζυγο ή την οικογένειά τους — αποτελεί δικαίωμα που παρέχεται απευθείας από τη Συνθήκη ή, κατά περίπτωση, από τις διατάξεις που θεσπίστηκαν για την εφαρμογή της.

32 Περαιτέρω πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το δικαίωμα αυτό κτάται ανεξάρτητα από τη χορήγηση αδείας διαμονής από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους.

33 Η χορήγηση της αδείας αυτής πρέπει επομένως να θεωρηθεί όχι ως πράξη συστατική δικαιωμάτων, αλλά ως πράξη με την οποία διαπιστώνεται, εκ μέρους κράτους μέλους, η ατομική κατάσταση υπηκόου άλλου κράτους μέλους από την άποψη των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου.

34 β) Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας 68/360 και υπό την επιφύλαξη των όσων ορίζονται στο άρθρο 10 της ίδιας οδηγίας, τα κράτη μέλη «αναγνωρίζουν» το δικαίωμα διαμονής στο έδαφός τους στα πρόσωπα που είναι σε θέση να προσκομίσουν τα έγγραφα που απαριθμούνται στην ίδια οδηγία, το δε δικαίωμα διαμονής «βεβαιώνεται» με την έκδοση ειδικής αδείας διαμονής.

35 Οι ανωτέρω διατάξεις της οδηγίας έχουν ως αντικείμενο τον καθορισμό των πρακτικών λεπτομερειών που διέπουν την άσκηση δικαιωμάτων τα οποία παρέχονται απευθείας από τη Συνθήκη.

36 Κατά συνέπεια, το δικαίωμα διαμονής πρέπει να αναγνωρίζεται από τις αρχές των κρατών μελών σε κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στις κατηγορίες στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 1 της οδηγίας και που είναι σε θέση να αποδείξει, με την προσκόμιση των εγγράφων τα οποία απαριθμούνται στην παράγραφο 3 του άρθρου 4, ότι εμπίπτει σε μια από τις κατηγορίες αυτές.

37 Στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει συνεπώς να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 συνεπάγεται την υποχρέωση των κρατών μελών να χορηγούν άδεια διαμονής σε κάθε πρόσωπο που αποδεικνύει με την προσκόμιση των καταλλήλων εγγράφων ότι εμπίπτει σε μια από τις κατηγορίες που ορίζονται στο άρθρο 1 της οδηγίας.

38 γ) Από τα ανωτέρω πρέπει ακόμη να συναχθεί ότι η απλή παράλειψη, εκ μέρους του υπηκόου κράτους μέλους, των νομίμων διατυπώσεων σχετικά με την είσοδο, τη μετακίνηση και τη διαμονή των αλλοδαπών δεν μπορεί να δικαιολογήσει απόφαση περί απομακρύνσεώς του.

39 Προκειμένου για την άσκηση δικαιώματος κεκτημένου δυνάμει της ίδιας της Συνθήκης, τέτοια συμπεριφορά δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά καθεαυτή προσβολή της δημοσίας τάξεως ή της δημοσίας ασφαλείας.

40 Είναι επομένως αντίθετη προς τις διατάξεις της Συνθήκης κάθε απόφαση περί απομακρύνσεως που λαμβάνεται από τις αρχές κράτους μέλους έναντι υπηκόου άλλου κράτους μέλους που εμπίπτει στις διατάξεις της Συνθήκης, αν η απόφαση αυτή στηρίζεται αποκλειστικά στην παράλειψη του ενδιαφερομένου να εκπληρώσει τις νόμιμες διατυπώσεις σχετικά με τον έλεγχο των αλλοδαπών ή στην έλλειψη αδείας διαμονής.

41 Πρέπει εντούτοις να διευκρινισθεί σχετικά αφενός, ότι τα κράτη μέλη μπορούν πάντοτε να απομακρύνουν από το έδαφός τους υπήκοο άλλου κράτους μέλους όταν η δημοσία τάξη και η δημοσία ασφάλεια κλονίζονται για λόγους άλλους από την παράλειψη τηρήσεως των διατυπώσεων σχετικά με τον έλεγχο των αλλοδαπών, υπό την επιφύλαξη των ορίων που θέτει στην εξουσία εκτιμήσεως των κρατών το κοινοτικό δίκαιο, όπως τα όρια αυτά καθορίζονται με την απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Οκτωβρίου 1975 (απόφαση 36/75, Rutili).

42 Αφετέρου, το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να επιβάλλουν, λόγω παραβάσεως των εθνικών διατάξεων περί ελέγχου αλλοδαπών, κάθε πρόσφορη κύρωση — πλην του μέτρου της απομακρύνσεως από το έδαφός τους — που θα ήταν αναγκαία για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των διατάξεων αυτών.

43 Όσον αφορά το κατά πόσο τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν μέτρα προσωρινής στερήσεως της ελευθερίας έναντι αλλοδαπού που εμπίπτει στις διατάξεις της Συνθήκης ενόψει της απομακρύνσεώς του από το έδαφός τους, επιβάλλεται κατ' αρχάς η διαπίστωση ότι δεν μπορεί να γίνει λόγος για κανένα μέτρο αυτού

του χαρακτήρα στην περίπτωση που η απόφαση περί απομακρύνσεως αντιβαίνει προς τη Συνθήκη.

44 Αφετέρου, η νομιμότητα ενός μέτρου προσωρινής στερήσεως της ελευθερίας που λαμβάνεται έναντι αλλοδαπού, ο οποίος είτε δεν αποδεικνύει ότι εμπίπτει στις διατάξεις της Συνθήκης είτε αποτελεί αντικείμενο απομακρύνσεως από το έδαφος κράτους για λόγους άλλους από την παράλειψη εκπληρώσεως των διατυπώσεων σχετικά με τον έλεγχο των αλλοδαπών, εξαρτάται από τις διατάξεις του εθνικού δικαίου και από τις διεθνείς υποχρεώσεις που έχει αναλάβει το οικείο κράτος μέλος, δεδομένου ότι το κοινοτικό δίκαιο, στο παρόν στάδιο, δεν προβλέπει καθεαυτό ειδικές υποχρεώσεις των κρατών μελών επί του θέματος αυτού.

45 δ) Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221, «τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν».

46 Η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβαίνουν στην αξιολόγησή τους, όσον αφορά τις απαιτήσεις της δημοσίας τάξεως και της δημοσίας ασφαλείας, βάσει της ατομικής καταστάσεως κάθε προσώπου που προστατεύεται από το κοινοτικό δίκαιο και όχι βάσει συνολικών εκτιμήσεων.

47 Από τα ανωτέρω προκύπτει πάντως ότι η παράλειψη της τηρήσεως των νομίμων διατυπώσεων σχετικά με την είσοδο, τη μετακίνηση και τη διαμονή των αλλοδαπών δεν μπορεί καθεαυτή να αποτελέσει προσβολή της δημοσίας τάξεως και της δημοσίας ασφαλείας, κατά την έννοια της Συνθήκης.

48 Τέτοια συμπεριφορά δεν μπορεί συνεπώς να οδηγήσει καθαυτή στην εφαρμογή των μέτρων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας.

49 Επομένως, βάσει των όσων ελέχθησαν ανωτέρω, αυτό το μέρος των υποβληθέντων ερωτημάτων κατέστη άνευ αντικειμένου.

50 Στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει συνεπώς να δοθεί η απάντηση ότι το δικαίωμα των υπηκόων κράτους μέλους να εισέρχονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν εκεί παρέχεται απευθείας, σε κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, από τη Συνθήκη — ιδίως από τα άρθρα 48, 52 και 59 — ή, κατά περίπτωση, από τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί για την εφαρμογή της, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε άδεια διαμονής που χορηγεί το κράτος υποδοχής.

51 Η απλή παράλειψη, εκ μέρους υπηκόου κράτους μέλους, τηρήσεως των διατυπώσεων σχετικά με την είσοδο, τη μετακίνηση και τη διαμονή των αλλοδαπών δεν είναι ικανή να αποτελέσει, καθαυτή, συμπεριφορά που απειλεί τη δημοσία τάξη και τη δημοσία ασφάλεια και δεν μπορεί επομένως να δικαιολογήσει μόνη της την έκδοση αποφάσεως περί απομακρύνσεως ούτε την προσωρινή κράτηση ενόψει της εκδόσεως τέτοιας αποφάσεως.

Επί του πέμπτου ερωτήματος (εκτέλεση των μέτρων απομακρύνσεως και δικαίωμα προσφυγής)

52 Με το πέμπτο ερώτημα ερωτάται κατ' ουσία αν η απόφαση περί απομακρύνσεως ή η άρνηση χορηγήσεως αδείας διαμονής ή αδείας εγκαταστάσεως μπορεί, από την άποψη των απαιτήσεων του κοινοτικού δικαίου, να οδηγήσει στη λήψη αμέσων εκτελεστικών μέτρων ή αν τέτοια απόφαση παράγει αποτελέσματα μόνο μετά την εξάντληση των ενδίκων βοηθημάτων που ασκούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

53 Σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας 64/221, κάθε πρόσωπο κατά του οποίου λαμβάνεται απόφαση απομακρύνσεως από την επικράτεια πρέπει να μπορεί να ασκήσει κατά της αποφάσεως αυτής τις προσφυγές που μπορούν να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των διοικητικών πράξεων.

54 Αν δεν χωρεί προσφυγή, ο ενδιαφερόμενος πρέπει τουλάχιστον να μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 9, να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του ενώπιον αρμόδιας αρχής διαφορετικής από αυτή που έλαβε το περιοριστικό της ελευθερίας μέτρο.

55 Πρέπει να διευκρινιστεί σχετικά ότι τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν όλα τα μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν ότι κάθε πρόσωπο κατά του οποίου λαμβάνεται τέτοιο περιοριστικό μέτρο απολαύει πράγματι της διασφαλίσεως που συνιστά γι' αυτό η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος προσφυγής.

56 Η εγγύηση αυτή εντούτοις θα ατονούσε αν τα κράτη μέλη μπορούσαν, με την άμεση εκτέλεση αποφάσεως περί απομακρύνσεως, να στερήσουν τον ενδιαφερόμενο από τη δυνατότητα να κάνει αποτελεσματική χρήση των ενδίκων βοηθημάτων, την άσκηση των οποίων του διασφαλίζει η οδηγία 64/221.

57 Όσον αφορά τα ένδικα βοηθήματα στα οποία αναφέρεται το άρθρο 8 της οδηγίας 64/221, στον ενδιαφερόμενο πρέπει να παρέχεται τουλάχιστον η δυνατότη-

τα, ήδη πριν από την εκτέλεση της αποφάσεως περί απομακρύνσεως, να ασκήσει το ένδικο βοήθημά του και να επιτύχει έτσι την αναστολή εκτελέσεως της ληφθείσας απόφασης.

58 Το συμπέρασμα αυτό συνάγεται επίσης από τη σχέση μεταξύ του άρθρου 8 και του άρθρου 9 της οδηγίας, δεδομένου ότι η διαδικασία στην οποία αναφέρεται η τελευταία διάταξη είναι υποχρεωτική, μεταξύ άλλων, εφόσον τα ένδικα βοηθήματα στα οποία αναφέρεται το άρθρο 8 «δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα».

59 Σύμφωνα με το άρθρο 9, η διαδικασία ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον της αρμόδιας αρχής πρέπει, πλην επειγουσών περιπτώσεων, να προηγείται της αποφάσεως περί απομακρύνσεως.

60 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες παρέχεται ένδικο βοήθημα κατά την έννοια του άρθρου 8, η απόφαση περί απομακρύνσεως δεν καθίσταται εκτελεστή πριν ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να ασκήσει τέτοιο ένδικο βοήθημα.

61 Στην περίπτωση κατά την οποία δεν παρέχεται τέτοιο ένδικο βοήθημα ή, παρά το ότι παρέχεται, δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, η απόφαση δεν μπορεί να ληφθεί — εκτός αν συντρέχει επείγουσα ανάγκη που αιτιολογείται δεόντως — εφόσον ο ενδιαφερόμενος δεν είχε τη δυνατότητα να προσφύγει ενώπιον της αρχής που καθορίζεται στο άρθρο 9 της οδηγίας 64/221 και εφόσον η αρχή αυτή δεν αποφάνθηκε.

62 Στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει συνεπώς να δοθεί η απάντηση ότι απόφαση περί απομακρύνσεως δεν μπορεί να εκτελεστεί, εκτός αν συντρέχει επείγουσα ανάγκη που δικαιολογείται δεόντως, έναντι προσώπου προστατευόμενου από το κοινοτικό δίκαιο, πριν ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να εξαντλήσει τα ένδικα βοηθήματα, την άσκηση των οποίων του διασφαλίζουν τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221.

Επί του έκτου, του έβδομου και του όγδοου ερωτήματος (απαγόρευση νέων περιορισμών)

63 Με το έκτο, το έβδομο και το όγδοο ερώτημα ερωτάται αν, δυνάμει των άρθρων 53 και 62 της Συνθήκης που απαγορεύουν την εισαγωγή, από κράτος μέλος, νέων περιορισμών στην εγκατάσταση υπηκόων των λοιπών κρατών μελών και

στην ελευθερία που πράγματι έχει επιτευχθεί όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, τα κράτη μέλη μπορούν να επαναφέρουν διατάξεις ή πρακτική λιγότερο φιλελεύθερες από αυτές που ίσχυαν προηγουμένως.

64 Ειδικότερα, ζητείται να διευκρινιστεί σχετικά

α) αν εθνικές διατάξεις, που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν λιγότερο φιλελεύθερες τις προηγουμένως ισχύουσες διατάξεις, δικαιολογούνται όταν έχουν ως αντικείμενο να προσαρμόσουν το εθνικό δίκαιο προς τις σχετικές κοινοτικές οδηγίες,

β) αν η απαγόρευση νέων περιορισμών ισχύει επίσης όσον αφορά τις διατάξεις τυπικού και διαδικαστικού χαρακτήρα, παρά το ότι, για την εφαρμογή των οδηγιών, το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ αφήνει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών «την επιλογή του τύπου και των μέσων».

65 α) Τα άρθρα 53 και 62 συνεπάγονται την απαγόρευση όχι μόνο της εισαγωγής νέων περιορισμών εν σχέσει προς την υπάρχουσα κατάσταση κατά το χρονικό σημείο ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης, αλλά ακόμη την απαγόρευση ανακλήσεως μέτρων ελευθερώσεως που έλαβαν τα κράτη μέλη, τα οποία αποτελούν την εκτέλεση υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο.

66 Τα μέτρα που έλαβε η Κοινότητα, ιδίως υπό μορφή οδηγιών, για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης μπορούν να παράσχουν μια ένδειξη όσον αφορά την έκταση των υποχρεώσεων που ανέλαβαν τα κράτη μέλη.

67 Αυτό ισχύει ειδικότερα όσον αφορά την οδηγία 64/221, με την οποία αποσαφηνίζονται ορισμένα όρια που τίθενται στην ελευθερία εκτιμήσεως των κρατών μελών και ορισμένες υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη όσον αφορά τη διασφάλιση της δημοσίας τάξεως, της δημοσίας ασφαλείας και της δημοσίας υγείας.

68 Δεν είναι αντίθετα δυνατό να γίνει επίκληση του κανόνα των άρθρων 53 και 62 στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αποδεικνύεται ότι τα πλεονεκτήματα που παρέχονται από κράτος μέλος στους υπηκόους άλλων κρατών μελών δεν συνιστούν την εκτέλεση υποχρεώσεως που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο.

69 β) Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι υπάρχει αντίθεση μεταξύ της απαγορεύσεως νέων περιορισμών από τα άρθρα 53 και 62 και της διατάξεως του άρθρου 189

που αφήνει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, για την εφαρμογή των οδηγιών, «την επιλογή του τύπου και των μέσων».

70 Διότι η επιλογή του τύπου και των μέσων μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο στα πλαίσια της τηρήσεως των επιταγών και απαγορεύσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο.

71 Όσον αφορά τις οδηγίες που προορίζονται να θέσουν σε εφαρμογή την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ιδιαίτερη σημασία αποδόθηκε από τα αρμόδια όργανα της Κοινότητας σε σύνολο διατάξεων τυπικού και διαδικαστικού χαρακτήρα που σκοπό έχουν να εξασφαλίσουν την πρακτική λειτουργία του συστήματος που εισάγει η Συνθήκη.

72 Αυτό ισχύει ιδίως όσον αφορά την οδηγία 64/221 περί των ειδικών μέτρων τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, υπό την έννοια ότι ορισμένες από τις εγγυήσεις που προβλέπονται στην οδηγία αυτή υπέρ των προσώπων τα οποία προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο — δηλαδή η υποχρέωση ανακοινώσεως σε κάθε πρόσωπο, κατά του οποίου επιβάλλεται περιοριστικό μέτρο, της αιτιολογίας της αποφάσεως που ελήφθη εναντίον του και η υποχρέωση παροχής στο εν λόγω πρόσωπο της δυνατότητας ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος — είναι ακριβώς διαδικαστικού χαρακτήρα.

73 Από τα ανωτέρω προκύπτει η υποχρέωση των κρατών μελών να επιλέγουν, στα πλαίσια της ελευθερίας που τους αφήνει το άρθρο 189, τον τύπο και τα μέσα τα πλέον πρόσφορα ώστε να εξασφαλίζεται η πρακτική αποτελεσματικότητα των οδηγιών, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού τους.

74 Στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει συνεπώς να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 53 και 62 της Συνθήκης απαγορεύουν την εισαγωγή, εκ μέρους κράτους μέλους, νέων περιορισμών στην εγκατάσταση υπηκόων άλλων κρατών μελών και στην ελευθερία που έχει πράγματι επιτευχθεί όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, εμποδίζουν δε τα κράτη μέλη να επαναφέρουν πρακτική ή διατάξεις λιγότερο φιλελεύθερες, εφόσον τα ληφθέντα μέτρα ελευθερώσεως συνιστούν την εκτέλεση υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις και τους στόχους της Συνθήκης.

75 Η ελευθερία την οποία αφήνει το άρθρο 189 στα κράτη μέλη όσον αφορά την επιλογή του τύπου και των μέσων, σχετικά με την εκτέλεση των οδηγιών, αφήνει ανέπαφη την υποχρέωσή τους να επιλέγουν τον τύπο και τα μέσα τα πλέον πρόσφορα για την εξασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας των οδηγιών.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το tribunal de première instance της Λιέγης, αποφαίνεται:

1) Το δικαίωμα των υπηκόων κράτους μέλους να εισέρχονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν εκεί παρέχεται απευθείας, σε κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, από τη Συνθήκη — ιδίως από τα άρθρα της 48, 52 και 59 — ή, κατά περίπτωση, από τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί για την εφαρμογή της, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε άδεια διαμονής που χορηγεί το κράτος υποδοχής.

2) Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 συνεπάγεται, για τα κράτη μέλη, την υποχρέωση να χορηγούν άδεια διαμονής σε κάθε πρόσωπο που αποδεικνύει, με την προσκόμιση των καταλλήλων εγγράφων, ότι εμπίπτει σε μια από τις κατηγορίες που ορίζονται στο άρθρο 1 της ίδιας οδηγίας.

3) Η απλή παράλειψη, εκ μέρους υπηκόου κράτους μέλους, της τηρήσεως των διατυπώσεων σχετικά με την είσοδο, τη μετακίνηση και τη διαμονή των αλλοδαπών δεν είναι καθαυτή ικανή να αποτελέσει συμπεριφορά που απειλεί τη δημοσία τάξη και τη δημοσία ασφάλεια και δεν μπορεί επομένως να δικαιολογήσει μόνη της την έκδοση αποφάσεως περί απομακρύνσεως ούτε την προσωρινή κράτηση ενόψει της εκδόσεως τέτοιας αποφάσεως.

4) Απόφαση περί απομακρύνσεως δεν μπορεί να εκτελεστεί, εκτός αν συντρέχει επείγουσα ανάγκη που αιτιολογείται δεόντως, έναντι προσώπου προστατευόμενου από το κοινοτικό δίκαιο, πριν ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να εξαντλήσει τα ένδικα βοηθήματα, την άσκηση των οποίων του διασφαλίζουν τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221.

5) Τα άρθρα 53 και 62 της Συνθήκης απαγορεύουν την εισαγωγή, εκ μέρους κράτους μέλους, νέων περιορισμών στην εγκατάσταση υπηκόων άλλων κρατών μελών και στην ελευθερία που έχει πράγματι επιτευχθεί όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, εμποδίζουν δε τα κράτη μέλη να επαναφέρουν πρακτική ή διατάξεις λιγότερο φιλελεύθερες, εφόσον τα ληφθέντα μέτρα ελευθερώσεως συνιστούν την εκτέλεση υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις και τους στόχους της Συνθήκης.

6) Η ελευθερία την οποία αφήνει το άρθρο 189 στα κράτη μέλη όσον αφορά την επιλογή του τύπου και των μέσων, σχετικά με την εκτέλεση των οδηγιών, αφήνει ανέπαφη την υποχρέωσή τους να επιλέγουν τον τύπο και τα μέσα τα πλέον πρόσφορα για την εξασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας των οδηγιών.

Κρίθηκε από το Δικαστήριο στο Λουξεμβούργο στις 8 Απριλίου 1976.

Lecourt Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Δημοσιεύθηκε στο Λουξεμβούργο στις 8 Απριλίου 1976.

Ο γραμματέας
A. Van Houtte

Ο Πρόεδρος
R. Lecourt