

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 28ης Οκτωβρίου 1975 *

Στην υπόθεση 36/75,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος Δικαστηρίου αυτού μεταξύ

Roland Rutili, κατοίκου Gennevilliers,

και

Υπουργού Εσωτερικών,

η έκδοση προδικαστικής απόφασης ως προς την ερμηνεία του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους R. LECOURT, Πρόεδρο, H. KUTSCHER, πρόεδρο τμήματος, A. M. DONNER, J. MERTENS DE WILMARS, E. P. PESCATORE, M. SØRENSEN, και A. J. MACKENZIE STUART, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: H. MAYRAS

γραμματέας: A. VAN HOUTTE

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

Απόφαση

(το μέρος που περιέχει τα πραγματικά περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

- 1 Με απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1974, που περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Απριλίου 1975, το TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία της σχετικής με τη δημόσια τάξη επιφύλαξης του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, ενόψει των μέτρων που έχουν ληφθεί για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, ιδίως του κανονισμού 1612/68 και της οδηγίας 68/360 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43).
- 2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο προσφυγής που άσκησε ένας Ιταλός υπήκοος, ο οποίος διαμένει στη Γαλλική Δημοκρατία, κατά της απόφασης με την οποία του χορηγήθηκε άδεια διαμονής για υπήκοο άλλου κράτους μέλους της Κοινότητας συνοδευόμενη από απαγόρευση διαμονής σε ορισμένα DEPARTEMENTS (διοικητικές περιφέρειες) της Γαλλίας.
- 3 Από τη δικογραφία του TRIBUNAL ADMINISTRATIF και την ενώπιον του Δικαστηρίου διεξαχθείσα προφορική διαδικασία προκύπτει ότι κατά του προσφεύγοντος στην κύρια δίκη είχε καταρχάς ληφθεί, το 1968, απόφαση περί απελάσεως και στη συνέχεια απόφαση περί υποχρεωτικής διαμονής εντός συγκεκριμένου DEPARTEMENT.
- 4 Στις 23 Οκτωβρίου 1970, το μέτρο αυτό αντικαταστάθηκε από απαγόρευση διαμονής εντός τεσσάρων DEPARTEMENT, μεταξύ των οποίων και αυτό στο οποίο ο ενδιαφερόμενος είχε την κατοικία του και εξακολούθει να διαμένει η οικογένειά του.
- 5 Από τη δικογραφία καθώς και από γνωστοποιηθέντα στο Δικαστήριο στοιχεία προκύπτει, επίσης, ότι η αιτιολογία των ληφθέντων κατά του προσφεύγοντος της κύριας δίκης μέτρων έγινε γνωστή στον ενδιαφερόμενο, κατά τρόπο γενικό, κατά τη διάρκεια της ενώπιον του TRIBUNAL ADMINISTRATIF διαδικασίας, δηλαδή σε χρόνο μεταγενέστερο της άσκησης της σχετικής του προσφυγής, δηλαδή στις 16 Δεκεμβρίου 1970.

- 6 Από στοιχεία που το Υπουργείο Εσωτερικών παρέσχε στο TRIBUNAL ADMINISTRATIF και αμφισβήτησε, είναι αλήθεια, ο προσφεύγων της κύριας δίκης, προκύπτει ότι προσάπτεται στον ενδιαφερόμενο ότι κατά τα έτη 1967 και 1968 είχε δραστηριότητες πολιτικού και συνδικαλιστικού χαρακτήρα, η δε παρουσία του στα αναφερόμενα στην απόφαση DEPARTEMENTS θεωρείται, για το λόγο αυτό, ως «δυνάμενη να διαταράξει τη δημόσια τάξη».
- 7 Για την επίλυση, ενόψει των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας και της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων, των προκυψάντων στο πλαίσιο της διαφοράς αυτής προβλημάτων κοινοτικού δικαίου, το TRIBUNAL ADMINISTRATIF υπέβαλε στο Δικαστήριο δύο προδικαστικά ερωτήματα με τα οποία ζητεί να διευκρινιστεί το περιεχόμενο της σχετικής με τη δημόσια τάξη επιφύλαξης του άρθρου 48 της Συνθήκης.

Επί του πρώτου ερωτήματος

- 8 Με το πρώτο ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν η έκφραση «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως» του άρθρου 48 της Συνθήκης αφορά μόνο τις κανονιστικές αποφάσεις που κάθε κράτος μέλος αποφασίζει να λάβει προκειμένου να περιορίσει την ελεύθερη κυκλοφορία και τη διαμονή στο έδαφός του υπηκόων από άλλα κράτη μέλη, ή αν η εν λόγω έκφραση αφορά, επίσης, τις ατομικές αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή τέτοιων κανονιστικών διατάξεων.
- 9 Σύμφωνα με το άρθρο 48, παράγραφος 1, εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας.
- 10 Κατά την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, η εν λόγω ελεύθερη κυκλοφορία συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.
- 11 Βάσει της παραγράφου 3, η ελεύθερη αυτή κυκλοφορία συνεπάγεται, για τους εργαζόμενους, το δικαίωμα να διακινούνται ελεύθερα εντός της επικρατείας των κρατών μελών, να διαμένουν εκεί προκειμένου να ασκούν ορισμένη εργασία καθώς και να παραμένουν εκεί και μετά την άσκηση αυτής.
- 12 Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 7 της Συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών της, απαγορεύεται, γενικώς, στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας.

- 13 Εντούτοις, σύμφωνα με το άρθρο 48, παράγραφος 3, μπορεί να τίθενται περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, ιδίως στην ελευθερία τους να διακινούνται εντός της επικρατείας των κρατών μελών, δικαιολογούμενοι για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.
- 14 Για την ενεργοποίηση των προαναφερθεισών διατάξεων έχουν ληφθεί διάφορα εκτελεστικά μέτρα, ιδίως ο κανονισμός 1612/68 και η οδηγία 68/360 του Συμβουλίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.
- 15 Η σχετική με τη δημόσια τάξη επιφύλαξη υλοποιήθηκε με την οδηγία 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 ή δημοσίας υγείας (ΕΕ. ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16).
- 16 Όλες, ανεξαιρέτως, οι διατάξεις αυτές έχουν ως αποτέλεσμα την επιβολή υποχρεώσεων στα κράτη μέλη και, όπως είναι επόμενο, στα δικαστήρια εναπόκειται, σε περίπτωση που οι νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις που θεσπίζονται από κράτος μέλος για να περιορίζεται, στο έδαφός του, η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή υπηκόων άλλων κρατών μελών θα αποδεικνύονταν μη σύμφωνες προς μία από τις υποχρεώσεις αυτές, να κηρύσσουν την υπεροχή των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που μπορεί να προβάλλονται ενώπιόν τους έναντι των διατάξεων του εθνικού δικαίου.
- 17 Κατά το μέτρο που οι διατάξεις της Συνθήκης και του παράγωγου δικαίου έχουν ως αντικείμενο τη ρύθμιση της κατάστασης των προσώπων ή τη διασφάλιση της προστασίας τους, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται, επιπλέον να εξετάζουν το συμβιβαστό των ατομικών αποφάσεων με τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου.
- 18 Αυτό συμβαίνει όχι μόνο με τους κανόνες σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων και την ελεύθερη κυκλοφορία, κανόνες που έχουν θεσπιστεί με τα άρθρα 7 και 48 της Συνθήκης και τον κανονισμό 1612/68, αλλά, ακόμη, και με τις διατάξεις της οδηγίας 64/221, με τις οποίες αποσκοπείται τόσο ο καθορισμός του περιεχομένου της σχετικής με τη δημόσια τάξη επιφύλαξης όσο και η διασφάλιση ορισμένων ελάχιστων εγγυήσεων διαδικαστικού χαρακτήρα στα πρόσωπα που θίγονται από μέτρα περιορίζοντα την ελεύθερη κυκλοφορία τους ή το δικαίωμά τους διαμονής.
- 19 Το συμπέρασμα αυτό απορρέει τόσο από το σεβασμό που οφείλεται στα απευθείας παρεχόμενα από τη Συνθήκη και τον κανονισμό 1612/68 δικαιώματα

στους υπηκόους των κρατών μελών όσο και από τη ρητή διάταξη του άρθρου 3 της οδηγίας 64/221 σύμφωνα με το οποίο τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας «πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν».

- 20 Η άποψη αυτή πρέπει να υιοθετηθεί και για τον πρόσθετο λόγο ότι οι σχετικές με τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας νομοθεσίες επιφυλάσσουν γενικά στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών εκτιμήσεις οι οποίες θα μπορούσαν να διαφύγουν από κάθε δικαστικό έλεγχο σε περίπτωση που τα δικαστήρια δε θα μπορούσαν να επεκτείνουν την εξέτασή τους και επί των ατομικών αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο της περιεχόμενης στο άρθρο 48, παράγραφο 3 της Συνθήκης επιφύλαξης.
- 21 Επομένως, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί απάντηση ότι η έκφραση «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως» του άρθρου 48 αφορά όχι μόνο τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που κάθε κράτος μέλος θεσπίζει για να περιορίζει, στο έδαφός του, την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή υπηκόων άλλων κρατών μελών, αλλά, επίσης, και τις ατομικές αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή τέτοιων νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

- 22 Με το δεύτερο ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο να διευκρινίσει την έννοια που πρέπει να δοθεί στην έκφραση «που δικαιολογούνται» στη φράση «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως» του άρθρου 48, παράγραφος 3, της Συνθήκης.
- 23 Με τη διάταξη αυτή, η έκφραση «περιορισμοί που δικαιολογούνται» έχει την έννοια ότι, όσον αφορά, ιδίως, το δικαίωμα των υπηκόων των κρατών μελών να διακινούνται ελεύθερα και να διαμένουν, επιτρέπονται μόνο οι περιορισμοί που είναι σύμφωνοι προς τις επιταγές του δικαίου, επομένως και αυτοί που περιλαμβάνονται στο κοινοτικό δίκαιο.
- 24 Συναφώς, επιβάλλεται να ληφθούν υπόψη, αφενός, οι κανόνες ουσιαστικού δικαίου, και, αφετέρου, οι κανόνες τυπικού ή διαδικαστικού χαρακτήρα από τους οποίους εξαρτάται η άσκηση από τα κράτη μέλη των εξουσιών όσον αφορά τον τομέα της δημόσιας τάξης και ασφάλειας που τους επιφυλάσσονται με το άρθρο 48, παράγραφος 3.

25 Κατά τα λοιπά, πρέπει να εξεταστούν τα συγκεκριμένα προβλήματα που θέτει, από πλευράς κοινοτικού δικαίου, ο χαρακτήρας του προσβληθέντος ενώπιον του TRIBUNAL ADMINISTRATIF μέτρου, εφόσον το τελευταίο συνίσταται στην απαγόρευση διαμονής σ' ένα ορισμένο τμήμα του εθνικού εδάφους.

Όσον αφορά τη δικαιολογία των μέτρων δημοσίας τάξεως από πλευράς ουσιαστικού δικαίου

26 Δυνάμει της περιεχόμενης στο άρθρο 48, παράγραφος 3 επιφυλάξεως, τα κράτη μέλη εξακολουθούν, κατ' ουσίαν, να είναι ελεύθερα να καθορίζουν, σύμφωνα με τις εθνικές τους ανάγκες, τις απαιτήσεις δημοσίας τάξεως.

27 Εντούτοις, σε κοινοτικό πλαίσιο και, ιδίως, ως δικαιολόγηση παρεκκλίσεως από τις θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενώς, ώστε το περιεχόμενό της να μην μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος, χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Κοινότητας.

28 Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να επιβάλλονται περιορισμοί στα δικαιώματα των υπηκόων των κρατών μελών να εισέρχονται στο έδαφος του άλλου κράτους μέλους και να διαμένουν ή να διακινούνται εντός αυτού παρά μόνο εφόσον η παρουσία ή η συμπεριφορά τους εκεί συνιστά πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή κατά της δημοσίας τάξεως.

29 Σχετικά, το άρθρο 3 της οδηγίας 64/221 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεμελιώνουν την απόφασή τους στην ατομική κατάσταση κάθε προστατευόμενου από το κοινοτικό δίκαιο προσώπου και όχι να βασίζονται σε γενικές εκτιμήσεις.

30 Εξάλλου, το άρθρο 2 της ίδιας οδηγίας ορίζει ότι δεν μπορεί, με πρόσχημα την επίκληση λόγων δημοσίας τάξεως, να εξυπηρετούνται «οικονομικοί σκοποί».

31 Ούτε, άλλωστε, με το άρθρο 8 του κανονισμού 1612/68, το οποίο διασφαλίζει την ίση μεταχείριση όσον αφορά τη συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις και την άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, αναγνωρίζεται ότι είναι δυνατό να γίνεται επίκληση της επιφύλαξης σχετικά με τη δημόσια τάξη για λόγους αφορώντες την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών.

32 Θεωρούμενοι συνολικώς, οι περιορισμοί που επιβάλλονται στις εξουσίες των κρατών μελών όσον αφορά την αστυνόμευση των αλλοδαπών παρουσιάζονται ως ειδική εκδήλωση γενικότερης αρχής καθιερωθείσας με τα άρθρα 8, 9, 10 και 11 της Σύμβασης περί Προστασίας των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η οποία υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 και επικυρώθηκε απ' όλα τα κράτη μέλη, και του άρθρου 2 του Πρωτοκόλλου 4, το οποίο υπογράφηκε στο Στρασβούργο, στις 16 Σεπτεμβρίου 1963, τα οποία ορίζουν, κατά πανομοιότυπο τρόπο, ότι οι επιβαλλόμενοι για τις ανάγκες της δημόσιας τάξης και ασφάλειας περιορισμοί στα εξασφαλιζόμενα με τα προαναφερθέντα άρθρα δικαιώματα δεν μπορούν να υπερβαίνουν τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση των αναγκών αυτών «εντός μιας δημοκρατικής κοινωνίας».

Όσον αφορά τη δικαιολογία των μέτρων δημοσίας τάξεως από πλευράς δικονομικού δικαίου

- 33 Με την τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της, η οδηγία 64/221 επιδιώκει, μεταξύ άλλων, «να παρέχονται σε κάθε κράτος μέλος στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών επαρκείς δυνατότητες ασκήσεως προσφυγής κατά των πράξεων της διοικήσεως» των σχετικών με την επιβολή μέτρων λαμβανόμενων για τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης.
- 34 Σύμφωνα με το άρθρο 8 της ίδιας οδηγίας, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να μπορεί να ασκεί κατά των μέτρων που λαμβάνονται εις βάρος του «τις προσφυγές που δύνανται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως».
- 35 Σε περίπτωση που δεν υφίσταται δυνατότητα τέτοιας προσφυγής, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να μπορεί τουλάχιστον, σύμφωνα με το άρθρο 9, να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του ενώπιον αρμόδιας αρχής άλλης από αυτή η οποία έλαβε το περιοριστικό της ελευθερίας του μέτρο.
- 36 Κατά τα λοιπά, το άρθρο 6 της οδηγίας ορίζει ότι οι λόγοι επί των οποίων βασίζεται η απόφαση που τον αφορά, γνωστοποιούνται στον ενδιαφερόμενο, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στη γνωστοποίηση.
- 37 Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι κάθε προστατευόμενο από τις προαναφερθείσες διατάξεις πρόσωπο πρέπει να δικαιούται διττής εξασφαλίσεως, συνιστάμενης στη γνωστοποίηση της αιτιολογίας κάθε περιοριστικού της ελευθερίας του μέτρου και στη δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής.

- 38 Επιβάλλεται να διευκρινιστεί ότι τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν κάθε αναγκαία διάταξη ώστε να εξασφαλίζεται πράγματι σε κάθε θιγόμενο από περιοριστικό μέτρο πρόσωπο η διττή αυτή προστασία.
- 39 Η υποχρέωση αυτή συνεπάγεται, ιδίως, την εκ μέρους του οικείου κράτους γνωστοποίηση προς τον ενδιαφερόμενο, κατά το χρονικό μάλιστα σημείο της προς αυτόν γνωστοποίησης του εις βάρος του ληφθέντος περιοριστικού μέτρου, της ακριβούς και πλήρους αιτιολογίας της απόφασης, ώστε να είναι αυτός σε θέση να προετοιμάσει κατά τρόπο λυσιτελή την υπεράσπισή του.

Όσον αφορά, ειδικότερα, την δικαιολογία της απαγορεύσεως διαμονής σε συγκεκριμένο τμήμα του εθνικού εδάφους

- 40 Τα υποβληθέντα από το TRIBUNAL ADMINISTRATIF ερωτήματα ανέκυψαν λόγω μέτρου σχετικού με την απαγόρευση διαμονής σε συγκεκριμένο τμήμα του εθνικού εδάφους.
- 41 Απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, η Κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας δήλωσε ότι τέτοια μέτρα μπορούν να λαμβάνονται σε βάρος των ίδιων της των υπηκόων είτε ως παρεπόμενες ποινές, σε περίπτωση ορισμένων ποινικών καταδικών είτε σε περίπτωση κηρύξεως κατάστασης ανάγκης.
- 42 Αντίθετα, οι διατάξεις με τις οποίες επιτρέπεται όπως ορισμένες περιοχές του εθνικού εδάφους είναι απαγορευμένες σε αλλοδαπούς υπηκόους βασίζονται επί νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων που αφορούν ειδικώς τους τελευταίους.
- 43 Εν προκειμένω, η Κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας επιστήνει την προσοχή επί του άρθρου 4 της οδηγίας του Συμβουλίου 64/220, της 25ης Φεβρουαρίου 1964 περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκατάστασης και της παροχής υπηρεσιών (JO 1964, σ. 845) σύμφωνα με το οποίο «το δικαίωμα διαμονής, με εξαίρεση ατομικά μέτρα δικαιολογούμενα για λόγους δημοσίας τάξεως ή ασφαλείας, εκτείνεται σ' ολόκληρο το έδαφος του κράτους μέλους».
- 44 Όπως προκύπτει η διάταξη αυτή είναι χαρακτηριστική της εν λόγω οδηγίας, εφόσον ισχύει μόνο όσον αφορά τον τομέα της εγκατάστασης και της παροχής υπηρεσιών, και δεν επαναλήφθηκε με τις οδηγίες σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων — ιδίως την οδηγία 68/360, που ισχύει τώρα — σύ-

τε, άλλωστε, την οδηγία του Συμβουλίου 73/148 της 21ης Μαΐου 1973, όσον αφορά τον τομέα της εγκατάστασης και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 14), η οποία έχει εν τω μεταξύ αντικαταστήσει την οδηγία 64/220.

- 44 Σύμφωνα με τη διατυπωθείσα κατά την προφορική διαδικασία γνώμη της Επιτροπής, η απουσία της διάταξης αυτής στις ισχύουσες τώρα οδηγίες, τόσο επί των μισθωτών όσο και στον τομέα της εγκατάστασης και της παροχής υπηρεσιών, δεν σημαίνει, παρ' όλα αυτά, ότι τα κράτη μέλη στερούνται παντελώς της εξουσίας να επιβάλλουν, όσον αφορά αλλοδαπούς υπηκόους άλλων κρατών μελών, απαγορεύσεις διαμονής σε συγκεκριμένο τμήμα του εδάφους τους.
- 45 Το δικαίωμα εισόδου στο έδαφος των κρατών μελών καθώς και το δικαίωμα ελεύθερης διαμονής και διακινήσεως εντός αυτών προσδιορίζεται από τη Συνθήκη σε αναφορά με τη συνολική επικράτεια των κρατών αυτών και όχι τις εσωτερικές της υποδιαιρέσεις.
- 46 Η διατυπούμενη με το άρθρο 48, παράγραφος 3 επιφύλαξη όσον αφορά τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης έχει την ίδια έκταση με αυτή που έχουν τα δικαιώματα για την άσκηση των οποίων η επιφύλαξη αυτή επιτρέπει την επιβολή περιορισμών.
- 47 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι, δυνάμει της περιλαμβανόμενης για το σκοπό αυτό στο άρθρο 48, παράγραφος 3 επιφυλάξεως, απαγορεύσεις διαμονής μπορούν να επιβάλλονται μόνο όσον αφορά το σύνολο του εθνικού εδάφους.
- 48 Αντίθετα, όσον αφορά τις μερικές απαγορεύσεις διαμονής, που περιορίζονται σε ορισμένες περιοχές του εθνικού εδάφους, τα προστατευόμενα με το κοινοτικό δίκαιο πρόσωπα πρέπει, δυνάμει του άρθρου 7 της Συνθήκης και στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής της διάταξης αυτής, να τυγχάνουν μεταχείρισης ίσης με αυτή που επιφυλάσσεται στους υπηκόους του οικείου κράτους μέλους.
- 49 Από τις προηγούμενες σκέψεις έπεται ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επιβάλλει κατά υπηκόου άλλου κράτους μέλους υπαγόμενου στις διατάξεις της Συνθήκης απαγορεύσεις σχετικά με διαμονή σε τμήμα του εδάφους του παρά μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τέτοιες απαγορεύσεις μπορούν να επιβάλλονται και επί των ιδίων του υπηκόων.
- 50 Επομένως, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί απάντηση ότι η δικαιολόγηση των λαμβανόμενων για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης μέτρων πρέπει να

εκτιμάται από πλευράς όλων των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο, αφενός, να περιορίζεται η σχετική διακριτική εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών και, αφετέρου, να διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων των υποκειμένων, για το λόγο αυτό σε περιοριστικά μέτρα προσώπων.

- 51 Τέτοιοι περιορισμοί και εγγυήσεις προκύπτουν, ιδίως, από την επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση να βασίζονται τα λαμβανόμενα μέτρα αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά των προσώπων που αποτελούν το αντικείμενό τους, να αποφεύγουν κάθε σχετικό μέτρο που θα χρησιμοποιούνταν για σκοπούς ξένους προς τις ανάγκες της δημόσιας τάξης ή θα εμπόδιζε την άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, να γνωστοποιούν αμελλητί, σε κάθε θιγόμενο από περιοριστικά μέτρα πρόσωπο — εκτός αν κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο προς το συμφέρον της ασφάλειας του κράτους — τους λόγους για τους οποίους ελήφθη η σχετική απόφαση και, τέλος, να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των μέσων ένδικης προστασίας.
- 52 Ειδικότερα, τα μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα διαμονής και ισχύουν σ' ένα τμήμα του εθνικού εδάφους δεν μπορούν να επιβάλλονται από κράτος μέλος επί των υπηκόων άλλων κρατών μελών οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις της Συνθήκης παρά μόνον στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που τέτοια μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται και επί των υπηκόων του εν λόγω κράτους μέλους.

(Το μέρος το σχετικό με τα δικαστικά έξοδα παραλείπεται)

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το TRIBUNAL ADMINISTRATIF του Παρισιού, με απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1974, αποφαινεται:

- 1) Η έκφραση «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως» του άρθρου 48 αφορά όχι μόνο τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που κάθε κράτος μέλος θεσπίζει για να περιορίζει, στο έδαφός του, την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή υπηκόων άλλων κρατών μελών, αλλά, επίσης, και τις ατομικές αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή τέτοιων νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων.

- 2) Η δικαιολόγηση των λαμβανόμενων για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης μέτρων πρέπει να εκτιμάται από πλευράς όλων των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο, αφενός, να περιορίζεται η σχετική διακριτική εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών και, αφετέρου, να διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων των υποκείμενων, για το λόγο αυτό σε περιοριστικά μέτρα προσώπων.

Τέτοιοι περιορισμοί και εγγυήσεις προκύπτουν, ιδίως, από την επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση να βασίζονται τα λαμβανόμενα μέτρα αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά των προσώπων που αποτελούν το αντικείμενό τους, να αποφεύγουν κάθε σχετικό μέτρο που θα χρησιμοποιούνταν για σκοπούς ξένους προς τις ανάγκες της δημόσιας τάξης ή θα εμπόδιζε την άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, να γνωστοποιούν αμελλητί, σε κάθε θιγόμενο από περιοριστικά μέτρα πρόσωπο — εκτός αν κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο προς το συμφέρον της ασφάλειας του κράτους — τους λόγους για τους οποίους ελήφθη η σχετική απόφαση και, τέλος, να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των μέσων ένδικης προστασίας.

Ειδικότερα, τα μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα διαμονής και ισχύουν σ' ένα τμήμα του εθνικού εδάφους δεν μπορούν να επιβάλλονται από κράτος μέλος επί των υπηκόων άλλων κρατών μελών οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις Συνθήκης παρά μόνον στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που τέτοια μέτρα μπορούν να εφαρμόζονται και επί των υπηκόων του εν λόγω κράτους μέλους.

LECOURT KUTSCHER DONNER MERTENS DE WILMARS

PESCATORE SØRENSEN MACKENZIE STUART

Δημοσιεύθηκε στο Λουξεμβούργο στις 28 Οκτωβρίου 1975.

Ο γραμματέας
A. VAN HOUTTE

Ο Πρόεδρος
R. LECOURT