ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAEL B. ELMER
της 12ης Οκτωβρίου 1995 *

1. Σε υπόθεση που αφορά απέλαση βάσει του Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 [νόμου για την πρόληψη της τρομοκρατίας (προσωρινές διατάξεις) του 1989, στο εξής: νόμος του 1989], το Court of Appeal υπέβαλε στο Δικαστήριο ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 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 (στο εξής: οδηγία) [1].

Οι κρίσιμες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

2. Η οδηγία στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 56, παράγραφος 2, της Συνθήκης και κύριος στόχος της είναι η προσέγγιση των διαδικασιών που τηρούνται στα κράτη μέλη όταν γίνεται επίκληση λόγων δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας σε θέματα που σχετίζονται με τη διακίνηση ή τη διαμονή αλλοδαπών (δεύτερη αιτιολογική σκέψη). Με την τρίτη αιτιολογική σκέψη υπογραμμίζεται επίσης ότι, σε κάθε κράτος μέλος, οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών πρέπει να έχουν επαρκείς δυνατότητες ασκήσεως προσφυγής κατά των αποφάσεων της διοικήσεως στα θέματα αυτά.

Η οδηγία αφορά, σύμφωνα με το άρθρο 2 αυτής, όλες τις διατάξεις τις σχετικές με την είσοδο στην επικράτεια, την έκδοση ή την ανανέωση της αδείας διαμονής ή την απομάκρυνση από την επικράτεια, οι οποίες θεσπίζονται από τα κράτη μέλη για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

Το άρθρο 7 της οδηγίας ορίζει ότι η απόφαση περί αρνήσεως εκδόσεως ή ανανεώσεως αδείας διαμονής ή η απόφαση περί απομακρύνσεως ενός προσώπου από το έδαφος κράτους μέλους πρέπει να προσδιορίζει την προθεσμία η οποία τάσσεται στο πρόσωπο αυτό για να εγκαταλείψει την εν λόγω επικράτεια. Επομένως, η οδηγία στηρίζεται σε μια διάκριση μεταξύ της αποφάσεως που αφορά, μεταξύ άλλων, την απέλαση και της εκτελέσεως της αποφάσεως αυτής (στο εξής: απομάκρυνση).

Σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να ασκήσει κατά της αποφάσεως περί αρνήσεως εισόδου, αρνήσεως εκδόσεως ή ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή κατά της

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16.

αποφάσεως περί απομακρύνσεως από την επικράτεια τις προσφυγές που δύνανται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως.

Το κείμενο του άρθρου 9 της οδηγίας έχει ως εξής:

«Άρθρο 9

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.»

Η εθνική νομοθεσία

3. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο a, του νόμου του 1989 ορίζει τα εξής:

«Αν ο υπουργός πεισθεί ότι κάποιος

a) έχει αναμιχθεί στην εκτέλεση ή προετοιμασία τρομοκρατικών πράξεων ή στην εξώθηση σε τρομοκρατικές πράξεις που εμπίπτουν στο παρόν τμήμα του νόμου (...) μπορεί να εκδώσει απόφαση περί απελάσεως αυτού.»

Όσον αφορά το δικαίωμα του εν λόγω προσώπου να προβάλει αντιρρήσεις, το άρθρο

4, παράγραφος 4, θέτει σε ισχύ τις διατάξεις του παραρτήματος 2 του νόμου αυτού, του οποίου η παράγραφος 3 ορίζει τα ακόλουθα:

«1) Αν μετά την κοινοποίηση της αποφάσεως περί απελάσεως το υπό απέλαση άτομο την αμφισβητεί, μπορεί:

a) να υποβάλει στον υπουργό γραπτές παρατηρήσεις με τις οποίες εκθέτει τους λόγους των αντιρρήσεών του

και

b) να συμπεριλάβει στις παρατηρήσεις αυτές αίτημα για προσωπική ακρόαση με το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που έχει ορίσει ο υπουργός δυνάμει του πέμπτου εδαφίου κατωτέρω (...)

2) Με την επιφύλαξη του τρίτου και του τέταρτου εδαφίου κατωτέρω, ο καθού η απόφαση απελάσεως πρέπει να ασκήσει τα δικαιώματα που του παρέχει το πρώτο εδάφιο ανωτέρω εντός επτά ημερών από τη σχετική κοινοποίηση.

3) Αν πριν από τη λήξη της προθεσμίας αυτής το εν λόγω πρόσωπο

a) έχει συναινέσει στην απομάκρυνσή του, σύμφωνα με την παράγραφο 5 κατωτέρω, από τη Μεγάλη Βρετανία, Βόρεια Ιρλανδία ή από το Ηνωμένο Βασίλειο, ανάλογα με την περίπτωση, και

b) έχει ήδη απομακρυνθεί,

μπορεί να ασκήσει τα δικαιώματα που του παρέχει το πρώτο εδάφιο ανωτέρω εντός δεκατεσσάρων ημερών από την απομάκρυνσή του.

4) (...)

5) Αν κάποιος ασκήσει τα δικαιώματα αυτά εντός της τασσομένης προς τούτο προθεσμίας, η υπόθεση παραπέμπεται για γνωμοδότηση στο πρόσωπο ή τα πρόσωπα που έχει ορίσει ο υπουργός.

6) Αν έχει εφαρμογή το δεύτερο εδάφιο ανωτέρω, το υπό απέλαση πρόσωπο μπορεί να έχει ακρόαση με το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που ορίζονται κατά τα προαναφερθέντα.

7) Αν έχει εφαρμογή το τρίτο ή το τέταρτο εδάφιο ανωτέρω, το υπό απέλαση πρόσωπο μπορεί να έχει ακρόαση με το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που ορίζονται κατά τα προαναφερθέντα, αν ο υπουργός κρίνει ότι είναι εύλογη η πραγματοποίηση της ακροάσεως αυτής στην κατάλληλη χώρα ή στο κατάλληλο έδαφος, εντός ευλόγου προθεσμίας από την ημερομηνία κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος διατύπωσε τις αντιρρήσεις του.»

Η παράγραφος 4 του παραρτήματος 2 του νόμου του 1989 προβλέπει τα ακόλουθα:

«1) Οσάκις ο υπουργός λαμβάνει παρατηρήσεις σχετικά με απόφαση περί απελάσεως, δυνάμει της παραγράφου 3 ανωτέρω, επανεξετάζει την υπόθεση εντός ευλόγου χρόνου μετά την παραλαβή των παρατηρήσεων ή της εκθέσεως για την ακρόαση που ενδεχομένως πραγματοποιήθηκε σχετικά με την υπόθεση, σύμφωνα με την προαναφερθείσα παράγραφο.

2) Όταν επανεξετάζει μια υπόθεση κατ' εφαρμογήν της παρούσας παραγράφου, ο υπουργός λαμβάνει υπόψη όλα τα στοιχεία που θεωρεί κρίσιμα και ιδιαιτέρως

a) τις παρατηρήσεις σχετικά με την υπόθεση που του υποβλήθηκαν κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 3 ανωτέρω·

b) τη γνώμη του προσώπου ή των προσώπων στα οποία παρέπεμψε την υπόθεση κατ' εφαρμογήν της παραγράφου αυτής

και

c) την έκθεση για την ακρόαση σχετικά με την υπόθεση, που ενδεχομένως πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με την παράγραφο αυτή.

3) Εν συνεχεία και εφόσον αυτό παρίσταται εύλογο, ο υπουργός ενημερώνει γραπτώς το υπό απέλαση πρόσωπο σχετικά με την πρόθεσή του να ανακαλέσει ή όχι την απόφαση.»

Το ιστορικό της υποθέσεως

4. Ο John Gerald Gallagher είναι Ιρλανδός υπήκοος. Κατά το χρονικό διάστημα από τον Μάιο 1987 έως τον Σεπτέμβριο 1989 μετέβη αρκετές φορές στην Αγγλία προς αναζήτηση εργασίας. Επέστρεψε δε στην Αγγλία τον Απρίλιο του 1990. Αυτή τη φορά βρήκε εργασία στο Λονδίνο και εγκαταστάθηκε με τη φίλη του στο Eltham.

5. Στις 24 Σεπτεμβρίου 1991 ο Gallagher συνελήφθη από την αστυνομία και κρατήθηκε στο αστυνομικό τμήμα Paddington Green, βάσει των διατάξεων του νόμου του 1989. Στις 27 Σεπτεμβρίου 1991 ο Υπουργός Εσωτερικών αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 7 του νόμου του 1989, να εκδώσει απόφαση περί απελάσεως του Gallagher από το Ηνωμένο Βασίλειο, με την αιτιολογία ότι είχε πεισθεί ότι ο Gallagher «έχει αναμιχθεί στην εκτέλεση, προετοιμασία ή εξώθηση σε τρομοκρατικές πράξεις που σχετίζονται με την κατάσταση στη Βόρεια Ιρλανδία». Από τον φάκελο της υποθέσεως προκύπτει ότι στο έγγραφο που επιδόθηκε στον Gallagher δεν διευκρινίζονταν οι ιδιαίτεροι λόγοι στους οποίους είχε στηριχθεί η απόφαση περί απελάσεώς του.

6. Ο Gallagher συναίνεσε στην άμεση απομάκρυνσή του προς την Ιρλανδία για οικογενειακούς λόγους. Επιθυμούσε να βρίσκεται στο πλευρό της φίλης του, η οποία επρόκειτο να γεννήσει. Μετά την απομάκρυνσή του άσκησε το δικαίωμά του να διατυπώσει αντιρρήσεις, σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο, σε συνδυασμό με το πρώτο εδάφιο, της παραγράφου 3, του παραρτήματος 2 του νόμου του 1989. Στις 6 Δεκεμβρίου 1991, πραγματοποιήθηκε στην Πρεσβεία του Ηνωμένου Βασιλείου στο Δουβλίνο ακρόαση μεταξύ του Gallagher και ενός συμβούλου που είχε οριστεί από τον Υπουργό Εσωτερικών. Στην ακρόαση αυτή, η οποία διήρκεσε περίπου μία ώρα, παρέστησαν επίσης ο δικηγόρος του Gallagher, η σύζυγός του και το τέκνο τους. Ο εν λόγω σύμβουλος δεν αποκάλυψε την ταυτότητά του ούτε παρέσχε κανένα περαιτέρω στοιχείο σχετικά με τους λόγους που υπαγόρευσαν στον Υπουργό Εσωτερικών την έκδοση της αποφάσεως περί απελάσεως. Ο Υπουργός Εσωτερικών επανεξέτασε την υπόθεση, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του παραρτήματος 2 του νόμου του 1989 αλλά αρνήθηκε να τροποποιήσει την απόφασή του.

Η διάταξη περί παραπομπής

7. Συνεπεία τούτου, ο Gallagher προσέφυγε ενώπιον των δικαστηρίων. Με διάταξη της 10ης Φεβρουαρίου 1994, το Court of Appeal υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

«1) Απαγορεύει το άρθρο 9 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, στον Secretary of State for the Home Department (Υπουργό Εσωτερικών) να εκδώσει απόφαση περί απελάσεως βάσει του άρθρου 7 του νόμου Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 [νόμου για την

πρόληψη της τρομοκρατίας (προσωρινές διατάξεις) του 1989] πριν διατυπώσει γνώμη η "αρμόδια αρχή", εφόσον οι σχετικές διατάξεις του παραρτήματος 2 του νόμου του 1989 προβλέπουν ότι:

a) το υπό απέλαση πρόσωπο δικαιούται να υποβάλει παρατηρήσεις στην αρμόδια αρχή και

b) αν υποβληθούν παρατηρήσεις στην αρμόδια αρχή, ο υπουργός υποχρεούται να λάβει υπόψη τη γνώμη της αρχής αυτής και να επανεξετάσει το βάσιμο της εκδόσεως αποφάσεως περί απελάσεως πριν από την απέλαση του ατόμου από το Ηνωμένο Βασίλειο (εκτός αν το εν λόγω άτομο συμφωνεί να απομακρυνθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο);

2) Μπορεί το οριζόμενο από τον υπουργό πρόσωπο να ενεργήσει ως "αρμόδια αρχή" κατά την έννοια του άρθρου 9 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964;»

Ποια είναι η κρίσιμη παράγραφος του άρθρου 9 της οδηγίας;

8. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται με τα ερωτήματά του στο άρθρο 9 της οδηγίας, χωρίς να διευκρινίζει αν ζητεί την ερμηνεία του γενικού κανόνα που περιέχεται στο άρθρο 9, παράγραφος 1, ή του ειδικού κανόνα που περιέχεται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, σχετικά με τις αποφάσεις περί απελάσεως ενός προσώπου πριν από την έκδοση της πρώτης αδείας διαμονής. Η αβεβαιότητα που μπορεί να δημιουργήσει το ζήτημα αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, όπως προκύπτει από τη δικογραφία, οι Ιρλανδοί υπήκοοι δεν χρειάζονται άδειες διαμονής για να διαμείνουν στο Ηνωμένο Βασίλειο.

9. Ωστόσο, από τη διάταξη περί παραπομπής φαίνεται να προκύπτει ότι τα ερωτήματα αφορούν το άρθρο 9, παράγραφος 1. Αναφέρεται, δηλαδή, μεταξύ άλλων, ότι «από απόψεως χρονολογικής σειράς των γεγονότων, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι» ο Υπουργός Εσωτερικών «παρέβη την παράγραφο 1 του [άρθρου 9]» [2], ενώ επίσης γίνεται αναφορά στην προστασία των εργαζομένων «οσάκις δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο» [3], που είναι μια έκφραση η οποία απαντά μόνο στο άρθρο 9, παράγραφος 1. Ως εκ τούτου, το Ηνωμένο Βασίλειο και ο Gallagher διατύπωσαν τις απόψεις τους αποκλειστικά σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας. Η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι έχει εφαρμογή το άρθρο 9, παράγραφος 1, καθόσον το άρθρο 9, παράγραφος 2, εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες η νόμιμη διαμονή εξαρτάται από την κατοχή αδείας διαμονής.

2 — Βλ. σ. 10 της ελληνικής μεταφράσεως της διατάξεως περί παραπομπής.

3 — Βλ. σ. 11 της ελληνικής μεταφράσεως της διατάξεως περί παραπομπής.

10. Προς στήριξη του ισχυρισμού ότι η παρούσα υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο της απλούστερης διαδικασίας απελάσεως, που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας, θα μπορούσε να προβληθεί το επιχείρημα ότι η εξέταση μιας αιτήσεως για την έκδοση αδείας διαμονής παρέχει στις αρμόδιες για τους αλλοδαπούς αρχές την ευκαιρία να αποφασίσουν αν η διαμονή του ενδιαφερόμενου προσώπου στο έδαφος του οικείου κράτους συμβιβάζεται με τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία και ότι ο εν λόγω αλλοδαπός δεν μπορεί, για όσο χρόνο δεν έχει ληφθεί η απόφαση αυτή, να αναμένει βασίμως ότι δικαιούται να παραμείνει στη χώρα, ώστε δικαιολογημένα να του παρασχεθεί η ίδια διαδικαστική προστασία κατά μιας αποφάσεως περί απελάσεώς του στηριζομένης στους προαναφερθέντες λόγους με την προστασία που θα δικαιούνταν αν του είχε ήδη χορηγηθεί άδεια διαμονής.

11. Ωστόσο, προς αντίκρουση του επιχειρήματος αυτού, πρέπει να τονισθεί ότι η διάκριση μεταξύ των διαδικαστικών κανόνων του άρθρου 9, παράγραφος 1, και εκείνων που περιέχονται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, πρέπει να θεωρηθεί ότι εκφράζει μια θεμελιώδη αρχή του δικαίου των αλλοδαπών, σύμφωνα με την οποία, όσο περισσότερο έχει διαρκέσει η διαμονή, τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι η προστασία σε περίπτωση που θίγεται το δικαίωμα διαμονής. Επιπλέον, οι εν λόγω αλλοδαποί δεν πρέπει να τίθενται σε μειονεκτική θέση, με την αιτιολογία ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, επιτρέποντάς τους να διαμείνουν χωρίς άδεια διαμονής, χάνει το δικαίωμα να αποφασίσει εξαρχής αν η διαμονή τους στην επικράτεια συμβιβάζεται με τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία. Οι αρμόδιες για τους αλλοδαπούς αρχές μπορούν εν πάση περιπτώσει να εξασφαλίσουν τις πληροφορίες που χρειάζονται σχετικά με τη διαμονή των αλλοδαπών με άλλους τρόπους, πέραν της εξετάσεως μιας αιτήσεως για άδεια διαμονής. Εξάλλου, η εφαρμογή στην πράξη του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων δεν πρέπει να συνεπάγεται την υπονόμευση της διαδικαστικής προστασίας που χορηγεί το άρθρο 9, παράγραφος 1, στους υπηκόους κρατών μελών, σε περίπτωση απελάσεώς τους από άλλα κράτη μέλη.

12. Συμφωνώ, επομένως, με την άποψη ότι η κρίσιμη διάταξη, προκειμένου να δοθεί απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα, είναι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας.

Το πρώτο ερώτημα

13. Με το πρώτο ερώτημα το Court of Appeal ερωτά κατ' ουσίαν αν η γνώμη, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας, πρέπει να λαμβάνεται, αν κατά της αποφάσεως περί απελάσεως ενός προσώπου δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, πρέπει να λαμβάνεται πριν από τη λήψη της αποφάσεως περί απελάσεως του προσώπου αυτού ή αν αρκεί να λαμβάνεται, εν πάση περιπτώσει, πριν από την ημερομηνία κατά την οποία η αρχή που έλαβε την απόφαση υποχρεούται, κατόπιν της διατυπώσεως αντιρρήσεων, να επανεξετάσει την απόφαση και μπορεί, αν το κρίνει σκόπιμο, να την τροποποιήσει.

14. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι αρκεί το εν λόγω πρόσωπο να μπορεί να ασκήσει τα δικαιώματα που προβλέπει το

άρθρο 9, παράγραφος 1, κατά τον χρόνο της επανεξετάσεως της υποθέσεως από τον Υπουργό Εσωτερικών, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του παραρτήματος 2 του νόμου του 1989. Και τούτο επειδή μόλις κατά τον χρόνο της επανεξετάσεως λαμβάνεται η οριστική απόφαση περί απελάσεως του προσώπου αυτού.

15. Ο Gallagher και η Επιτροπή ισχυρίζονται, αντιθέτως, ότι η οδηγία πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η γνώμη αυτή πρέπει να λαμβάνεται πριν από τη λήψη της αποφάσεως με την οποία διατάσσεται η απέλαση και ότι δεν αρκεί να διατυπωθεί μόλις κατά τον χρόνο κατά τον οποίο η εν λόγω διοικητική αρχή επανεξετάζει την ήδη ληφθείσα απόφαση. Η Επιτροπή τονίζει συναφώς ότι ο σκοπός του άρθρου 9, παράγραφος 1, είναι να διασφαλίσει ότι μια δεύτερη, ανεξάρτητη αρχή θα εκτιμήσει τις περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως, έτσι ώστε η διοικητική αρχή να είναι σε θέση να λάβει υπόψη την εκτίμηση αυτή, όταν θα εξετάσει το ζήτημα αν πρέπει να εκδοθεί απόφαση με την οποία να διατάσσεται απέλαση. Η διαδικαστική αυτή εγγύηση μπορεί να είναι αποτελεσματική μόνον αν η γνώμη λαμβάνεται από την αρμόδια αρχή πριν από την έκδοση της αποφάσεως της διοικητικής αρχής.

16. Σε περιπτώσεις στις οποίες η απόφαση περί απελάσεως ενός προσώπου υπόκειται σε προσφυγή σε δικαστήριο (πρόκειται για τον αγγλικό όρο «appeal to a court of law», με τον οποίο αποδίδεται η έκφραση «recours juridictionnel» του γαλλικού κειμένου), η οποία δεν αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως και η οποία έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, παρέχεται στον εν λόγω αλλοδαπό η δυνατότητα να υποβάλει τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα της αποφάσεως σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο έλεγχο.

17. Ο κανόνας του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας, που επιβάλλει να ζητείται η γνώμη της αρμόδιας αρχής, σκοπεί στην παροχή μιας ελάχιστης διαδικαστικής εγγυήσεως σε περιπτώσεις στις οποίες δεν χωρεί τέτοιου είδους προσφυγή. Η εν λόγω ελάχιστη εγγύηση έγκειται στο ότι μια δεύτερη, ανεξάρτητη αρχή, ενώπιον της οποίας το ενδιαφερόμενο πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του και να επικουρείται ή να εκπροσωπείται, οφείλει να εκφέρει τη γνώμη της πριν ληφθεί η απόφαση περί απελάσεως του προσώπου αυτού. Στις παρατηρήσεις που αναπτύσσω κατωτέρω δεν λαμβάνω υπόψη συναφώς τη διάταξη που αφορά επείγουσες περιπτώσεις, η οποία δεν αναφέρθηκε στην παρούσα υπόθεση και η οποία, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορεί να δικαιολογήσει μια γενική παρέκκλιση από τον προαναφερθέντα κανόνα.

18. Φρονώ ότι η άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου, σύμφωνα με την οποία η γνώμη αυτή είναι υποχρεωτική μόνον αν ο εν λόγω αλλοδαπός διατυπώσει αντιρρήσεις, καταλήγει στην εξουδετέρωση της ελάχιστης αυτής διαδικαστικής εγγυήσεως, χωρίς να υπάρχει προς τούτο κανένα έρεισμα στο κείμενο της οδηγίας. Σύμφωνα με τη διατύπωση της οδηγίας, η ελάχιστη αυτή εγγύηση πρέπει να έχει εφαρμογή ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες ο εν λόγω αλλοδαπός δεν διατυπώνει αντιρρήσεις. Και σε τέτοιου είδους περιπτώσεις υφίσταται απόφαση περί απελάσεως υπό την έννοια της οδηγίας (βλ., π.χ., το άρθρο 7, από το οποίο συνάγεται ότι η απόφαση αυτή μπορεί, μετά την πάροδο της προθεσμίας που τάσσεται για την εγκατάλειψη της επικράτειας, να αποτελέσει έρεισμα για απομάκρυνση). Επιπλέον, μπορεί να αναμένεται ότι η γνώμη της αρμόδιας αρχής θα έχει μεγαλύτερες πιθανότητες να επηρεάσει την απόφαση της διοικητικής αρχής σχετικά με το αν πρέπει να πραγματοποιηθεί η απέλαση, αν η διοικητική αρχή μπορεί να εξετάσει για πρώτη φορά την υπόθεση και δεν έχει ήδη καταλήξει σε συμπέρασμα.

19. Το ότι η γνώμη της αρμόδιας αρχής στις περιπτώσεις που προβλέπει το άρθρο 9, *παράγραφος 1, πρέπει να λαμβάνεται πριν* από την έκδοση οποιασδήποτε αποφάσεως περί απελάσεως του προσώπου προκύπτει επίσης από τη διατύπωση του άρθρου 9, παράγραφος 1, αν συγκριθεί με εκείνη του άρθρου 9, παράγραφος 2. Η διάκριση μεταξύ των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 9 έγκειται ακριβώς στο ότι, στις περιπτώσεις της παραγράφου 1, η γνώμη αυτή πρέπει να λαμβάνεται πριν από την έκδοση της αποφάσεως, ενώ στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στην παράγραφο 2, η γνώμη λαμβάνεται μετά την έκδοση της αποφάσεως και μόνον αν ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός υποβάλει σχετικό αίτημα, δηλαδή αφού έχει διατυπώσει τις αντιρρήσεις του. Αν το άρθρο 9, παράγραφος 1, ερμηνευόταν υπό την έννοια που του προσδίδει το Ηνωμένο Βασίλειο, ο ειδικός κανόνας του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεν θα είχε κανένα ιδιαίτερο εννοιολογικό περιεχόμενο.

20. Η νομολογία του Δικαστηρίου συνάδει με όσα προαναφέρθηκαν. Έτσι, ο γενικός εισαγγελέας Capotorti εξέθεσε με τις προτάσεις του στην υπόθεση Pecastaing [4] τις περιστάσεις υπό τις οποίες η αρμόδια αρχή οφείλει να εκφέρει γνώμη:

«Προκειμένου περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή περί απομακρύνσεως του κατόχου αδείας διαμονής από την επικράτεια, η σχετική απόφαση δεν μπορεί να εκδοθεί, εκτός επειγουσών περιπτώσεων, αν δεν προηγηθεί η προαναφερθείσα εξέταση και δεν γνωμοδοτήσει η αρμόδια διοικητική αρχή»,

ενώ

«αντίθετα, το προστατευτικό μέτρο που προβλέπεται από το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας, καθώς επίσης και η συμβουλευτική διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 9, παράγραφος 1, αναστέλλουν την εκτέλεση της αποφάσεως περί απομακρύνσεως από την επικράτεια, η οποία δεν μπορεί να επικυρωθεί (στην περίπτωση της παραγράφου 2) ή να εκδοθεί (στην περίπτωση της παραγράφου 1) παρά μόνον αφού γνωμοδοτήσει η αρμόδια (...) αρχή.»

Με την απόφασή του στην ίδια υπόθεση Pecastaing, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ως εξής:

«Όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 9 (...) θα πρέπει να υπομνηστεί ότι (...) εκτός επειγουσών περιπτώσεων, η ένσταση ενώπιον της "αρμοδίας αρχής" στην οποία αναφέρεται το εν λόγω άρθρο θα πρέπει να *προηγείται της εκδόσεως της αποφάσεως* περί απομακρύνσεως» (σκέψη 17, η υπογράμμιση δική μου),

Με την απόφαση της 22ας Μαΐου 1980, Santillo [5], το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 9 έχουν ως αντικείμενο:

«να διασφαλίσουν ελαχίστη διαδικαστική εγγύηση στα πρόσωπα που πλήττονται από ένα από τα μέτρα τα οποία αναφέρονται

4 — Απόφαση της 5ης Μαρτίου 1980, υπόθεση 98/79, Συλλογή τόμος 1980/Ι, σ. 367, ιδίως σ. 384 και 386.

5 — Υπόθεση 131/79, Συλλογή τόμος 1980/ΙΙ, σ. 171.

στις τρεις περιπτώσεις που ορίζει η παράγραφος 1 του ιδίου άρθρου. Στην περίπτωση κατά την οποία οι προσφυγές δεν αναφέρονται παρά στη νομιμότητα της αποφάσεως, η παρέμβαση της "αρμοδίας αρχής" που αναφέρει το άρθρο 9, παράγραφος 1, πρέπει να επιτρέπει εξαντλητικό έλεγχο όλων των πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων, συμπεριλαμβανομένης της σκοπιμότητας του αντιμετωπιζόμενου μέτρου, πριν εκδοθεί η οριστική απόφαση» (σκέψη 12),

και αναφέρθηκε στην

«απαίτηση του άρθρου 9, παράγραφος 1, κατά την οποία *οισυδήποτε* μέτρου απομακρύνσεως πρέπει να προηγείται η γνώμη της "αρμοδίας αρχής" (...)» (σκέψη 14, η υπογράμμιση δική μου).

Τέλος, εντελώς πρόσφατα το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 1990, Dzodzi [6], σχετικά με τη γνώμη της «αρμοδίας αρχής» τα εξής:

«Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221 (...) σκοπεί να κατοχυρώσει ένα ελάχιστο επίπεδο ένδικης προστασίας για τα πρόσωπα κατά των οποίων εκδίδεται απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή για τους κατόχους αδείας διαμονής κατά των οποίων εκδίδεται απόφαση περί απομακρύνσεως από την επικράτεια. Η διάταξη αυτή, που εφαρμόζεται στην περίπτωση όπου δεν προβλέπεται η δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής ή όπου η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, προβλέπει την αρμοδιότητα αρχής διαφορετικής από αυτήν που εκδίδει την απόφαση. Εκτός επειγουσών περιπτώσεων, η διοικητική αρχή *λαμβάνει την απόφασή της μόνον κατόπιν γνώμης* του συμβουλευτικού αυτού οργάνου» (σκέψη 62, η υπογράμμιση δική μου).

21. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα την απάντηση ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας έχει την έννοια ότι η γνώμη της αρμόδιας αρχής, η οποία πρέπει να διατυπώνεται αν δεν προβλέπεται δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής κατά μιας αποφάσεως περί απελάσεως ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, πρέπει, εκτός επειγουσών περιπτώσεων, να λαμβάνεται πριν η διοικητική αρχή εκδώσει οποιαδήποτε απόφαση περί απελάσεως ενός προσώπου για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

Το δεύτερο ερώτημα

22. Με το δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατά τα ουσιώδη αν το άρθρο 9 της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ένα πρόσωπο που έχει οριστεί από την αρχή εκείνη η οποία εκδίδει την

6 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-297/88 και C-197/89, Συλλογή 1990, σ. I-3763.

απόφαση περί απελάσεως, μπορεί να αποτελεί αρμόδια αρχή για τους σκοπούς της διατάξεως αυτής.

23. Ο Gallagher υποστηρίζει ότι το άρθρο 9 της οδηγίας έχει την έννοια ότι προϋποθέτει την ανεξαρτησία της αρμόδιας αρχής, με αποτέλεσμα να αποκλείει τον διορισμό της αρμόδιας αρχής από την διοικητική αρχή, η οποία, μεταξύ άλλων, εκδίδει την απόφαση περί απελάσεως.

24. Προς αντίκρουση του επιχειρήματος αυτού, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι το άρθρο 9 της οδηγίας επιβάλλει προϋποθέσεις μόνον σχετικά με τον τρόπο εκτελέσεως των καθηκόντων της αρμόδιας αρχής και δεν περιέχει κανόνες σχετικά με τον διορισμό της αρχής αυτής. Το γεγονός ότι ένα πρόσωπο διορίζεται από τη διοικητική αρχή, η οποία, μεταξύ άλλων, εκδίδει την απόφαση περί απελάσεως, δεν σημαίνει ότι το πρόσωπο αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει «αρμόδια αρχή».

25. Ομοίως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο διορισμός της αρμόδιας αρχής από τη διοικητική αρχή, η οποία, μεταξύ άλλων, εκδίδει την απόφαση περί απελάσεως, δεν είναι αφ' εαυτού ασυμβίβαστος προς το άρθρο 9. Πάντως, το διορισθέν πρόσωπο πρέπει να είναι εντελώς ανεξάρτητο από την αρχή που το διόρισε και το εθνικό δικαστήριο πρέπει να διαθέτει συναφώς επαρκή αποδεικτικά στοιχεία.

26. Με την προαναφερθείσα απόφαση Santillo, το Δικαστήριο έκρινε σχετικά με τον όρο «αρμόδια αρχή» του άρθρου 9 τα ακόλουθα:

«Η οδηγία αφήνει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως για τον προσδιορισμό της "αρμόδιας αρχής" (...). Μπορεί να θεωρηθεί ως τέτοια κάθε δημόσια αρχή που είναι ανεξάρτητη από τη διοικητική αρχή, η οποία καλείται να λάβει ένα από τα προβλεπόμενα με την οδηγία μέτρα, οργανωμένη κατά τρόπο ώστε ο ενδιαφερόμενος να έχει το δικαίωμα να εκπροσωπείται και να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του ενώπιόν της» (σκέψη 19).

Όσον αφορά τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί η αρμόδια αρχή, το Δικαστήριο έκρινε περαιτέρω, με την προαναφερθείσα απόφασή του Dzodzi, τα ακόλουθα:

«Η οδηγία δεν διευκρινίζει τον τρόπο κατά τον οποίο ορίζεται η αρμόδια αρχή του άρθρου 9. Δεν ορίζει ότι πρέπει να είναι δικαστήριο ή να απαρτίζεται από δικαστές. Ούτε προβλέπει ότι τα μέλη της πρέπει να ορίζονται για συγκεκριμένη περίοδο. Είναι ουσιώδες, αφενός, να αποδεικνύεται σαφώς ότι η αρχή ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία και ότι δεν υπόκειται, αμέσως ή εμμέσως, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, στον έλεγχο της αρχής η οποία καλείται να λάβει τα προβλεπόμενα στην οδηγία μέτρα (...) και, αφετέρου, να ακολουθεί διαδικασία παρέχουσα στον

ενδιαφερόμενο, υπό τους όρους που καθορίζει η οδηγία, τη δυνατότητα να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του» (σκέψη 65).

27. Το Δικαστήριο έκρινε δηλαδή ότι οι κρίσιμες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται κατά τον διορισμό της αρμόδιας αρχής για τους σκοπούς του άρθρου 9 είναι ότι πρέπει να αποδεικνύεται σαφώς ότι η αρχή αυτή μπορεί να ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία, με αποτέλεσμα να μην υπόκειται αμέσως ή εμμέσως, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, στην αρχή που εκδίδει την απόφαση περί απελάσεως και ότι στον ενδιαφερόμενο παρέχονται δικαιώματα άμυνας καθώς και το δικαίωμα να επικουρείται ή να εκπροσωπείται ενώπιον της αρμόδιας αρχής.

28. Φρονώ ότι το γεγονός ότι η «αρμόδια αρχή» διορίζεται από την αρχή που εκδίδει την απόφαση δεν μπορεί, αφ' εαυτού, να συνεπάγεται ότι η «αρμόδια αρχή» δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληροί την προϋπόθεση της ανεξαρτησίας που έχει διαμορφωθεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου. Σε πολλά κράτη μέλη, π.χ., τα μέλη του δικαστικού σώματος διορίζονται από την κυβέρνηση, χωρίς τούτο να μπορεί να επηρεάσει την απόλυτη ανεξαρτησία τους έναντι της κυβερνήσεως αυτής, κατόπιν του διορισμού τους.

29. Αφετέρου, είναι προφανές ότι ένα πρόσωπο που εργάζεται απλώς ως υφιστάμενος της εν λόγω διοικητικής αρχής, π.χ. ως δημόσιος υπάλληλος στην κρίσιμη κυβερνητική υπηρεσία, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι πληροί την προϋπόθεση να είναι αναμφιβόλως ικανός να εκπληρώσει τα καθήκοντά του ως «αρμόδια αρχή» με πλήρη ανεξαρτησία έναντι της αρχής αυτής. Η απαίτηση αυτή σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι η διοικητική αρχή δεν μπορεί να κάνει χρήση οιασδήποτε εξουσίας για την έκδοση οδηγιών, για την εποπτεία ή τον έλεγχο του προσώπου που έχει οριστεί ως αρμόδια αρχή και επίσης ότι δεν πρέπει να υπάρχει κανένα στοιχείο που να επιτρέπει στον εν λόγω αλλοδαπό να σχηματίσει την πεποίθηση ότι η αρμόδια αρχή δεν μπορεί να εκπληρώσει τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία έναντι της διοικητικής αρχής.

30. Όταν το εθνικό δικαστήριο κληθεί να εξετάσει αν η «αρμόδια αρχή» είναι σε θέση να εκπληρώσει τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία, θα πρέπει ενδεχομένως να θεωρήσει επίσης κρίσιμο το ζήτημα αν το εν λόγω πρόσωπο ή τα εν λόγω πρόσωπα διορίζονται προκειμένου να επιτελέσουν τα καθήκοντα της αρμόδιας αρχής σε όλες τις περιπτώσεις αρνήσεως εισόδου/απελάσεως κατά τη διάρκεια ορισμένης χρονικής περιόδου ή αν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση γίνονται χωριστοί διορισμοί διαφορετικών προσώπων, προς τον σκοπό της εφαρμογής της ελάχιστης αυτής διαδικαστικής εγγυήσεως.

31. Συμμερίζομαι επίσης την άποψη της Επιτροπής ότι, προκειμένου να δοθεί στο εθνικό δικαστήριο η δυνατότητα να κρίνει αν η αρμόδια αρχή είναι απολύτως ανεξάρτητη, πρέπει να παρασχεθούν στο εθνικό δικαστήριο όλες οι κρίσιμες πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα και τα λοιπά καθήκοντα του προσώπου ή των προσώπων που έχουν οριστεί. Ενόψει των συνθηκών υπό τις οποίες η παρούσα υπόθεση ήλθε ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν είναι ούτε αναγκαίο ούτε δυνατό να εξετάσει το Δικαστήριο λεπτομερέστερα τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να γίνει αυτό.

32. Επομένως, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει τον διορισμό της αρμόδιας αρχής από την διοικητική αρχή η οποία, μεταξύ άλλων, εκδίδει την απόφαση περί απελάσεως, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω αρμόδια αρχή είναι σε θέση να εκπληρώσει τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία έναντι της διοικητικής αρχής. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν πληρούται η προϋπόθεση αυτή.

Πρόταση

33. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα υποβληθέντα ερωτήματα την απάντηση ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, 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, πρέπει να ερμηνευθεί ως εξής:

1) Η γνώμη της αρμόδιας αρχής, η οποία πρέπει να διατυπώνεται αν δεν προβλέπεται δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής κατά μιας αποφάσεως περί απελάσεως ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, πρέπει, εκτός επειγουσών περιπτώσεων, να λαμβάνεται πριν η διοικητική αρχή εκδώσει οποιαδήποτε απόφαση περί απελάσεως ενός προσώπου για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

2) Το άρθρο 9, παράγραφος 1, δεν απαγορεύει τον διορισμό της αρμόδιας αρχής από τη διοικητική αρχή η οποία, μεταξύ, άλλων, εκδίδει την απόφαση περί απελάσεως, υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω αρμόδια αρχή είναι σε θέση να εκπληρώσει τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία έναντι της διοικητικής αρχής. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν πληρούται η προϋπόθεση αυτή.