ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ της 16ης Μαρτίου 1999 *

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή I-6210

II — Τα πραγματικά περιστατικά και τα προδικαστικά ερωτήματα I-6210

III — Η κρίσιμη νομοθεσία I-6211

A — Οι εθνικές διατάξεις I-6211

B — Οι κοινοτικές διατάξεις I-6212

α) Διατάξεις της Συνθήκης I-6212

β) Δηλώσεις στο πλαίσιο της ΕΕΠ I-6213

γ) Παράγωγο δίκαιο I-6214

IV — Ως προς το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος I-6215

V — Η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα I-6216

A — Η σταδιακή εδραίωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων με βάση τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης I-6217

α) Ως προς το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων της Συνθήκης που αναφέρονται στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων I-6217

β) Ως προς τους φορείς του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων δυνάμει των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης I-6220

γ) Η είσοδος στο εσωτερικό των κρατών μελών, ως παράμετρος του δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία I-6221

B — Ως προς την έννοια και τον δεσμευτικό χαρακτήρα του άρθρου 7 Α της Συνθήκης ΕΚ I-6223

α) Ως προς το περιεχόμενο του άρθρου 7 Α της Συνθήκης ΕΚ I-6223

β) Ως προς τα άμεσα αποτελέσματα του άρθρου 7 Α I-6225

i) Ως προς τη σύγκριση του άρθρου 7 Α με τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης I-6227

ii) Ως προς τις δηλώσεις σε σχέση με το άρθρο 7 Α οι οποίες προσαρτήθηκαν στην τελική πράξη της ΕΕΠ I-6227

iii) Ως προς τον ανεπιφύλακτο χαρακτήρα της υποχρεώσεως της Κοινότητας για δημιουργία χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα και ως προς τη δυνατότητα καταργήσεως των μεθοριακών ελέγχων στο εσωτερικό της Κοινότητας χωρίς τη λήψη συνοδευτικών μέτρων I-6231

iv) Ως προς τις αλλαγές που θα επιφέρει η ενδεχόμενη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ I-6233

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

v) Η νομολογία Baglieri I-6237
Γ — Ως προς την έννοια και το δεσμευτικό χαρακτήρα του άρθρου 8 Α της Συνθήκης I-6238
α) Η θέση του άρθρου 8 Α στο κανονιστικό σύστημα της Συνθήκης I-6238
β) Ως προς το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 8 Α της Συνθήκης I-6240
γ) Το άρθρο 8 Α της Συνθήκης και οι διασυνοριακοί έλεγχοι στο εσωτερικό της Κοινότητας I-6243
VI — Πρόταση I-6250

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί προδικαστικών ερωτημάτων που έθεσε το Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Κάτω Χώρες) δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης, σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 7 Α και 8 Α αυτής. Οι ανωτέρω θεμελιώδεις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου πρέπει να ερμηνευθούν και να εφαρμοσθούν προς την κατεύθυνση ότι αντιτίθενται σε εθνική νομοθεσία η οποία επιβάλλει σε ένα πρόσωπο, ακόμη και όταν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, την υποχρέωση επιδείξεως του διαβατηρίου του κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας και επισύρει ποινικές κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως της ενλόγω υποχρεώσεως; Η υπόθεση αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο μέτρο που παρέχει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να προβεί σε μια συστηματική ερμηνευτική προσέγγιση του περιεχομένου και των εννόμων συνεπειών των διατάξεων των άρθρων 7 Α και 8 Α της Συνθήκης και κατ' επέκταση, σε μία επίκαιρη και συνολική θεώρηση του ζητήματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, όπως αυτή διαμορφώνεται μετά τις διαδοχικές αναθεωρήσεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και τα προδικαστικά ερωτήματα

2. Το πραγματικό της κυρίας διαφοράς είναι απλό. Ο Wijsenbeek, Ολλανδός υπήκοος, έχει εμπλακεί ως κατηγορούμενος σε ποινική δίκη στην Ολλανδία διότι αρνήθηκε, κατά την άφιξή του στο αεροδρόμιο του Ρόττερνταμ [1], στις 17 Δεκεμβρίου 1993, με τακτική πτήση από το Στρασβούργο, να επιδείξει το διαβατήριό του σε εθνικό όργανο που ήταν αρμόδιο για τον έλεγχο της διασυνοριακής κυκλοφορίας, σύμφωνα με όσα επιτάσσει η οικεία εθνική νομοθεσία. Ας σημειωθεί ότι ο κατηγορούμενος στην κύρια δίκη δεν αρνήθηκε να δηλώσει το όνομά του, την ημερομηνία και τον τόπο γεννήσεώς του καθώς και τον τόπο κατοικίας του, επέδειξε δε, ως στοιχείο που πιστοποιεί τα ανωτέρω, βελγική άδεια οδηγήσεως· δεν εμφάνισε όμως, όπως επέβαλλε η εθνική νομοθεσία, δελτίο ταυτότητος ή διαβατήριο ώστε να εξακριβωθεί η ιθαγένειά του.

3. Ο Wijsenbeek συμφωνεί ως προς τα πραγματικά περιστατικά, αρνείται όμως ότι υπέπεσε σε παράβαση. Υποστηρίζει ότι σε ειδικές περιπτώσεις όπως η δική του, η διε-

1 — Δεν είναι άνευ σημασίας ότι το κρίσιμο αεροδρόμιο χρησιμοποιείται καταρχήν αποκλειστικά για τη διενέργεια τακτικών πτήσεων προς και από άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας.

νέργεια ελέγχου κατά τη διέλευση εκ των συνόρων, σύμφωνα με το άρθρο 25 του εθνικού διατάγματος περί αλλοδαπών, είναι αντίθετη προς τα άρθρα 7 Α και 8 Α της Συνθήκης. Επικαλείται ειδικότερα τις ανωτέρω κοινοτικές διατάξεις και την ιδιότητά του ως πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τις οποίες θεωρεί ότι αντλείται το δικαίωμά του να κυκλοφορεί ελεύθερα και να διέρχεται τα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας χωρίς να υποχρεούται σε επίδειξη δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου ούτε σε πιστοποίηση της ιθαγενείας του.

4. Το επιληφθέν της υποθέσεως πρωτοβάθμιο δικαστήριο (Kantonrechter), με απόφασή του της 8ης Μαΐου 1995, καταδίκασε τον Wijsenbeek σε πρόστιμο ύψους 65 ολλανδικών φιορινιών (HFL) και επικουρικώς σε μία ημέρα φυλάκισης για παράβαση του άρθρου 25, του διατάγματος περί αλλοδαπών. Ο Wijsenbeek άσκησε έφεση ενώπιον του Arrondissementsrechtbank του Ρόττερνταμ. Το δικαστήριο αυτό, εκκινώντας από την παρατήρηση ότι, αν οι διατάξεις των άρθρων 7 Α και 8 Α της Συνθήκης απαγορεύουν τους υποχρεωτικούς ελέγχους διαβατηρίων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας, η συμπεριφορά του κατηγορουμένου δεν είναι ποινικώς κολάσιμη, ανέστειλε την κύρια διαδικασία με διάταξή του της 30ής Οκτωβρίου 1997 και απέστειλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«α) Έχουν το άρθρο 7 Α, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο ορίζει ότι η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, και το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ενώσεως έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, την έννοια ότι απαγορεύουν την προβλεπόμενη από εθνική ρύθμιση κράτους μέλους και επισύρουσα ποινικές κυρώσεις υποχρέωση επιδείξεως του διαβατηρίου κατά την είσοδο σε κράτος μέλος ενός ατόμου (ακόμη και αν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως) όταν αυτό το άτομο εισέρχεται σ' αυτό το κράτος μέλος μέσω του εθνικού αεροδρομίου προερχόμενο από άλλο κράτος μέλος;

β) Απαγορεύει οποιαδήποτε άλλη διάταξη του κοινοτικού δικαίου την επιβολή της υποχρεώσεως αυτής;»

III — Η κρίσιμη νομοθεσία

Α — *Οι εθνικές διατάξεις*

5. Το ολλανδικό διάταγμα περί αλλοδαπών (Vreemdelingenbesluit) [2] ορίζει στο άρθρο 25 ότι:

«Οι Ολλανδοί που εισέρχονται στις Κάτω Χώρες ή εξέρχονται των Κάτω Χωρών υποχρεούνται, όταν τους ζητηθεί από το αρμόδιο για τον έλεγχο της διασυνοριακής κυκλοφορίας όργανο της δημόσιας αρχής, να του επιδείξουν και εγχειρίσουν τα ταξιδιω-

2 — Της 19ης Σεπτεμβρίου 1996, Stb. 387.

τικά έγγραφα και την ταυτότητα που έχουν μαζί τους και, εν ανάγκη, να καταστήσουν με άλλο τρόπο πειστική την ύπαρξη της ολλανδικής τους ιθαγένειας. Το διάταγμα αυτό εκδίδεται δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο b, του νόμου περί αλλοδαπών, η δε παράβασή του επισύρει ποινικές κυρώσεις βάσει του άρθρου 44, παράγραφος 1, του νόμου αυτού».

6. Σύμφωνα με το άρθρο 44 του νόμου περί αλλοδαπών [3], κάθε παράβαση του διατάγματος περί αλλοδαπών υπόκειται σε ποινικές κυρώσεις. Ειδικότερα επισύρει φυλάκιση μέχρι έξι μηνών ή πρόστιμο της δευτέρας κατηγορίας. Το άρθρο 23, παράγραφος 3, του ολλανδικού ποινικού κώδικα (Wetboek van Strafrecht) ορίζει ότι τα πρόστιμα της δεύτερης κατηγορίας ανέρχονται μέχρι του ποσού των 5 000 HFL.

B — *Οι κοινοτικές διατάξεις*

α) Διατάξεις της Συνθήκης

7. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Συνθήκης,

«Για τους σκοπούς του άρθρου 2, η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει, σύμφωνα με τους όρους και με το χρονοδιάγραμμα που προβλέπει η παρούσα Συνθήκη:

(...)

γ) μια εσωτερική αγορά την οποία θα χαρακτηρίσει η εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, μεταξύ των κρατών μελών·

δ) μέτρα σχετικά με την είσοδο και την κυκλοφορία των προσώπων στην εσωτερική αγορά, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 100 Γ·

(...)».

8. Στο άρθρο 7 Α της Συνθήκης προβλέπεται ότι

«Η Κοινότητα εκδίδει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου η οποία λήγει την 30ή Δεκεμβρίου 1992, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, των άρθρων 7 Β, 7 Γ και 28, του άρθρου 57, παράγραφος 2, του άρθρου 59, του άρθρου 70, παράγραφος 1, και των άρθρων 84, 99, 100 Α και 100 Β και με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης.

3 — Vreemdelingenwet, 13 Ιανουαρίου 1965, Stb. 40.

Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης».

9. Δυνάμει του άρθρου 8 Α της Συνθήκης

«Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της.

2. Το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση των αναφερόμενων στην παράγραφο 1 δικαιωμάτων εκτός αν ορίζει διαφορετικά η παρούσα Συνθήκη, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, μετά από πρόταση της Επιτροπής και σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».

β) Δηλώσεις στο πλαίσιο της ΕΕΠ

10. Κατά την υπογραφή της τελικής πράξεως της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (στο εξής: ΕΕΠ), στις 17 και 28 Φεβρουαρίου 1986, η συνδιάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών υιοθέτησε ορισμένες δηλώσεις, οι οποίες προσαρτήθηκαν στην τελική πράξη. Δύο από τις δηλώσεις αυτές παρουσιάζουν ενδεχομένως ενδιαφέρον για την παρούσα υπόθεση.

11. Η δήλωση σχετικά με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ [4] έχει ως εξής:

«Με το άρθρο 8 Α, η συνδιάσκεψη επιθυμεί να διαδηλώσει τη σταθερή πολιτική βούληση να ληφθούν, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993 οι αποφάσεις που απαιτούνται για την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς που ορίζεται στη διάταξη αυτή, και ιδιαίτερα οι αποφάσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση του προγράμματος της Επιτροπής όπως αναφέρεται στη Λευκή Βίβλο για την εσωτερική αγορά.

Ο καθορισμός της ημερομηνίας της 31ης Δεκεμβρίου 1992 δεν παράγει αυτόματες νομικές συνέπειες».

12. Η γενική δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης έχει ως εξής:

«Οι διατάξεις αυτές δεν θίγουν το δικαίωμα των κρατών μελών να λαμβάνουν τα μέτρα που θεωρούν απαραίτητα για τον έλεγχο της μετανάστευσης από τρίτες χώρες, καθώς και για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της εγκληματικότητας και του λαθρεμπορίου

4 — Πρόκειται για το μετέπειτα άρθρο 7 Α της Συνθήκης.

ναρκωτικών, αρχαιοτήτων και έργων τέχνης».

13. Περαιτέρω, η συνδιάσκεψη «έλαβε υπό σημείωση» ορισμένες επιπλέον δηλώσεις οι οποίες προσαρτήθηκαν στην τελική πράξη της ΕΕΠ, μεταξύ των οποίων είναι και η πολιτική δήλωση των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων:

«Για την προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, τα κράτη μέλη συνεργάζονται, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, ιδίως όσον αφορά την είσοδο, την κυκλοφορία και την παραμονή των υπηκόων τρίτων χωρών. Συνεργάζονται επίσης όσον αφορά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της εγκληματικότητας, των ναρκωτικών και του λαθρεμπορίου αρχαιοτήτων και έργων τέχνης».

γ) Παράγωγο δίκαιο

14. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, 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 Κοινότητας [5] (στο εξής: οδηγία 68/360) και της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως της παροχής υπηρεσιών [6] (στο εξής: οδηγία 73/148):

«Τα κράτη μέλη επιτρέπουν στα πρόσωπα που αναφέρονται στο άρθρο 1 την είσοδο στην επικράτειά τους με απλή επίδειξη δελτίου ταυτότητος ή διαβατηρίου εν ισχύι».

15. Οι ενλόγω οδηγίες αναφέρονταν στους εργαζομένους και τα μέλη της οικογένειάς τους καθώς και στους ασκούντες το δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Ο κύκλος των προσώπων αυτών διευρύνθηκε με την οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής [7] (στο εξής: οδηγία 90/364), την οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα [8] (στο εξής: οδηγία 90/365), και την οδηγία 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών [9] (στο εξής: οδηγία 93/96). Όλες οι ανωτέρω οδηγίες παραπέμπουν ευθέως στο άρθρο 3 της οδηγίας 68/360, ήτοι στην υποχρέωση των κρατών μελών να επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε πρόσωπα τα οποία εμπίπτουν ratione personae στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω οδηγιών, με απλή επίδειξη δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου.

5 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43.

6 — ΕΕ Ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144.

7 — ΕΕ L 180, σ. 26.

8 — ΕΕ L 180, σ. 28.

9 — ΕΕ L 317, σ. 59.

IV — Ως προς το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος

16. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση εγείρει με τις παρατηρήσεις της ζήτημα απαραδέκτου. Πρώτον, προβάλλει ότι, σύμφωνα και με το άρθρο 92 του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο είναι προδήλως αναρμόδιο να εξετάσει τα υπό κρίση προδικαστικά ερωτήματα λόγω της αδυναμίας να διαπιστωθούν με ακρίβεια τα πραγματικά περιστατικά στα οποία ερείδεται το ερώτημα του δικαστηρίου της παραπομπής. Ειδικότερα, η Ιρλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι δεν μπορεί να προσδιορισθεί με σαφήνεια αν ο Wijsenbeek, τη στιγμή που επιχείρησε να διέλθει τα σύνορα της Ολλανδίας, προερχόταν από ένα άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας ή από τρίτη χώρα. Δεύτερον, αναφέρει ότι η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου κατέστη αδύνατη στην παρούσα υπόθεση λόγω της άρνησης του Wijsenbeek να αποκαλύψει την ιθαγένειά του. Τρίτον, η Κυβέρνηση της Ιρλανδίας υποστηρίζει ότι η κυρία διαφορά, στο μέτρο που αφορά την εφαρμογή στην Ολλανδία μιας ολλανδικής διατάξεως σε έναν Ολλανδό υπήκοο, παρουσιάζει αμιγώς εθνικό χαρακτήρα και στερείται, επομένως, κοινοτικού ενδιαφέροντος. Ειδικώς μάλιστα, το ζήτημα της επιστροφής των υπηκόων ενός κράτους μέλους σε αυτό ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού νομοθέτη.

17. Φρονώ ότι η αντίρρηση αυτή είναι απορριπτέα. Πρώτον, τα στοιχεία του πραγματικού που επικαλείται το δικαστήριο της παραπομπής είναι αρκετά για να επιτρέψουν στο Δικαστήριο να παράσχει μία χρήσιμη απάντηση επί των προδικαστικών ερωτημάτων. Το γεγονός ότι από τα στοιχεία του φακέλου και από όσα αναφέρονται στην προδικαστική διάταξη του εθνικού δικαστηρίου δεν συνάγεται με τρόπο απόλυτα ακριβή ότι αφετηρία του κρίσιμου ταξιδιού του Wijsenbeek ήταν το Στρασβούργο, όπως ο ίδιος ισχυρίζεται και δεν αμφισβητείται, δεν αναιρεί τη χρησιμότητα της απαντήσεως των τεθέντων προδικαστικών ερωτημάτων. Αντιθέτως, τα ενλόγω ερωτήματα θα πρέπει να απαντηθούν και να θεωρηθεί ως δεδομένο ότι ο Wijsenbeek όταν επιχείρησε να διέλθει τα σύνορα χωρίς επίδειξη διαβατηρίου προερχόταν από τη Γαλλία.

18. Δεύτερον, η θέση της Ιρλανδικής Κυβερνήσεως ότι για τη μη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην παρούσα υπόθεση φαίνεται να ευθύνεται ο ίδιος ο Wisjenbeek δεν αναιρεί την ανάγκη απαντήσεως των προδικαστικών ερωτημάτων. Αν δεν ερευνηθεί το περιεχόμενο και το εύρος των εφαρμοστέων στην επίδικη υπόθεση κοινοτικών κανόνων δεν είναι δυνατόν να εξακριβωθεί αν όντως η εφαρμογή τους κατέστη αδύνατη λόγω της συμπεριφοράς του κατηγορουμένου στην κυρία δίκη.

19. Τρίτον, όπως ορθώς παρατηρεί η Επιτροπή, η κύρια διαφορά δεν εντοπίζεται εκτός του πεδίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Κατά την επιστροφή του στην Ολλανδία, ο Wijsenbeek έκανε χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας και ως εκ τούτου μπορούσε να επικαλεσθεί τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Το γεγονός ότι ο Wijsenbeek έχει την ολλανδική υπηκοότητα και επιστρέφει στην Ολλανδία δεν προσδίδει από μόνο του αμιγώς εθνικό χαρακτήρα στην κύρια διαφορά.

20. Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει αναφορά στην απόφαση Singh του Δικαστηρίου [10] με την οποία αντιμετωπίσθηκε το ζήτημα κατά πόσον σύζυγος κοινοτικού υπηκόου που επανεγκαθίσταται στη χώρα καταγωγής του απολαύει του δικαιώματος διαμονής, το οποίο απορρέει από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία στην υπόθεση εκείνη να διακηρύξει ότι υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος μετέβη, δυνάμει του άρθρου 48 της Συνθήκης, στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και επανέρχεται στο έδαφος του κράτους μέλους του οποίου έχει την ιθαγένεια εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Έχει την ιδιότητα του κοινοτικού υπηκόου και απολαύει των δικαιωμάτων κυκλοφορίας και εγκαταστάσεως που ερείδονται στα άρθρα 48 και 52 της Συνθήκης. Τα δικαιώματα αυτά δεν μπορούν να παραγάγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους αν η άσκησή τους παρακωλύεται στη χώρα καταγωγής του δικαιούχου.

21. Αντίστοιχη ήταν η θέση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στην απόφαση Kraus [11], όταν δέχθηκε ότι εφαρμόζεται το κοινοτικό δίκαιο — ειδικότερα, τα άρθρα 48 και 52 της Συνθήκης — στην ακόλουθη διαφορά: Γερμανός υπήκοος στρεφόταν κατά γερμανικής νομοθεσίας με την οποία απαιτείτο άδεια για την επίκληση στη Γερμανία των μεταπτυχιακών τίτλων που αυτός είχε αποκτήσει σε ένα άλλο κράτος μέλος [12].

22. Σε ό,τι αφορά την υπό κρίση υπόθεση, αρκεί να παρατηρηθεί ότι ο Wijsenbeek είχε κάνει χρήση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας και επομένως, κατά το χρόνο της επιστροφής του στην Ολλανδία, ενέπιπτε στο προστατευτικό πεδίο του κοινοτικού δικαίου. Δικαιούνταν, συνεπώς, να επικαλεσθεί τις κοινοτικές διατάξεις που κατά τη γνώμη του απαγόρευαν στην περίπτωσή του τη διενέργεια εθνικού διασυνοριακού ελέγχου κατά την άφιξή του στο αεροδρόμιο του Ρόττερνταμ. Ως εκ τούτου, η εξέταση των τεθέντων προδικαστικών ερωτημάτων είναι καθόλα παραδεκτή.

V — Η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα

23. Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον της παρούσας υπόθεσης αντικατοπτρίζεται στον αριθμό των διαδίκων που υπέβαλαν παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου. Εκτός από τον Wijsenbeek, την Ολλανδική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, έχουν παρέμβει στη διαδικασία οι κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας, της Φινλανδίας και της Ισπανίας. Το κεντρικό ζήτημα επί του οποίου καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο συνίσταται στη διαπίστωση κατά πόσον οι τελευταίες εξελίξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου έχουν καταστήσει απαγορευμένο τον εθνικό έλεγχο των διαβατηρίων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας. Η πρακτική των μεθοριακών ελέγχων, τουλάχιστον υπό προϋποθέσεις, εθεωρείτο μέχρι σήμερα καθόλα σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο. Από τα μέρη που κατέθεσαν παρατηρήσεις μόνον ο Wijsenbeek ισχυρίζεται ότι ορισμένες μορφές διασυνοριακού ελέγχου δεν συνάδουν πλέον με θεμελιώδεις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ. Επικαλείται προς τούτο τα

10 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, C-370/90, Singh (Συλλογή 1992, σ. I-4265).

11 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92 (Συλλογή 1993, σ. I-1663).

12 — Bk. ajólg apóuarg sgz 7gz Uebqotaqíot 1979, tróherg 115/78, Knoors (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 399) και απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1990, C-61/89, Bouchoucha (Συλλογή 1990, σ. I-3551).

άρθρα 3, στοιχείο γ', 6 και 7 Α της Συνθήκης ΕΚ, όπως αυτά διαμορφώθηκαν μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Θεωρώ όμως σκόπιμο, λαμβάνοντας υπόψη και τις παρατηρήσεις του δικαστηρίου της παραπομπής, να περιορισθώ στην ερμηνεία των άρθρων 7 Α και 8 Α της Συνθήκης ΕΚ και να αναζητήσω τη σημασία και τις συνέπειες που επιφέρει για τους εθνικούς διασυνοριακούς ελέγχους, η εισαγωγή των διατάξεων αυτών στο κοινοτικό στερέωμα [13].

24. Ως εκ τούτου, στην ανάλυση που ακολουθεί, ασχολούμαι αποκλειστικά με το ζήτημα του περιεχομένου και των νομικών αποτελεσμάτων των διατάξεων των άρθρων 7 Α *(Β)* και 8 Α *(Γ)* της Συνθήκης ώστε να διαπιστώσω αν διασυνοριακός έλεγχος όπως εκείνος στον οποίο υποβλήθηκε ο Wijsenbeek στο πλαίσιο του πραγματικού της κυρίας διαφοράς, είναι συμβατός με το κοινοτικό δίκαιο. Προηγουμένως όμως, κρίνω απαραίτητο να περιλάβω στην έρευνά μου μία γενική θεώρηση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, αναζητώντας τη δυναμική που δημιούργησε η εξέλιξη της αρχής αυτής στην κοινοτική έννομη τάξη μέχρι σήμερα, πρωτίστως μέσα από την ερμηνεία και την εφαρμογή των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης *(Α)*.

Α — *Η σταδιακή εδραίωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων με βάση τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης*

α) Ως προς το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων της Συνθήκης που αναφέρονται στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων

25. Ακρογωνιαίος λίθος για την κατοχύρωση της κοινοτικής αυτής ελευθερίας είναι δίχως άλλο η νομολογία του Δικαστηρίου που διαμορφώθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1970 σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων 48, 52 και 59 της Συνθήκης. Η νομολογία εκείνη εμφανίζει ιδιαίτερη σημασία και για την παρούσα υπόθεση. Αφενός, τηρουμένων βεβαίως των αναλογιών, τα άρθρα 48, 52 και 59 κατείχαν στο πλαίσιο της οικονομικής τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας αντίστοιχη θέση με εκείνη που κατέχει σήμερα, σε μία Κοινότητα απελευθερωμένη από τις αποκλειστικώς οικονομικές της καταβολές, το άρθρο 8 Α

13 — Παρέλκει κατά τη γνώμη μου η αντιμετώπιση του ίδιου ζητήματος αυτοτελώς και από τη σκοπιά του άρθρου 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ. Σύμφωνα με την ενλόγω διάταξη, εντάσσεται στη δράση της Κοινότητας η δημιουργία εσωτερικής αγοράς και η εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Η γενική αυτή εξαγγελία υλοποιείται και μεταφράζεται σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τα κοινοτικά άργανα ιδίως μέσω των άρθρων 7 Α και 48 επ. της Συνθήκης. [Για τη σχέση του άρθρου 3, στοιχείο γ', με τα άρθρα 48 και 52 της Συνθήκης, βλ. ιδίως τις αποφάσεις, της 6ης Ιουλίου 1976, υπόθεση 118/75, Watson και Belmann (Συλλογή τόμος 1976, σ. 425, σκέψη 16) και της 15ης Αυγούστου 1987, Heylens (Συλλογή 1987, σ. 4097, σκέψη 8).]
Επομένως, στο μέτρο που υπάρχουν ειδικότερες διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, δεν είναι απαραίτητη ούτε σκόπιμη η αυτοτελής ανάλυση του άρθρου 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ. Προτιμώ πάντως — αντίθετα προς όσα επικαλείται η Ισπανική Κυβέρνηση — να μη χαρακτηρίσω ρητώς την ενλόγω διάταξη ως έχουσα μόνο «προγραμματική» φύση. Μια τέτοια κρίση, στην οποία προέβη το Δικαστήριο σχετικά με το άρθρο 2 της Συνθήκης στις υποθέσεις Giménez Zaera [απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1987, 126/86 (Συλλογή 1987, σ. 3697)] και Alsthom Atlantique [απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 1991, C-339/89 (Συλλογή 1991, σ. I-107)], συχνά παρερμηνεύεται ως υπονοούσα ότι οι διατάξεις που περιέχονται στο πρώτο μέρος της Συνθήκης δεν έχουν κανένα νομικό περιεχόμενο ούτε εμφανίζουν τον δεσμευτικό χαρακτήρα ενός ολοκληρωμένου κανόνα δικαίου. Μία τέτοια προσέγγιση δεν είναι κατά τη γνώμη μου απόλυτα ακριβής· οι αρχές που αναφέρονται στα άρθρα 2 και 3 της Συνθήκης έχουν θεμελιώδη ερμηνευτική αξία καθώς επιτρέπουν την εννοιολογική απόδοση των υπολοίπων κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Δεν έχουν όμως άμεσο αποτέλεσμα με την έννοια ότι ένα υποκείμενο δικαίου δεν μπορεί να αντλήσει μόνο από αυτές κάποιο δικαίωμα ούτε μπορεί να τις επικαλεσθεί (ευθέως) για να αντλήσει οφέλη ως προς τη νομική του κατάσταση.
Εν συνόψει, το άρθρο 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης θέτει το πλαίσιο της κοινοτικής δράσης στην οποία αναφέρονται ειδικώς άλλες διατάξεις της Συνθήκης και πρωτίστως — στην υπόθεση που μας ενδιαφέρει — το άρθρο 7 Α αυτής. Αν από τη δράση της Κοινότητας σε σχέση με την εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων γεννώνται κάποια δικαιώματα υπέρ των υποκειμένων δικαίου, τα δικαιώματα αυτά θα έχουν ως έρεισμα μία ειδικότερη διάταξη του κοινοτικού δικαίου και όχι ευθέως το άρθρο 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης. Ως εκ τούτου, η αυτοτελής εξέταση της ενλόγω διατάξεως δεν ενδιαφέρει άμεσα την απάντηση των υπό εξέταση προδικαστικών ερωτημάτων.

της Συνθήκης ΕΚ [14]. Αφετέρου, ορισμένα από τα εμπόδια που κλήθηκε να υπερπηδήσει τότε ο κοινοτικός δικαστής για να αναγνωρίσει το άμεσο αποτέλεσμα των κρίσιμων διατάξεων της Συνθήκης ΕΟΚ παρουσιάζουν ομοιότητες με τα εμπόδια που υψώνονται σήμερα κατά της αναγνώρισης αμέσου αποτελέσματος στα άρθρα 7 Α και 8 Α της Συνθήκης ΕΚ.

26. Το ζήτημα του αμέσου αποτελέσματος τέθηκε πρώτα ως προς τις διατάξεις της Συνθήκης που κατοχυρώνουν την ελευθερία εγκαταστάσεως των προσώπων. Ειδικότερα, το άρθρο 52 της Συνθήκης ορίζει ότι «(...) οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους καταργούνται προοδευτικώς κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου (...)». Επίσης το άρθρο 54 της Συνθήκης προβλέπει ότι πριν από τη λήξη της περιόδου αυτής τα κοινοτικά όργανα (για την ακρίβεια, το Συμβούλιο) οφείλουν να λάβουν ορισμένα μέτρα προς την κατεύθυνση της πραγμάτωσης της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις αυτές στην υπόθεση Reyners [15] υιοθέτησε τον ακόλουθο συλλογισμό. Καταρχάς, διακήρυξε πως «αναγνωρίζοντας ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως πρέπει να έχει επιτευχθεί μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου, το άρθρο 52 επιβάλλει υποχρέωση επιτεύξεως ακριβώς καθορισμένου αποτελέσματος, η εκτέλεση της οποίας διευκολύνεται αλλά δεν εξαρτάται, από την εφαρμογή προγράμματος προοδευτικών μέτρων» [16]. Το γεγονός ότι δεν ακολουθήθηκε η προοδευτική αυτή εφαρμογή «αφήνει άθικτη την ίδια την υποχρέωση» [17], η οποία παράγει τα αποτελέσματά της ευθέως μετά το πέρας της προθεσμίας που είχε προβλεφθεί για την εκπλήρωσή της [18]. Επομένως, δεν ήταν δυνατόν να προβληθεί κατά της απ' ευθείας εφαρμογής του άρθρου 52 η παράλειψη του Συμβουλίου να εκδώσει όλα ή ορισμένα από τα μέτρα που προβλέπουν τα άρθρα 54 και 57 της Συνθήκης [19]. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΟΚ αποτελεί η διάταξη που ισχύει άμεσα, παρά την ενδεχόμενη έλλειψη σε ορισμένο τομέα, των οδηγιών που προβλέπουν τα άρθρα 54, παράγραφος 2, και 57, παράγραφος 1, της Συνθήκης».

27. Αντιστοίχως, ως προς τις διατάξεις του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Δικαστήριο στην υπόθεση Van Duyn [20] έκρινε ότι αυτές «(...) επιβάλλουν στα κράτη μέλη συγκεκριμένη υποχρέωση που δεν απαιτεί τη μεσολάβηση κάποιας πράξης, είτε των οργάνων της Κοινότητας είτε των κρατών μελών που δεν τους αφήνει καμία ευχέρεια εκτιμήσεως ως προς την εκτέλεσή της» [21] και επομένως «έχει άμεσο αποτέλεσμα στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα που τα εθνικά

14 — Βλ., κατωτέρω, σημεία 78 επ.

15 — Απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, υπόθεση 2/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 631).

16 — Σκέψη 26 της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 15, αποφάσεως Reyners.

17 — Σκέψη 27 της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 15, αποφάσεως Reyners.

18 — Ακόμα πιο σαφής είναι η διατύπωση της προμνησθείσας, στην υποσημείωση 11, αποφάσεως Kraus, στην οποία αναφέρεται ότι: «τοποθετώντας στο τέλος της μεταβατικής περιόδου την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ελεύθερης εγκαταστάσεως, τα άρθρα 48 και 52 επιβάλλουν μία *συγκεκριμένη υποχρέωση αποτελέσματος* η εκπλήρωση της οποίας έπρεπε να διευκολυνθεί, αλλά όχι να εξαρτηθεί από τη θέσπιση κοινοτικών διατάξεων. Το γεγονός ότι τέτοιες διατάξεις δεν έχουν ακόμη θεσπισθεί δεν παρέχει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να αρνούνται σε πρόσωπα διεπόμενα από το κοινοτικό δίκαιο την πραγματική άσκηση των ελευθεριών που εξασφαλίζει η Συνθήκη» (σκέψη 30).

19 — Το Δικαστήριο δέχθηκε βεβαίως ότι οι οδηγίες στις οποίες αναφέρονται τα προμνησθέντα άρθρα 54 και 57 «(...) δεν στερούνται εντελώς σημασίας, διότι εξακολουθούν να έχουν ένα σημαντικό σημείο εφαρμογής στον τομέα των μέτρων που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της πραγματικής ασκήσεως του δικαιώματος ελεύθερης εγκαταστάσεως» (σκέψη 31). Με τη θέση του όμως αυτή το Δικαστήριο δεν επιδιώκει να περιορίσει το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 52 της Συνθήκης αλλά να καταστήσει σαφές ότι η αναγνώριση τέτοιου αμέσου αποτελέσματος δεν αίρει την υποχρέωση του Συμβουλίου να εκδώσει τις κρίσιμες οδηγίες.

20 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, υπόθεση 41/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 1337).

21 — Σκέψη 6 της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 20, αποφάσεως Van Duyn.

δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν» [22]. Δέχθηκε ακόμη ότι όταν τα κράτη μέλη επικαλούνται τους θεμιτούς κατά τη Συνθήκη περιορισμούς των δικαιωμάτων που περιλαμβάνει η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, η επίκληση αυτή 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» [23].

28. Πάντως η νομολογία αυτή, στην αρχική της τουλάχιστον μορφή, φαινόταν να δέχεται την αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος σε διατάξεις της Συνθήκης οι οποίες κατοχυρώνουν την ελεύθερη κυκλοφορία ορισμένων κατηγοριών προσώπων, μόνο προς τον σκοπό της πάταξης των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας. Με άλλα λόγια, οι κρίσιμες διατάξεις της Συνθήκης εμφανίζονταν ως ειδικές απλώς εφαρμογές της γενικής απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας και όχι ως έχουσες άλλο θετικό ή αποθετικό περιεχόμενο [24]. Ωστόσο, το Δικαστήριο, με μεταγενέστερες αποφάσεις του υπερέβη την περιοριστική αυτή αρχική προσέγγιση, αναγνωρίζοντας σαφώς ότι τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης απαγορεύουν όχι μόνο τις δυσμενείς διακρίσεις αλλά και τα «εμπόδια» στην ελεύθερη κυκλοφορία. Τα πορίσματα της μέχρι σήμερα νομολογίας σε σχέση με τα άρθρα 48 και 52 της Συνθήκης αποκρυσταλλώνονται με ιδιαιτέρως σαφή και επιτυχημένο τρόπο στις αποφάσεις Kraus [25] jai Gebhard [26]. Από τις αποφάσεις αυτές συνάγεται ότι οι ενλόγω διατάξεις της Συνθήκης αντιτίθενται σε οποιοδήποτε εθνικό μέτρο το οποίο «ενδέχεται να *παρακωλύσει* ή να *καταστήσει λιγότερο ελκυστική* την άσκηση, από τους υπηκόους των κρατών μελών της Κοινότητας, συμπεριλαμβανομένων των υπηκόων του κράτους που το έχει θεσπίσει, των θεμελιωδών ελευθεριών που εξασφαλίζονται από τη Συνθήκη» [27]. Κατ' εξαίρεση, τα εθνικά μέτρα που εμφανίζουν τα ανωτέρω χαρακτηριστικά είναι συμβατά με το κοινοτικό δίκαιο εφόσον πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: πρέπει «(...) να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη δημιουργούντα διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και να μην είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού» [28].

22 — Διατακτικό της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 20, αποφάσεως Van Duyn.

23 — Σκέψη 7 της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 20, αποφάσεως Van Duyn.

24 — Η σύνδεση του αμέσου αποτελέσματος με την ιδέα της ίσης μεταχειρίσεως ενυπάρχει ήδη στην προαναφερθείσα, στην υποσημείωση 15, απόφαση Reyners, εμφανίζεται όμως σαφέστερα στις αποφάσεις Van Binsbergen [απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974, υπόθεση 33/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 1299)] και Walrave [απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1974, υπόθεση 36/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 1405)]. Στην απόφαση Van Binsbergen το Δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «τα άρθρα 59, παράγραφος 1 και 60, παράγραφος 3 έχουν άμεσο αποτέλεσμα και, συνεπώς, μπορεί να γίνει επίκλησή τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, *εν πάση περιπτώσει καθόσον έχουν ως σκοπό την κατάργηση όλων των διακρίσεων* σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγενείας του ή λόγω του ότι κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο, στο οποίο πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία». Στο διατακτικό της απόφασης Walrave αναφέρεται ότι «το άρθρο 59, παράγραφος 1, *κατά το μέτρο που αποσκοπεί στην κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας*, ιδρύει, από το τέλος της μεταβατικής περιόδου, δικαιώματα υπέρ των πολιτών, τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν».

25 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 11.

26 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94 (Συλλογή 1995, σ. I-4097). Βλ. ακόμα την απόφαση της 20ής Μαΐου 1992, C-106/91, Ramrath (Συλλογή 1992, σ. I-3351, σκέψεις 29 και 39). Ειδικώς για το ουσιαστικό περιεχόμενο του άρθρου 59 της Συνθήκης, βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger (Συλλογή 1990, σ. I-4221, σκέψη 12).

27 — Σκέψη 32 της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 11, αποφάσεως Kraus και σκέψη 37 της επίσης προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 26, αποφάσεως Gebhard.

28 — Σκέψη 37 της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 26, αποφάσεως Gebhard.

29. Ανακεφαλαιώνοντας, με την ανάλυση που προηγήθηκε, εντοπίσθηκαν οι βασικοί άξονες για τον προσδιορισμό του ερμηνευτικού περιεχομένου και του εύρους της νομικής δεσμευτικότητας των διατάξεων εκείνων της Συνθήκης οι οποίες, μέχρι να λάβουν χώρα οι διαδοχικές αναθεωρήσεις που υπέστη η Συνθήκη από το 1986 μέχρι σήμερα, αποτελούσαν τους θεμέλιους λίθους για την εγκαθίδρυση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στο εσωτερικό της Κοινότητας. Κατά κύριο λόγο χάρη στη νομολογία του Δικαστηρίου, αναγνωρίσθηκε ότι τα άρθρα 48, 52 και 59 περιέχουν πρωτογενείς νομικούς κανόνες με άμεσο αποτέλεσμα. Από την εφαρμογή των κανόνων αυτών συνάγεται ότι εθνική ρύθμιση η οποία παρεμποδίζει ή έστω αποθαρρύνει, πραγματικά ή δυνητικά, τους φορείς του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων από το να ασκήσουν το δικαίωμα αυτό, ακόμη και αν εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, συνιστά καταρχήν παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, εκτός αν είναι δικαιολογημένη σύμφωνα αφενός με τα όσα ορίζει η Συνθήκη και αφετέρου με τα κριτήρια που έχει θέσει η νομολογία του Δικαστηρίου.

β) Ως προς τους φορείς του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων δυνάμει των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης

30. Στο σημείο αυτό αξίζει να τονισθεί η σημασία και το μέγεθος της διεύρυνσης του πεδίου ratione personae της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, διεύρυνση η οποία υπήρξε καρπός της συντονισμένης προσπάθειας του κοινοτικού νομοθέτη και του κοινοτικού δικαστή. Σύμφωνα με τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης φορείς του δικαιώματος για κυκλοφορία είναι μόνο οι υπήκοοι των κρατών μελών [29] στο ειδικό πλαίσιο της άσκησης μιας δραστηριότητας με οικονομικό ενδιαφέρον. Ο κοινοτικός νομοθέτης θεώρησε ωστόσο σκόπιμο να επεκτείνει το αντικείμενο της ελεύθερης κυκλοφορίας καλύπτοντας και ορισμένα μέλη της οικογένειας του ασκούντος τα δικαιώματα των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης, ανεξαρτήτως της υπηκοότητάς τους [30]. Πιο ενδιαφέροντα ακόμη είναι ορισμένα δείγματα της νομολογίας του Δικαστηρίου. Σε πρώτη φάση έγινε δεκτό ότι αποδέκτες υπηρεσιών, όπως είναι οι τουρίστες, εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πλαίσιο των άρθρων 59 επ. της Συνθήκης [31]. Περαιτέρω, με διασταλτική ερμηνεία των άρθρων 7 και 128 της Συνθήκης, το Δικαστήριο αναγνώρισε το

29 — Ειδικώς για το άρθρο 48 της Συνθήκης το οποίο δεν περιορίζει ρητώς την ελεύθερη κυκλοφορία μόνο στους εργαζόμενους που είναι υπήκοοι ενός κράτους μέλους, η εξάρτηση του δικαιώματος αυτού από την ιδιότητα του υπηκόου ενός κράτους μέλους αναγνωρίζεται ρητώς στην απόφαση της 5ης Ιουλίου 1984, υπόθεση 238/83, Meade (Συλλογή 1984, σ. 2631, σκέψη 7).

30 — Βλ., την προμνησθείσα, στην υποσημείωση 5, οδηγία 68/360 και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1612/68 της 15ης Οκτωβρίου 1968 περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας· ΕΕ L 257 της 19ης Δεκεμβρίου 1968, σ. 2.

31 — Βλ. αποφάσεις της 31ης Ιανουαρίου 1984, υπόθεση 286/82, Luisi και Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377) και της 2ας Φεβρουαρίου 1989, υπόθεση 186/87, Cowan (Συλλογή 1989, σ. 195).

δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σε μία άλλη κατηγορία προσώπων, τους σπουδαστές [32] [33]. Από την πλευρά του, το Συμβούλιο διεύρυνε το πεδίο ratione personae της ελεύθερης κυκλοφορίας παρέχοντας το δικαίωμα διαμονής, πρώτον, σε μισθωτούς ή μη μισθωτούς εργαζόμενους που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα [34], δεύτερον σε ορισμένα οικονομικώς ανενεργά πρόσωπα τα οποία δεν έχουν το δικαίωμα αυτό βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου [35] και τρίτον, ρητώς πλέον στους σπουδαστές [36].

31. Ας σημειωθεί ότι οι οδηγίες 90/364, 90/365 και 93/96 δεν έχουν ως νομικό έρεισμα τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης. Οι δύο πρώτες [37] θεμελιώθηκαν στο άρθρο 235 και η τρίτη στο άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης (νυν άρθρο 6, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης ΕΚ) [38]. Η παρατήρηση αυτή έχει ενδιαφέρον γιατί καταδεικνύει τα όρια ratione personae των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης και την ανάγκη για προσθήκη μιας διάταξης με γενικότερο περιεχόμενο, η οποία να επαρκεί ως νομική βάση για την πραγμάτωση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, στο σύνολό της. Την ανάγκη αυτή, όπως θα εξετασθεί στη συνέχεια [39], καλύπτει πλέον το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ.

γ) Η είσοδος στο εσωτερικό των κρατών μελών, ως παράμετρος του δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία

32. Έρχομαι τώρα να εξετάσω εκτενέστερα μία παράμετρο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, όπως αυτή κατοχυρώνεται στα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης, παράμετρος η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο των υπό εξέταση προδικαστικών ερωτημάτων. Πρόκειται για την ευχέρεια εισόδου στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους των προσώπων που απολαύουν του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας. Το ζήτημα αυτό δεν αντιμετωπίζεται αναλυτικά στα ιδρυτικά κείμενα της Κοινότητος αλλά έχει αποτελέσει αντικείμενο του παραγώγου δικαίου. Κατά γενικό κανόνα, το δικαίωμα εισόδου «ασκείται με απλή επίδειξη δελτίου ταυτότητος ή διαβατηρίου εν ισχύι» [40]. Αναφέρθηκε ήδη ότι οι οδηγίες με τις οποίες εξειδικεύεται, για ειδικές κατηγορίες

32 — Βλ., κυρίως, αποφάσεις, της 13ης Φεβρουαρίου 1985, υπόθεση 293/83, Gravier (Συλλογή 1985, σ. 593), της 2ας Φεβρουαρίου 1988, υπόθεση 24/86, Blaizot (Συλλογή 1988, σ. 379) και της 26ης Φεβρουαρίου 1992, C-357/89, Raulin (Συλλογή 1992, σ. I-1027).

33 — Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Φεβρουαρίου 1991, C-292/89, Antonissen (Συλλογή 1991, σ. I-745) η οποία αφορούσε το δικαίωμα εισόδου και διαμονής ενός προσώπου το οποίο αναζητεί οικονομική δραστηριότητα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ελλείψει ειδικής κοινοτικής διατάξεως που να καθορίζει την περίοδο εντός της οποίας οι υπήκοοι των κρατών μελών μπορούν να εισέρχονται και να διαμένουν στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους αναζητώντας εργασία, η θέσπιση από το Ηνωμένο Βασίλειο τέτοιας εξάμηνης προθεσμίας δεν αντιβαίνει καταχρήν προς το κοινοτικό δίκαιο. Ωστόσο αν μετά τη λήξη της περιόδου αυτής ένα πρόσωπο αποδείξει ότι συνεχίζει να αναζητεί την επαγγελματική του αποκατάσταση και ότι έχει πιθανότητες να βρεί εργασία, δεν είναι δυνατόν να αναγκαστεί να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής (σκέψη 21).

34 — Προμνησθείσα, στην υποσημείωση 8, οδηγία 90/365.

35 — Προμνησθείσα, στην υποσημείωση 7, οδηγία 90/364.

36 — Προμνησθείσα, στην υποσημείωση 9, οδηγία 93/96.

37 — Στο προοίμιο των οδηγιών 90/364 και 90/365 αναφέρονται το άρθρο 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΟΚ, το νυν άρθρο 7 Α αυτής (το οποίο πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε τον αριθμό 8 Α), καθώς επίσης και τα άρθρα 48 και 52· ωστόσο, οι ανωτέρω διατάξεις δεν απετέλεσαν τη νομική βάση των κρίσιμων οδηγιών.

38 — Πρβλ. ακόμη την οδηγία 75/34/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1974, η οποία επίσης θεμελιώθηκε στο άρθρο 235 και παρέχει το δικαίωμα διαμονής και μετά την άσκηση μιας μη μισθωτής δραστηριότητας· ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 191.

39 — Βλ. κατωτέρω σημεία 78 επ.

40 — Άρθρο 2, παράγραφος 1, των προμνησθεισών οδηγιών 68/360 (υποσημείωση 5) και 73/148 (υποσημείωση 6).

προσώπων, ο τρόπος υλοποίησης της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας, παραπέμπουν κατά κανόνα στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 68/360, σύμφωνα με το οποίο, τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτρέπουν στους φορείς του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας την είσοδο στην επικράτειά τους, «με απλή επίδειξη» δελτίου ταυτότητας ή ισχύοντος διαβατηρίου.

33. Ο διασυνοριακός έλεγχος αυτής της μορφής είναι η μόνη κοινοτικώς ανεκτή προϋπόθεση γενικού χαρακτήρα που μπορεί να επιβάλλεται από τις εθνικές αρχές ή την εσωτερική νομοθεσία σε σχέση με την είσοδο στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους. Το Δικαστήριο αντιτίθεται στην επιβολή άλλων τυπικών προϋποθέσεων που προστίθενται στον έλεγχο των διαβατηρίων, στο μέτρο που οι προϋποθέσεις αυτές έχουν ως αποτέλεσμα να περιορίζουν περαιτέρω τη δυνατότητα εισόδου στη χώρα και κατ' επέκταση την άσκηση της ελευθερίας κυκλοφορίας [41].

34. Εξάλλου, όλες οι λοιπές τυπικές προϋποθέσεις που επιβάλλονται από ένα κράτος μέλος σε σχέση με την εγκατάσταση, τη διαμονή και την εν γένει κυκλοφορία στο εσωτερικό του, στο μέτρο που ενδέχεται, αφενός, να συνιστούν δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας ή αφετέρου, να «παρακωλύουν» ή να «καθιστούν λιγότερο ελκυστική» την άσκηση των κρίσιμων κοινοτικών ελευθεριών, υπόκεινται σε αυστηρό δικαστικό έλεγχο επί τη βάσει των προαναφερθέντων νομολογιακών κριτηρίων, τα οποία άντλησε ευθέως ο κοινοτικός δικαστής από το περιεχόμενο των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης [42].

35. Εν συμπεράσματι, σύμφωνα με την κρατούσα μέχρι σήμερα ερμηνεία των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης, συνιστώσα του

41 — Ενδεικτικώς, μπορούν να αναφερθούν δύο αποφάσεις του Δικαστηρίου. Με την πρώτη κρίθηκε ότι αντιβαίνει προς το κοινοτικό δίκαιο εθνική νομοθεσία με την οποία επιβάλλεται, κατά την είσοδο στη χώρα ενός προσώπου που προστατεύεται από τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης, να τίθεται σφραγίδα στο διαβατήριό του η οποία συνιστά άδεια εισόδου στο έδαφος του συγκεκριμένου κράτους [απόφαση της 3ης Ιουλίου 1980, 157/79, Pieck (Συλλογή τόμος 1980/Ι, σ. 423)]. Στη δεύτερη απόφαση, έγινε δεκτό ότι εθνικός κανόνας που επιβάλλει, κατά τον έλεγχο στα σύνορα των υπηκόων των κρατών μελών που ενεργοποιούν το κοινοτικό δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία, την υποχρέωση να αναφέρουν το σκοπό και τη διάρκεια του ταξιδίου καθώς και τα χρήματα που διαθέτουν για την πραγματοποίηση του ταξιδίου αυτού, προτού τους επιτραπεί η είσοδος στο έδαφος του ενλόγω κράτους μέλους, δεν συνάδει με τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης [απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-68/89, Επιτροπή κατά Ολλανδίας (Συλλογή 1991, σ. I-2637)].

42 — Για παράδειγμα, ενώ τα κράτη μέλη δικαιούνται να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να γνωρίζουν επακριβώς τις κινήσεις του πληθυσμού στο έδαφός τους και άρα να επιβάλλουν σε υπηκόους άλλων κρατών την υποχρέωση να γνωστοποιούν την παρουσία τους στις εθνικές αρχές, ωστόσο, το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί αφενός, οι προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να εκπληρώνονται οι ενλόγω υποχρεώσεις, να καθορίζονται εντός ευλόγων ορίων και, αφετέρου, οι κυρώσεις που επισύρει η μη τήρηση των κρίσιμων υποχρεώσεων να μην είναι δυσανάλογες προς τη βαρύτητα της παραβάσεως [βλ. την προμνησθείσα, στην υποσημείωση 13, υπόθεση Watson· βλ. ακόμη την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1989, υπόθεση 265/88, Messner (Συλλογή 1989, σ. 4209)].
Χρήσιμη είναι ακόμη η αναφορά σε απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία κρίθηκε ότι ένα κράτος μέλος — στην προκειμένη περίπτωση, το Βέλγιο — δικαιούται να επιβάλλει σε κοινοτικούς υπηκόους που διαμένουν στο εσωτερικό του την υποχρέωση να φέρουν μαζί τους την άδεια διαμονής υπό τον όρο ότι πανομοιότυπη προϋπόθεση επιβάλλεται και στους υπηκόους του κράτους αυτού για το δελτίο ταυτότητάς τους [απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Απριλίου 1989, υπόθεση 321/87, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1989, σ. 998)]. Στην ίδια υπόθεση αναφέρεται επίσης ότι οι εθνικές αρχές δικαιούνται να διενεργούν ελέγχους ως προς την τήρηση της ανωτέρω υποχρέωσης. Ωστόσο, η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να θίγει το δικαίωμα εισόδου στο Βέλγιο, δικαίωμα το οποίο δεν εξαρτάται από την τήρηση της ενλόγω υποχρέωσης ούτε από τη διενέργεια των επίμαχων ελέγχων αλλά και ανεξάρτητα από αυτό, η πρακτική τέτοιων εσωτερικών ελέγχων — κυρίως αν αποδειχθεί ότι οι σχετικοί έλεγχοι διενεργούνται «κατά τρόπο συστηματικό, αυθαίρετο και αλυσιτελώς κατασταλτικό» (σκέψη 15 της αποφάσεως Επιτροπή κατά Βελγίου) — συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο.
Ας υπομνησθεί τέλος ότι, σε κάθε περίπτωση, το δικαίωμα εισόδου και εγκαταστάσεως υφίσταται ανεξαρτήτως αδείας διαμονής. Η χορήγηση τέτοιας αδείας δεν μπορεί να έχει συστατικό χαρακτήρα ως προς τα επίμαχα δικαιώματα [βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Απριλίου 1976, υπόθεση 48/75, Roger (Συλλογή τόμος 1976, σ. 497, σκέψη 31)]. Τα δικαιώματα αυτά απορρέουν ευθέως από το κοινοτικό δίκαιο [βλ. ακόμη, την απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Ιουλίου 1977, υπόθεση 8/77, Sagulo (Συλλογή τόμος 1977, σ. 1495, σκέψη 4) και την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1991, C-363/89, Roux (Συλλογή 1991, σ. I-273, σκέψη 17)].

δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που απορρέει από τα άρθρα αυτά είναι η δυνατότητα εισόδου στην επικράτεια των κρατών μελών και διέλευσης των συνόρων, με μόνη προϋπόθεση την επίδειξη διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας. Η προϋπόθεση της επίδειξης, αυτή καθαυτή, παρά το ότι συνιστά κάποιο περιορισμό της ανεμπόδιστης κυκλοφορίας των προσώπων — με την απόλυτη μορφή της — θεωρείται δικαιολογημένη σε σχέση με τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης, στο μέτρο μάλιστα που είναι απαραίτητη για την πιστοποίηση της ιδιότητας του υπηκόου ενός κράτους μέλους, από την οποία απορρέει και η δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας. Με άλλα λόγια, η προστασία που εξασφαλίζουν οι επίμαχες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου δεν έχει τέτοια ένταση ώστε να ισοδυναμεί με μία απόλυτη ελευθερία διέλευσης των συνόρων πέρα από κάθε διασυνοριακό έλεγχο. Η φράση αυτή συμπυκνώνει τη θέση που έχει λάβει μέχρι σήμερα ο κοινοτικός νομοθέτης και την οποία φαίνεται να δέχεται το Δικαστήριο. Μένει να εξετασθεί αν οι προπαρατεθείσες νομοθετικές και νομολογιακές λύσεις διατηρούν τη σημασία τους και μέχρι ποίου σημείου, ακόμη και μετά τις ουσιώδεις μεταβολές στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο που επέφερε η εισαγωγή με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, των άρθρων 7 Α και 8 Α στο κείμενο της Συνθήκης ΕΚ.

Β — *Ως προς την έννοια και τον δεσμευτικό χαρακτήρα του άρθρου 7 Α της Συνθήκης ΕΚ*

36. Σύμφωνα με το άρθρο 7 Α, το οποίο εισήχθη στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο με το άρθρο 13 της ΕΕΠ, η Κοινότητα «εκδίδει τα μέτρα» που είναι απαραίτητα για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς εντός περιόδου η οποία έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 1992. Με το δεύτερο εδάφιο του ίδιου άρθρου παρέχεται ο ορισμός της εσωτερικής αγοράς· η τελευταία περιγράφεται ως ένας «χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης». Είναι ιδιαιτέρως κρίσιμο για την απάντηση στα τεθέντα προδικαστικά ερωτήματα, αφενός η αναζήτηση του ακριβούς περιεχομένου των ανωτέρω διατάξεων και αφετέρου η εξακρίβωση κατά πόσον αυτές παράγουν άμεσα έννομα αποτελέσματα.

α) Ως προς το περιεχόμενο του άρθρου 7 Α της Συνθήκης ΕΚ

37. Οι Κυβερνήσεις της Ισπανίας και των Κάτω Χωρών υποστήριξαν με τις παρατηρήσεις τους ότι οι επίμαχες διατάξεις έχουν απλώς προγραμματικό χαρακτήρα. Συναφώς, οι Κυβερνήσεις της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου είναι της γνώμης ότι το πρώτο εδάφιο, του άρθρου 7 Α, της Συνθήκης, δεν τάσσει μία συγκεκριμένη υποχρέωση στα κοινοτικά όργανα αλλά καθορίζει απλώς ένα πολιτικό στόχο. Προβάλλουν επίσης την άποψη ότι το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 7 Α ορίζει μεν την εσωτερική αγορά ως χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, δεν επιβάλλει όμως την εγκαθίδρυσή της. Έχει απλώς την έννοια ότι όταν και εφόσον δημιουργηθεί η εσωτερική αγορά θα συνιστά ένα πλαίσιο χωρίς εσωτερικούς περιορισμούς.

38. Φρονώ ότι τόσο περιοριστικές προσεγγίσεις δεν αποδίδουν στις πραγματικές του διαστάσεις το ακριβές περιεχόμενο του άρθρου 7 Α της Συνθήκης. Το επίμαχο άρθρο έχει δεσμευτικό περιεχόμενο. Δημιουργεί για την Κοινότητα την υποχρέωση προοδευτικής εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς, ήτοι δημιουργίας ενός «χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα». Η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί παρά να μεταφράζεται στο ειδικότερο καθήκον δημιουργίας των προϋποθέσεων εκείνων που θα επιτρέψουν την πλήρη κατάργηση των ενδοκοινοτικών ελέγχων. Η εξαφάνιση των εσωτερικών συνόρων, στην οποία ρητώς προσβλέπει ο συνταγματικός κοινοτικός νομοθέτης, δεν είναι δυνατή παρά μόνο με την οριστική κατάργηση των διασυνοριακών ελέγχων εντός της «εσωτερικής αγοράς», ώστε να εξασφαλίζεται πλήρως η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

39. Εξάλλου, θεωρώ ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή η θέση που αναπτύσσει η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 7 Α της Συνθήκης, ως προς το ζήτημα της διελεύσεως των εσωτερικών συνόρων, δεν είναι δυνατόν να δημιουργεί από μόνο του ένα καθεστώς μεγαλύτερης ελευθερίας από εκείνο που ισχύει σήμερα δυνάμει των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης [43].

40. Πράγματι, όπως θα αναλυθεί εκτενέστερα στη συνέχεια [44], η δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 7 Α, προϋποθέτει την ελεύθερη διέλευση των συνόρων κάθε προσώπου που κυκλοφορεί εντός της εσωτερικής αγοράς, άρα και εκείνων που δεν είναι υπήκοοι ενός κράτους μέλους [45]. Ωστόσο, η κατά τα ανωτέρω σύγκριση του πεδίου των άρθρων 48 επ. με εκείνο του άρθρου 7 Α και η άντληση του συμπεράσματος ότι οι φορείς των δικαιωμάτων που κατοχυρώνουν τα πρώτα βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση από ό,τι τα πρόσωπα στα οποία αναφέρεται το άρθρο 7 Α, ερείδεται επί εσφαλμένης ερμηνευτικής συλλογιστικής. Στηρίζεται σε μία στατική και συντηρητική θεώρηση των κρίσιμων διατάξεων η οποία υποβαθμίζει τη δυναμική του κοινοτικού φαινομένου και τις δυνατότητες ερμηνευτικής εξελίξεως των διατάξεων της Συνθήκης, αφενός μέσα από την εφαρμογή τους και αφετέρου, μέσα από την προσθήκη, διά της οδού της αναθεωρήσεως των πρωτογενών κανόνων, νέων θεμελιωδών διατάξεων.

41. Το άρθρο 7 Α δεν στερείται παντελώς ρυθμιστικού περιεχομένου, όπως εμμέσως φαίνεται να προβάλουν με τις παρατηρήσεις τους οι κυβερνήσεις ορισμένων κρατών μελών, ούτε περιορίζεται στο να συμπυκνώνει απλώς τα όσα επιβάλλουν προγενέστερες κοινοτικές διατάξεις [46]. Το

43 — Υποστηρίζεται ότι, στο μέτρο που τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης και η παράγωγη νομοθεσία που ερείδεται σε αυτά δεν κατοχυρώνουν σύστημα ανεξέλεγκτης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας, παρόμοιο σύστημα δεν μπορεί να θεμελιωθεί στο άρθρο 7 Α της Συνθήκης· διότι σε μία τέτοια περίπτωση, τα πρόσωπα που προστατεύουν οι διατάξεις των άρθρων 48 επ., ήτοι οι υπήκοοι κρατών μελών που ασκούν, άσκησαν ή επιθυμούν να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα, θα περιέλθουν σε μειονεκτική θέση, σε σχέση με τα πρόσωπα που δύνανται να επικαλεσθούν το άρθρο 7 Α, στα οποία περιλαμβάνεται κάθε φυσικό πρόσωπο, είτε είναι υπήκοος ενός κράτους μέλους είτε όχι.

44 — Βλ., κατωτέρω, σημείο 59.

45 — Βλ., ιδίως, το άρθρο 73 Ι της Συνθήκης του Άμστερνταμ (βλ., κατωτέρω, σημεία 68 επ.)

46 — Αυτή την έννοια φαίνεται να δίνουν ορισμένοι παρεμβαίνοντες ενώπιον του Δικαστηρίου στην καταληκτική φράση του πρώτου εδαφίου, του άρθρου 7 Α, στην οποία προβλέπεται ότι η υποχρέωση της Κοινότητας να εκδίδει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς τελεί υπό «την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης». Με αυτή την αφετηρία προβάλλεται ότι τα μέτρα που δύνανται να ληφθούν δυνάμει του άρθρου 7 Α δεν είναι δυνατόν να υπερβούν ratione materiae και ratione personae, το εύρος των εν ισχύι ειδικότερων διατάξεων του πρωτογενούς ή του παραγώγου κοινοτικού δικαίου ως προς το ζήτημα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

άρθρο 7 Α δημιουργεί την υποχρέωση εγκαθιδρύσεως ενός καθεστώτος απόλυτης ελευθερίας στη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, ώστε να εξαλειφθούν οι συστηματικοί μεθοριακοί έλεγχοι έναντι πάντων· αυτό δεν σημαίνει όμως ότι τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης εξασφαλίζουν ασθενέστερη προστασία για τον κύκλο των προσώπων στον οποίο αναφέρονται, κατά το μέτρο που η ενεργοποίησή τους προϋπέθετε μέχρι σήμερα την επίδειξη του διαβατηρίου ή του δελτίου ταυτότητος ως προαπαιτούμενο για τη διέλευση των συνόρων. Απλούστατα, τα άρθρα 48 επ. θα πρέπει πλέον, ως προς το ειδικό ζήτημα της διελεύσεως των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας, να ερμηνεύονται και υπό το πρίσμα των ειδικών υποχρεώσεων που επιβάλλει το άρθρο 7 Α στα κοινοτικά όργανα.

ματα που κατοχυρώνουν τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης, χωρίς να χρειάζεται να «επιδείξουν» διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας. Για να φθάσουμε στην αναγνώριση τέτοιου δικαιώματος — αποκλειστικώς από το άρθρο 7 Α ή από τον συνδυασμό των άρθρων 7 Α και 48 επ. — είναι απαραίτητο το επίμαχο άρθρο 7 Α της Συνθήκης να παρουσιάζει εκείνα τα νομικά χαρακτηριστικά που είναι απαραίτητα, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ώστε να αναγνωρισθεί σε αυτό ότι παράγει άμεσα έννομα αποτελέσματα.

β) Ως προς τα άμεσα αποτελέσματα του άρθρου 7 Α

42. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το γεγονός ότι το κρίσιμο άρθρο διατυπώνει μια επιταγή έναντι των κοινοτικών οργάνων δεν σημαίνει ότι αυτομάτως δημιουργεί δικαιώματα υπέρ των υποκειμένων δικαίου. Ειδικότερα, δεν συνάγεται αυτόματα από την εισαγωγή της κοινοτικής υποχρέωσης περί δημιουργίας ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, ότι τα πρόσωπα που κυκλοφορούν στην εσωτερική αγορά δύνανται να αξιώνουν τη διέλευση των συνόρων χωρίς τη διενέργεια ελέγχων ή να επικαλούνται ευθέως τις διατάξεις του άρθρου 7 Α προς τον σκοπό αυτό. Συναφώς, οι υπήκοοι των κρατών μελών δεν μπορούν να επικαλεσθούν απλώς το ειδικό καθήκον της Κοινότητας για έκδοση μέτρων προς το σκοπό της προοδευτικής εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς προκειμένου να αντλήσουν αυτομάτως από αυτό το δικαίωμα να εισέρχονται σε κράτη μέλη των οποίων δεν είναι υπήκοοι για να ασκήσουν τα δικαιώ-

43. Η Κυβέρνηση της Ιρλανδίας επισημαίνει με τις παρατηρήσεις της ότι η αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος στην επίμαχη διάταξη θα έχει ως αποτέλεσμα να ανατρέψει το υπάρχον ρυθμιστικό καθεστώς ως προς την άσκηση του κοινοτικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Θα καταστήσει ανεφάρμοστα σημαντικά σημεία της προμνησθείσας κοινοτικής νομοθεσίας με την οποία εξειδικεύονται οι επιταγές των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης. Σημαντικότερη θα είναι η κατάρριψη του κανόνα εκείνου σύμφωνα με τον οποίο η δυνατότητα εισόδου στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους ενός προσώπου που ενεργοποιεί τα δικαιώματα που περιγράφονται στα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης ασκείται με επίδειξη του διαβατηρίου ή του δελτίου ταυτότητος. Η Ιρλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η απλή εισαγωγή μιας γενικής υποχρέωσης ως προς τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά

σύνορα δεν αρκεί από μόνη της για να θέσει στο περιθώριο τον υπάρχοντα μηχανισμό με τον οποίο εφαρμοζόταν μέχρι σήμερα η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας. Κατά τη γνώμη μου, το πρώτο σκέλος της ανωτέρω επισήμανσης είναι καθόλα ορθό. Αν το άρθρο 7 Α της Συνθήκης παράγει όντως άμεσα αποτελέσματα, τίθεται τότε εκποδών ο σημαντικός εκείνος κανόνας που απαντάται σε όλες τις κρίσιμες για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων οδηγίες, σύμφωνα με τον οποίο η είσοδος στη χώρα ενός κράτους μέλους συνδέεται με την παρουσίαση δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου. Ωστόσο η βαρύτητα της μεταβολής αυτής — η οποία δεν είναι όντως ευκαταφρόνητη — δεν αρκεί από μόνη της για να αποκλείσει την αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος στο άρθρο 7 Α.

44. Απορριπτέος είναι εξάλλου ο ισχυρισμός της Ιρλανδικής Κυβερνήσεως ο οποίος ερείδεται επί της υποθέσεως ότι αν το άρθρο 7 Α της Συνθήκης παρήγε άμεσα αποτελέσματα, τότε δεν θα χρειαζόταν η προσθήκη στο κείμενο της Συνθήκης, κατά την αναθεώρηση του Μάαστριχτ, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ του άρθρου 8 Α [47]. Η ενλόγω προσέγγιση κατά τη γνώμη μου είναι απορριπτέα διότι υποβαθμίζει την ιδιαίτερη σημασία του άρθρου 8 Α στο σύστημα της Συνθήκης ΕΚ. Όπως θα εξηγηθεί εκτενέστερα στη συνέχεια [48], το άρθρο αυτό παρουσιάζει την ιδιομορφία ότι αναφέρεται ευθέως σε μία κατηγορία προσώπων των οποίων κατοχυρώνει συγκεκριμένη ιδιότητα (εκείνη του πολίτη της Ένωσης) και εξασφαλίζει ένα θεμελιώδες συνταγματικής φύσεως δικαίωμα με ουσιαστικό περιεχόμενο. Ενώ το άρθρο 7 Α αναφέρεται στη δημιουργία ενός *χώρου* χωρίς σύνορα, το άρθρο 8 Α έχει ως κέντρο του ρυθμιστικού του πεδίου *τον πολίτη της Ένωσης*, αντιμετωπίζει δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων από την υποκειμενική της διάσταση. Ως εκ τούτου, οι δύο διατάξεις δεν ταυτίζονται εννοιολογικώς, ούτε θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αναγνώριση αμέσου εφαρμογής στην πρώτη καθιστά άνευ σημασίας και περιεχομένου τη δεύτερη.

45. Το κατά πόσον οι διατάξεις του άρθρου 7 Α παράγουν άμεσα αποτελέσματα θα κριθεί με βάση τα κριτήρια που έχει θέσει με πάγια νομολογία το Δικαστήριο [49]. Από τη νομολογία αυτή συνάγεται ότι, για να έχει άμεσο αποτέλεσμα, μία διάταξη πρέπει, πρώτον, να επιβάλλει σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση, δεύτερον, να είναι ανεπιφύλακτη και τρίτον, η υλοποίησή της να μην εξαρτάται από μεταγενέστερη κανονιστική ρύθμιση, είτε των κοινοτικών οργάνων είτε των κρατών μελών, να μην παρέχει δηλαδή σε αυτά διακριτική ευχέρεια ως προς την εφαρμογή της. Από τα μέρη που κατέθεσαν παρατηρήσεις, μόνο ο Wijsenbeek υποστηρίζει ότι οι ανωτέρω προϋποθέσεις συντρέχουν στην περίπτωση του άρθρου 7 Α της Συνθήκης. Αντιθέτως, τόσο τα κράτη μέλη που παρενέβησαν όσο και η Επιτροπή θεωρούν ότι το επίμαχο άρθρο δεν μπορεί να παραγάγει άμεσα αποτελέσματα. Στη συνέχεια, θα εξετάσω τα προβληθέντα επιχειρήματα υπέρ και κατά του άμεσου αποτελέσματος του άρθρου 7 Α, υπό το πρίσμα πάντοτε των προαναφερθέντων νομολογιακών κριτηρίων.

47 — Η συλλογιστική αυτή στηρίζεται στην ιδέα ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 Α, στο μέτρο που περιλαμβάνει κάθε φυσικό πρόσωπο που διακινείται εντός της εσωτερικής αγοράς, είναι ευρύτερο του πεδίου του άρθρου 8 Α, το οποίο περιορίζεται στην αναγνώριση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής μόνο υπέρ των πολιτών της Ένωσης. Αν λοιπόν το άρθρο 7 Α δίνει σε όλα τα υποκείμενα δικαίου τη δυνατότητα να αξιώσουν την άρση κάθε εμποδίου — όπως είναι οι διασυνοριακοί έλεγχοι — προς τί η θέσπιση του άρθρου 8 Α;

48 — Βλ., κατωτέρω, σημεία 81 επ.

49 — Βλ., ιδίως, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. Mayras, στην προμνησθείσα, στην υποσημείωση 20, υπόθεση Van Duyn και τις αποφάσεις του Δικαστηρίου, της 5ης Απριλίου 1979, υπόθεση 148/78, Ratti (Συλλογή 1979, σ. 1629) και της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Ursula Becker (Συλλογή 1982, σ. 53).

i) Ως προς τη σύγκριση του άρθρου 7 Α με τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης

46. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προβαίνει με τις παρατηρήσεις της στη σύγκριση του άρθρου 7 Α με το άρθρο 48 της Συνθήκης και παρατηρεί ότι το τελευταίο επιτάσσει μία σαφώς αυστηρότερη υποχρέωση στα κοινοτικά όργανα από ό,τι το πρώτο. Ειδικότερα, η παράγραφος 1, του άρθρου 48 διακηρύσσει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων «*εξασφαλίζεται*» το αργότερο κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου. Η ιδέα της «εξασφαλίσεως» ενός αποτελέσματος δεν αφήνει περιθώριο αποκλίσεων για τα όργανα που βαρύνονται με την υλοποίησή του. Αντιθέτως, σύμφωνα πάντοτε με τις απόψεις του Ηνωμένου Βασιλείου, το άρθρο 7 Α φαίνεται να απαιτεί την προοδευτική εκπλήρωση ενός στόχου ή, έστω, μιας γενικής υποχρέωσης και όχι αναγκαστικά την «εξασφάλισή» τους εντός ορισμένης προθεσμίας. Για το λόγο αυτό τα δύο κρίσιμα άρθρα δεν μπορούν να έχουν την ίδια δεσμευτικότητα.

47. Από την πλευρά μου θεωρώ ότι η κατά τα ανωτέρω συγκριτική προσέγγιση, αν και ενδιαφέρουσα [50], δεν αρκεί για να στερήσει από μόνη της το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 7 Α. Εξάλλου, μπορεί να αντιταχθεί ότι το ενλόγω άρθρο μοιάζει περισσότερο ως προς τη διατύπωσή του, με το άρθρο 52 και όχι με το άρθρο 48, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Όπως προαναφέρθηκε, το Δικαστήριο δεν δίστασε να αναγνωρίσει ότι το άρθρο 52 παράγει άμεσα αποτελέσματα παρά το ότι το άρθρο αυτό αναφερόταν σε προοδευτική κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως, μέχρι τη λήξη της μεταβατικής περιόδου [51]. Θα μπορούσε λοιπόν να γίνει παραπομπή στην προμνησθείσα απόφαση Reyners [52] με την οποία έγινε δεκτό πως «αναγνωρίζοντας ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως πρέπει να έχει επιτευχθεί μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου, το άρθρο 52 επιβάλλει υποχρέωση επιτεύξεως ακριβώς καθορισμένου αποτελέσματος (...)», και να υποστηριχθεί σε σχέση με την παρούσα υπόθεση ότι η παρέλευση της 31ης Δεκεμβρίου 1992, την οποία ρητώς θέτει ως καταληκτική ημερομηνία το άρθρο 7 Α, ισοδυναμεί με ενεργοποίηση της ειδικής υποχρεώσεως εγκαθιδρύσεως της εσωτερικής αγοράς και άρα προσδίδει στο επίμαχο άρθρο άμεσο αποτέλεσμα. Δεν νομίζω όμως ότι τέτοιες συγκριτικές προσεγγίσεις είναι ικανές να παράσχουν από μόνες τους απάντηση στο κρίσιμο υπό εξέταση ζήτημα. Ορθότερο είναι η έρευνα να περιορισθεί αποκλειστικά στο άρθρο 7 Α και να εξετασθεί κατά πόσον αυτό πληροί τα νομολογιακά κριτήρια για την αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος.

ii) Ως προς τις δηλώσεις σε σχέση με το άρθρο 7 Α οι οποίες προσαρτήθηκαν στην τελική πράξη της ΕΕΠ

48. Τόσο η Επιτροπή όσο και οι Κυβερνήσεις της Ιρλανδίας, της Ολλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου παραπέμπουν στις δηλώσεις που προσαρτήθηκαν στην τελική πράξη της ΕΕΠ για να κλονίσουν τον σαφή και ανεπιφύλακτο χαρακτήρα του περιεχομένου του άρθρου 7 Α της Συνθήκης. Ειδικότερα, η δήλωση σχετικά με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν 7 Α της Συνθήκης ΕΚ), αναφέρει ρητώς ότι «ο καθορισμός της

50 — Βλ. κατωτέρω υποσημείωση 59.

51 — Βλ. ανωτέρω σημείο 26.

52 — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 15.

ημερομηνίας της 31ης Δεκεμβρίου 1992 δεν παράγει αυτόματες νομικές συνέπειες». Επίσης από τη διατύπωση του πρώτου εδαφίου της ενλόγω δηλώσεως, όπου ορίζεται ότι με το επίμαχο άρθρο η συνδιάσκεψη επιθυμεί να «διαδηλώσει» μία «σταθερή πολιτική βούληση», μπορεί να συναχθεί a contrario ότι οι κρίσιμες διατάξεις της ΕΕΠ δεν έχουν δεσμευτική ισχύ. Ακόμη, με τη γενική δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της ΕΕΠ (στα οποία περιλαμβάνεται και εκείνο που αποτελεί πλέον το επίμαχο άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ) ορίζεται ρητώς ότι οι διατάξεις αυτές δεν θίγουν το δικαίωμα των κρατών μελών να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα σε ζητήματα όπως ο έλεγχος της μετανάστευσης από τρίτες χώρες, ή η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της εγκληματικότητας και του λαθρεμπορίου.

49. Από τις σχετικές δηλώσεις μπορούν όντως να αντληθούν επιχειρήματα κατά της αναγνώρισης αμέσου αποτελέσματος στο άρθρο 7 Α της Συνθήκης. Αφενός, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα των δηλώσεων αυτών, η παρέλευση της 31ης Δεκεμβρίου 1992 δεν δημιουργεί ipso facto την υποχρέωση της Κοινότητας να έχει ολοκληρώσει την εγκαθίδρυση ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα. Αφετέρου, η Κοινότητα δεν φαίνεται να μπορεί να επωμισθεί το έργο της δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς παρά τα όσα ορίζει το άρθρο 7 Α της Συνθήκης. Σημαντικές ρυθμιστικές αρμοδιότητες που είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το έργο αυτό, σε σχέση με τον έλεγχο της μετανάστευσης από τρίτες χώρες ή την καταπολέμηση της διεθνούς εγκληματικότητας, συνεχίζουν να ανήκουν στα κράτη μέλη όπως ακριβώς και πριν από την υπογραφή της ΕΕΠ. Επομένως, το άρθρο 7 Α, στο μέτρο που δεν συνοδεύεται από την εκχώρηση κρίσιμων αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Κοινότητα, δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως περιέχον ειδική υποχρέωση σε βάρος της τελευταίας σχετικά με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, αλλά ως εξαγγέλλον ένα γενικό στόχο, χωρίς μάλιστα να παρέχει στα κοινοτικά όργανα τις αναγκαίες εξουσίες για την υλοποίησή του.

50. Ωστόσο, για να καταλήξουμε σε μία τέτοια περιοριστική ερμηνεία για το άρθρο 7 Α, είναι προϋπόθεση να αναγνωρισθεί ότι οι ανωτέρω δηλώσεις έχουν δεσμευτική ισχύ ή, έστω, ερμηνευτική αξία ως προς την απόδοση της εννοίας των διατάξεων του ενλόγω άρθρου. Οι Κυβερνήσεις των Κάτω Χωρών και του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και η Επιτροπή παραπέμπουν στο άρθρο 31, παράγραφος 2, της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969, σχετικά με την ερμηνεία των διεθνών συνθηκών [53]. Σύμφωνα με την κρίσιμη αυτή διάταξη, δηλώσεις αναφερόμενες στην έννοια ενός άρθρου μιας διεθνούς συνθήκης, οι οποίες διατυπώθηκαν κατά τον χρόνο της σύνταξης του επίμαχου άρθρου και εκφράζουν τη βούληση όλων των συμβαλλομένων μερών, αποτελούν «συμφωνίες» που εντάσσονται στο πλαίσιο της υπογραφείσας διεθνούς συνθήκης και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την ερμηνεία της τελευταίας. Οι ανωτέρω κυβερνήσεις και η Επιτροπή υποστηρίζουν λοιπόν ότι οι επίμαχες δηλώσεις που προσαρτήθηκαν στην ΕΕΠ παρουσιάζουν τα ενλόγω χαρακτηριστικά και ως εκ τούτου συνιστούν στοιχεία της ερμηνείας του επίμαχου άρθρου 7 Β της Συνθήκης.

51. Από την πλευρά μου, δεν συμφωνώ με την προπαρατεθείσα προσέγγιση. Κρίνω χρήσιμο να παραπέμψω καταρχάς στην απόφαση Antonissen [54] του Δικαστηρίου, με

53 — Η Σύμβαση της Βιέννης του 1969 έχει νομικό ενδιαφέρον για το κοινοτικό δίκαιο, στο μέτρο που περιέχει τους κρατούντες εθιμικούς κανόνες του δημοσίου διεθνούς δικαίου ως προς την ερμηνεία των διεθνών κανονιστικών κειμένων.

54 — Προμνησθείσα στην υποσημείωση 33.

την οποία εκτιμήθηκε η νομική βαρύτητα δηλώσεως που έχει καταχωρισθεί στα πρακτικά του Συμβουλίου κατά την έγκριση του κανονισμού 1612/68 [55] και της οδηγίας 68/360 [56]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι παρόμοια δήλωση δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη για την ερμηνεία διατάξεως του παραγώγου δικαίου εφόσον, όπως συνέβαινε στην εκκρεμούσα ενώπιόν του περίπτωση, «(...) το περιεχόμενό της δεν απαντάται στο κείμενο της επίδικης διάταξης και υπό την έννοια αυτή στερείται νομικής σημασίας» [57]. Η ίδια παρατήρηση μπορεί να γίνει και για τις επίμαχες δηλώσεις σε σχέση προς το άρθρο 7 Α της Συνθήκης: το περιεχόμενό τους όχι μόνον δεν απαντάται στο κείμενο του επίμαχου άρθρου αλλά — τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την πρώτη προμνησθείσα δήλωση — αντιβαίνει ευθέως προς αυτό.

52. Η Επιτροπή τονίζει βεβαίως τις διαφορές που διακρίνουν την υπό εξέταση περίπτωση από τα δεδομένα της νομολογίας Antonissen. Το ζήτημα που μας απασχολεί δεν σχετίζεται με δηλώσεις προσαρτηθείσες σε διάταξη του παραγώγου δικαίου, αλλά με δηλώσεις που προσαρτήθηκαν σε κείμενο του πρωτογενούς κοινοτικού και του δημόσιου διεθνούς δικαίου, ήτοι της ΕΕΠ, και οι οποίες προέρχονται από τη συνδιάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών δηλαδή από το σώμα που διέθετε την απόλυτη εξουσία ως προς την κατάρτιση του ενλόγω κειμένου.

53. Δεν νομίζω όμως ότι η διαφορά αυτή αρκεί για να κλονίσει τη λύση που υποστηρίζω ανωτέρω. Αν από την πλευρά του δημοσίου διεθνούς δικαίου η ερμηνευτική αξιοποίηση των δηλώσεων για την απόδοση της εννοίας μιας διάταξης διεθνούς συνθήκης είναι καταρχήν ενδεδειγμένη, δεν νομίζω ότι η ίδια λύση μπορεί να μεταφερθεί αυτούσια στον χώρο του κοινοτικού δικαίου. Εξηγούμαι: η διάταξη της ΕΕΠ η οποία απετέλεσε το αντικείμενο των επίμαχων δηλώσεων, ενσωματώθηκε στη συνέχεια στη Συνθήκη ΕΟΚ και μετέπειτα έλαβε τη μορφή του επίμαχου άρθρου 7 Α της Συνθήκης ΕΚ. Ως εκ τούτου, αποτελεί πλέον αναπόσπαστο μέρος του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ερμηνευτικά με τρόπο σεβόμενο την ιδιομορφία και τη δυναμική της κοινοτικής έννομης τάξης. Τα άρθρα της Συνθήκης δεν ισοδυναμούν απλώς με διατάξεις του δημοσίου διεθνούς δικαίου αλλά θέτουν τα θεμέλια μιας sui generis έννομης τάξης στην οποία έχουν εκχωρήσει κυριαρχικά δικαιώματα τα κράτη μέλη της Κοινότητας. Αντιθέτως, οι κανόνες του δημοσίου διεθνούς δικαίου οι οποίοι περιέχονται στο κείμενο μιας διεθνούς συμφωνίας δεν παρουσιάζουν τα χαρακτηριστικά της υπεροχής και της αμεσότητας τα οποία εμφανίζει ο κοινοτικός κανόνας· η εφαρμογή τους, σύμφωνα με την κρατούσα θεωρία του δυϊσμού, εξαρτάται σε τελική ανάλυση και με τρόπο αποκλειστικό από τη βούληση των συμβαλλομένων κρατών. Είναι επομένως καθόλα λογικό, δορυφορικά κείμενα σε μία διεθνή συνθήκη, όπως είναι οι προσαρτώμενες δηλώσεις, εφόσον εκφράζουν τη βούληση των συμβαλλομένων κρατών να έχουν και ιδιαίτερη βαρύτητα για την ερμηνευτική της απόδοση.

54. Από την άλλη πλευρά, είμαι της γνώμης ότι οι διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, από τη στιγμή που εντάσσονται στο κείμενο της Συνθήκης και τίθενται σε ισχύ

55 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 30.

56 — Προμνησθείσας στην υποσημείωση 5.

57 — Σκέψη 18 της προαναφερθείσας, στην υποσημείωση 33, αποφάσεως Antonissen.

εντός της κοινοτικής έννομης τάξης, αυτονομούνται από τη βούληση των συντακτών τους με τον ίδιο τρόπο που οι διατάξεις ενός συνταγματικού κειμένου αυτονομούνται από τη βούληση του ιστορικού συνταγματικού νομοθέτη που τις θέσπισε. Το στοιχείο της βουλήσεως του συντάκτη ενός κοινοτικού κανόνα αποτελεί μία από τις παραμέτρους — και, μάλιστα, όχι τη σημαντικότερη — για την ερμηνευτική απόδοση του κανόνα αυτού· η βαρύτητά του ενλόγω ερμηνευτικού κριτηρίου είναι σαφώς μικρότερη από εκείνη που έχει, στο πλαίσιο του δημοσίου διεθνούς δικαίου, η εκφρασθείσα με δηλώσεις βούληση των κρατών που συνάπτουν ένα διεθνές κανονιστικό κείμενο.

55. Σε ό,τι αφορά το επίμαχο άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ, η ερμηνεία του θα πρέπει να αναζητηθεί πρωτίστως στη γραμματική του διατύπωση και στη θέση και τον σκοπό που αντιπροσωπεύει εντός του συνολικού συστήματος των πρωτογενών κοινοτικών κανόνων. Ειδικώς για τις δηλώσεις, που είχαν προσαρτηθεί στην ΕΕΠ, αυτές δεν μπορούν από μόνες τους να εμποδίσουν το άρθρο 7 Α της Συνθήκης από το να παραγάγει άμεσα αποτελέσματα, αν η παραγωγή τέτοιων αποτελεσμάτων συνάγεται από τη γραμματική και συστηματική προσέγγιση του ενλόγω άρθρου.

56. Ειδικότερα, μπορούν να παρατηρηθούν τα ακόλουθα: πρώτον, η δήλωση σύμφωνα με την οποία η ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1992 δεν παράγει νομικά αποτελέσματα, δεν βρίσκει έρεισμα στο κείμενο του άρθρου 7 Α. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη παρά μόνο, όλως επικουρικώς,σε περίπτωση που η γραμματική και συστηματική ερμηνεία του άρθρου 7 Α της Συνθήκης μας οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η κρίσιμη ημερομηνία δεν παράγει άμεσες έννομες συνέπειες, ως στοιχείο ενισχυτικό του συμπεράσματος αυτού [58]. Συναφώς, η δήλωση ότι το άρθρο 7 Α εκφράζει απλώς ένα πολιτικό στόχο, στο μέτρο που υποβαθμίζει τη δεσμευτικότητα ενός κανόνα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, είναι χωρίς ερμηνευτική αξία αν η υποβάθμιση αυτή δεν στηρίζεται ευθέως και σε επιχειρήματα που αντλούνται από το ίδιο το κείμενο της Συνθήκης. Τέλος, η διατήρηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών σε ορισμένους τομείς που άπτονται της ελευθερίας της κυκλοφορίας των προσώπων, ούτως ή άλλως προκύπτει και από το ίδιο το κείμενο της Συνθήκης οπότε η σχετική δήλωση είναι περιττή. Σε κάθε περίπτωση, το κατά πόσον η διατήρηση των εθνικών αυτών αρμοδιοτήτων εξαιρεί το άρθρο 7 Α της Συνθήκης από το σώμα των διατάξεων με άμεσο αποτέλεσμα είναι ζήτημα που χρήζει αναλύσεως στο πλαίσιο της ερμηνείας του ίδιου του επίμαχου άρθρου και δεν συνάγεται αυτομάτως από τις σχετικές δηλώσεις που προσαρτήθηκαν στην τελική πράξη της ΕΕΠ.

58 — Την ίδια συλλογιστική φαίνεται να ακολούθησε ο γενικός εισαγγελέας κ. F. Jacobs, στο πλαίσιο της ερμηνείας του άρθρου 7 Α της Συνθήκης ΕΚ (τότε 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ) στην υπόθεση Baglieri [απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1993, C-297/92 (Συλλογή 1993, σ. I-5211)], επί του δεσμευτικού ή μη χαρακτήρα της ημερομηνίας της 31ης Δεκεμβρίου 1992. Αφού πρώτα κατέληξε ότι η παρέλευση της κρίσιμης ημερομηνίας δεν παράγει άμεσα δεσμευτικά αποτελέσματα διότι, ειδικά ως προς την ολοκλήρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, χρειάζεται η λήψη επιπλέον μέτρων, παρατήρησε πάντως ότι «(...) ένα τέτοιο συμπέρασμα συνάδει προς τη δήλωση σχετικά με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης που προσαρτήθηκε στην τελική πράξη εγκρίσεως της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, κατά την οποία "ο καθορισμός της ημερομηνίας της 31ης Δεκεμβρίου 1992 δεν παράγει αυτόματες νομικές συνέπειες": *δεδομένου ότι το περιεχόμενο και το αποτέλεσμα της δηλώσεως δεν έχουν ακόμη αποσαφηνιστεί, είναι προφανές ότι, στο μέτρο που λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία του άρθρου 8 Α*, η δήλωση αυτή δεν συμβιβάζεται με την άποψη ότι ο καθορισμός της ημερομηνίας αυτής είχε ως αποτέλεσμα να μεταβάλει το περιεχόμενο των κανονισμών περί κοινωνικής ασφαλίσεως» (σημείο 12 των προτάσεων). Από την πλευρά του, το Δικαστήριο δεν έλαβε θέση επί του ζητήματος, αποφεύγοντας κάθε μνεία στην επίμαχη δήλωση.

iii) Ως προς τον ανεπιφύλακτο χαρακτήρα της υποχρεώσεως της Κοινότητας για δημιουργία χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα και ως προς τη δυνατότητα καταργήσεως των μεθοριακών ελέγχων στο εσωτερικό της Κοινότητας χωρίς τη λήψη συνοδευτικών μέτρων

57. Περαιτέρω, τα κράτη μέλη που υπέβαλαν παρατηρήσεις και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το άρθρο 7 Α της Συνθήκης δεν γεννά μία ανεπιφύλακτη υποχρέωση η οποία μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς τη λήψη συνοδευτικών μέτρων και άρα χωρίς την άσκηση διακριτικής ευχέρειας από μέρους της Κοινότητας ή των κρατών μελών. Ειδικότερα, η Κυβέρνηση της Ιρλανδίας παρατηρεί ότι το επίμαχο άρθρο γεννά μία θετική υποχρέωση της Κοινότητας, η οποία, λόγω ακριβώς του θετικού της χαρακτήρα δεν μπορεί να μεταφρασθεί σε κανόνα που παράγει άμεσα αποτελέσματα. Από την πλευρά της, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου διαπιστώνει ότι υφίσταται ουσιώδης διαφορά μεταξύ της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων· ενώ η πρώτη είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ύπαρξη τελωνειακής ένωσης, η δεύτερη δεν συνοδεύεται από μια αντίστοιχη, υπάρχουσα ένωση σε επίπεδο προσώπων. Οι ανωτέρω κυβερνήσεις, καθώς και η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών και η Επιτροπή προβάλλουν ακόμη ότι η δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα δεν μπορεί παρά να προϋποθέτει τη λήψη σημαντικών συνοδευτικών μέτρων, ελλείψει των οποίων η τεθείσα στην Κοινότητα υποχρέωση δεν είναι δυνατόν να υλοποιηθεί. Πρόκειται για μέτρα που, ενδεικτικώς, αφορούν στη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, στη χορήγηση πολιτικού ασύλου ή στη συνεργασία των εθνικών και κοινοτικών αρχών ως προς την ανταλλαγή πληροφοριών σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Σε κάθε περίπτωση, και μόνη η ανάγκη θέσπισης συνοδευτικών μέτρων αρκεί για να αποκλείσει το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 7 Α της Συνθήκης.

58. Φρονώ ότι με τα ανωτέρω επιχειρήματα εντοπίζονται οι ουσιώδεις ατέλειες των διατάξεων του άρθρου 7 Α της Συνθήκης οι οποίες εμποδίζουν την αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος σε αυτό. Καταρχάς, είναι καίρια η παρατήρηση επί του θετικού χαρακτήρα της επιβαλλόμενης υποχρεώσεως για την εγκαθίδρυση ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα. Πράγματι, η θέσπιση ενός καθεστώτος πλήρους ελευθερίας στην κυκλοφορία των προσώπων και η άρση των μεθοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας δεν ισοδυναμεί με την απλή κατάργηση όλων των υπαρχόντων περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία. Προϋποθέτει τη λήψη θετικών μέτρων και ακριβέστερα, τη διαμόρφωση ενός *γενικού συστήματος* από την επιτυχή λειτουργία του οποίου εξαρτάται εν τέλει η εξάλειψη των συνοριακών ελέγχων στην εσωτερική αγορά [59]. Συνιστώσες του συστήματος αυτού είναι, επί παραδείγματι, η δημιουργία ενός κοινού μηχανισμού ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας, η σφυρηλάτηση μιας

59 — Ολοκληρώνοντας τα όσα προανέφερα σε σχέση με τη σύγκριση των άρθρων 7 Α και 48 επ. της Συνθήκης (βλ. ανωτέρω σημεία 46 επ.), σημειώνω ότι στο σημείο αυτό εντοπίζεται η ουσιώδης διαφορά μεταξύ αφενός της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, όπως τουλάχιστον ορίζεται διά μέσου των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης και αφετέρου της κυκλοφορίας σε ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, στην οποία προσβλέπει το άρθρο 7 Α αυτής. Η ελεύθερη κυκλοφορία των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης επέβαλε στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη μία καταρχήν αρνητική υποχρέωση με την έννοια της απαγορεύσεως των μη δικαιολογημένων εμποδίων στην κυκλοφορία των προσώπων. Δεν ισοδυναμεί όμως με υποχρέωση λήψης θετικών μέτρων ώστε και τα τελευταία εμπόδια που υφίστανται σε σχέση με την ελεύθερη διέλευση των προσώπων από τα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας — ήτοι, η υποχρέωση επιδείξεως δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου — να παύσουν να είναι ανεκτά ή δικαιολογημένα. Αυτή τη σαφώς εντονότερη και διαφορετικής φύσεως υποχρέωση εισήγαγε το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ. Δεν είναι δυνατόν οι ανωτέρω διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου να τεθούν στην ίση μοίρα και να αναγνωρισθεί άμεσο αποτέλεσμα στο άρθρο 7 Α μόνο και μόνο επειδή έχει αναγνωρισθεί άμεσο αποτέλεσμα σε ορισμένα από τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης.

κοινής πολιτικής σε ζητήματα όπως το άσυλο, η χορήγηση βίζας ή η ανταλλαγή πληροφοριών ως προς την κυκλοφορία των προσώπων.

59. Την αμεσότητα των αποτελεσμάτων των επίμαχων διατάξεων του άρθρου 7 Α κλονίζει εξάλλου και το εύρος ratione personae του πεδίου εφαρμογής της. Αναφέρθηκε ήδη ότι η δημιουργία μιας εσωτερικής αγοράς είναι άρρηκτα συνυφασμένη με το δικαίωμα κάθε φυσικού προσώπου που κυκλοφορεί εντός αυτής, να διέρχεται τα εσωτερικά σύνορα χωρίς να υφίσταται κανένα συστηματικό μεθοριακό έλεγχο. Στον κύκλο των φορέων του ενλόγω δικαιώματος περιλαμβάνονται αναγκαστικά και τα φυσικά πρόσωπα που δεν είναι υπήκοοι ενός κράτους μέλους. Διότι αν θέλαμε να διακρίνουμε μεταξύ, αφενός των προσώπων που έχουν την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης και εκείνων που δεν διαθέτουν την ιδιότητα αυτή και να στερήσουμε από τους τελευταίους τα δικαιώματα που απορρέουν (αν απορρέουν) από το άρθρο 7 Α, δεν θα ήταν δυνατόν να εξαλείψουμε εντελώς τους διασυνοριακούς ελέγχους στο εσωτερικό της Κοινότητας, στο μέτρο που τέτοιοι έλεγχοι θα ήταν απαραίτητοι ώστε να διαπιστώνεται αν ο διερχόμενος τα σύνορα είναι πολίτης της Ένωσης (οπότε και δεν απαιτείται να ελεγχθεί!) ή όχι. Από τη στιγμή, επομένως, που η κατάργηση των συστηματικών μεθοριακών ελέγχων στο εσωτερικό της Κοινότητας περιλαμβάνει (ή, έστω αφορά) κάθε φυσικό πρόσωπο που βρίσκεται εντός ενός κράτους μέλους, είναι αυτονότητο ότι η υποχρέωση της Κοινότητας να εξαλείψει κάθε εμπόδιο για τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων δεν μπορεί να υλοποιηθεί παρά μόνο όταν θα έχει ολοκληρωθεί η δημιουργία ενός κοινού συστήματος ως προς τον έλεγχο των προσώπων που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας. Αυτό επιβάλλεται πρώτον, για λόγους αποφυγής καταχρήσεως του συγκεκριμένου δικαιώματος διέλευσης, δεύτερον, χάριν της ορθής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και τρίτον, ενόψει του σεβασμού του κυριαρχικού δικαιώματος των κρατών μελών να διατηρούν την εποπτεία των εσωτερικών τους υποθέσεων.

60. Την ανάγκη λήψεως των απαραίτητων μέτρων στον τομέα της συγκλίσεως των εθνικών κανόνων ως προς τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, έχει διαγνώσει εξάλλου και ο συντακτικός κοινοτικός νομοθέτης. Για το λόγο αυτό εισήγαγε, κατά την αναθεώρηση του Μάαστριχτ, το άρθρο 100 Γ της Συνθήκης ΕΚ, με το οποίο εκχωρείται αρμοδιότητα στα κοινοτικά όργανα πρώτον, να καθορίζουν τις τρίτες χώρες των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση (βίζα) για να διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και δεύτερον, να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα σε σχέση με την καθιέρωση θεώρησης (βίζας) ενιαίου τύπου. Εντούτοις, εγείρονται αμφιβολίες ως προς το αν θα είναι κάποτε δυνατή η ολοκλήρωση αυτού του ρυθμιστικού έργου αμιγώς σε κοινοτικό επίπεδο: πρώτον, τα άρθρα 7 Α και 100 Γ δεν παρέχουν όλες τις αναγκαίες εξουσίες στα κοινοτικά όργανα για τη δημιουργία του κατάλληλου κοινού μηχανισμού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, ο οποίος θα επιτρέψει την εξάλειψη των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα· δεύτερον, συναφή ζητήματα με εκείνα των άρθρων 7 Α και 100 Γ ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας στους τομείς

της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, την οποία καθιερώνει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

61. Ειδικότερα, το άρθρο Κ 1 της ενλόγω Συνθήκης, όπως ισχύει σήμερα, χαρακτηρίζει ως «θέματα κοινού ενδιαφέροντος» για τα οποία τα κράτη μέλη «αλληλοενημερώνονται, συνεννούνται και συντονίζουν τη δράση τους», την πολιτική ασύλου, τους κανόνες που διέπουν τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και την άσκηση των σχετικών ελέγχων καθώς και τις προϋποθέσεις εισόδου, κυκλοφορίας και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι οι πράξεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της συνεργασίας που καθιερώνει το άρθρο Κ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν εντάσσονται στο πεδίο της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου. Αν και το ερώτημα παραμένει υποθετικό, θα μπορούσε να αναρωτηθεί κανείς με ποιο τρόπο είναι δυνατόν το Δικαστήριο να οδηγηθεί κάποτε στο συμπέρασμα ότι «ήγγικεν η ώρα» πλήρους υλοποιήσεως της υποχρέωσης καταργήσεως των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας, όταν δεν είναι σε θέση να εκτιμήσει κατά πόσο η ευρωπαϊκή ενοποίηση έχει προοδεύσει σε ένα στάδιο που προηγείται λογικώς της καταργήσεως των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, δηλαδή στα ζητήματα της συνεργασίας για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, της πολιτικής ασύλου, της χορήγησης θεωρήσεων κ.λπ.

62. Από τη σκοπιά αυτή, ορθώς εντοπίζει η Ισπανική Κυβέρνηση το ρυθμιστικό κενό του άρθρου 7 Α, το οποίο τάσσει μεν στα κοινοτικά όργανα μία σαφή υποχρέωση, δεν τους παρέχει όμως τις απαραίτητες εξουσίες για να την υλοποιήσουν. Επιτυχημένη είναι ακόμη η σύγκριση που επιχειρεί με τις παρατηρήσεις της η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου μεταξύ ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και εμπορευμάτων. Αν τα εμπορεύματα τελούν εν τέλει υπό καθεστώς μεγαλύτερης ελευθερίας από ό,τι τα φυσικά πρόσωπα — στο μέτρο που τα προϊόντα δεν βαρύνονται με υποχρέωση αντίστοιχη προς την «επίδειξη δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου» και δεν υπόκεινται σε συστηματικούς διασυνοριακούς ελέγχους — η διαφορά αυτή στη μεταχείρισή τους είναι απόρροια του ότι ενώ για τα προϊόντα έχει επέλθει τελωνειακή ένωση, ιδίως με τη θέσπιση κοινού δασμολογίου, για τα φυσικά πρόσωπα δεν έχει μέχρι στιγμής επιτευχθεί αντίστοιχη πρόοδος (ούτε, δυστυχώς, το μέλημα αυτό υπήρξε από τις προτεραιότητες της Κοινότητας) ως προς τη διέλευση των συνόρων που διατηρούν τα κράτη μέλη με τρίτες χώρες.

iv) Ως προς τις αλλαγές που θα επιφέρει η ενδεχόμενη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ

63. Επιπροσθέτως, θεωρώ ιδιαιτέρως χρήσιμο να αναφερθώ στις τελευταίες εξελίξεις σε σχέση με την πιθανολογούμενη αναθεώρηση των πρωτογενών κειμένων, ειδικώς στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της καταργήσεως των συνοριακών περιορισμών. Αξίζει να παρατηρηθεί προκαταρκτικώς ότι οι μεταβολές που

επιφέρει η Συνθήκη του Άμστερνταμ επί του ιδιόμορφου status quo που είχε δημιουργήσει η Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι καίριες.

64. Πριν υπεισέλθω σε λεπτομέρειες, κρίνω απαραίτητο να σημειώσω ότι αντιλαμβάνομαι τις αντιρρήσεις που ενδέχεται να εγερθούν σε βάρος της αναλύσεως που ακολουθεί. Η εκτίμηση των διατάξεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ για την απόδοση του άρθρου 7 Α της Συνθήκης ΕΚ, ειδικώς στο πλαίσιο των υπό εξέταση προδικαστικών ερωτημάτων, εμφανίζεται, από αυστηρή νομική άποψη, ως μη έχουσα πρακτική χρησιμότητα ή και ως ερειδόμενη σε μεθοδολογική ακροβασία η οποία δεν συνάδει με τις αρχές του νομικού θετικισμού. Όντως, τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά της κυρίας διαφοράς έλαβαν χώρα πολύ πριν από την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ η οποία, σε κάθε περίπτωση, δεν έχει ακόμη — κατά το χρόνο που συντάσσονται οι παρούσες προτάσεις — τεθεί σε ισχύ.

65. Δεν ανήκει ωστόσο στις προθέσεις μου να εισαγάγω την παράμετρο της εκτίμησης των μελλοντικών εξελίξεων ως στοιχείο για την απόδοση της εννοίας ενός κανόνα δικαίου. Θεωρώ απλώς ενδεδειγμένο, κατά την άσκηση του έργου του Δικαστηρίου, να μην αγνοούνται οι προοπτικές εξελίξεως της κοινοτικής έννομης τάξης. Στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η εξελικτική πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση έχει ήδη οδηγήσει στη διατύπωση συγκεκριμένων κανονιστικών προτάσεων οι οποίες είναι ιδιαιτέρως πιθανό να ενσωματωθούν στο κείμενο της Συνθήκης ΕΚ, μεταβάλλοντας αναμφισβήτητα την έννοια και το περιεχόμενο των ισχυουσών σήμερα διατάξεων του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

66. Ειδικότερα, κρίνω σκόπιμο να παραθέσω το περιεχόμενο μιας σημαντικής ενότητας διατάξεων που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ σε σχέση με την περαιτέρω προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Οι επίμαχες διατάξεις περιέχονται στον τίτλο IIIα [60], με επικεφαλίδα «θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων», ο οποίος, σύμφωνα με τα όσα προβλέπει η Συνθήκη του Άμστερνταμ, θα προστεθεί στο κείμενο της Συνθήκης ΕΚ αν και εφόσον η κρίσιμη αναθεώρηση λάβει χώρα. Με τις διατάξεις που περιέχονται στον τίτλο αυτό αναβαθμίζονται σημαντικά οι αρμοδιότητες της Κοινότητας σε σχέση με ορισμένα ζητήματα που άπτονται της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων· επίσης, μεταβάλλεται η νομική φύση των μέτρων που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, επί των ζητημάτων αυτών. Όπως ήδη εξήγησα, την επαύριο της Συνθήκης του Μάαστριχτ, τα ζητήματα των θεωρήσεων (βίζες), του ασύλου, της μετανάστευσης ή της διέλευσης των εσωτερικών και των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο μόνο διακυβερνητικής συνεργασίας των κρατών μελών και όχι αυτόνομου κοινοτικού έργου, με εξαίρεση τις ελάχιστες αρμοδιότητες που εκχωρούνταν στην Κοινότητα δυνάμει του άρθρου 100 Γ της Συνθήκης. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το άρθρο 100 Γ, το οποίο δεν οδήγησε ποτέ στη λήψη κανόνων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου ως προς τα ζητήματα που αφορά, καταργείται.

67. Περαιτέρω το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων που υπήγαγε το άρθρο Κ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σε διακυβερνητική συνεργασία μεταφέρεται

60 — Οι αναφορές μου στις διατάξεις που προσθέτει η Συνθήκη του Άμστερνταμ στο πρωτογενές δίκαιο γίνονται με βάση την αρχική αρίθμηση, δεν ακολουθούν δηλαδή την ενοποιημένη απόδοση των Συνθηκών.

πλέον στην Κοινότητα. Με άλλα λόγια, συρρικνώνεται το αντικείμενο του λεγόμενου «τρίτου πυλώνα» και ενισχύεται αντιστοίχως ο «πρώτος πυλώνας» της Ένωσης, δηλαδή η Κοινότητα. Ειδικότερα, το νέο άρθρο 73 Θ, όπως θα προστεθεί στη Συνθήκη ΕΚ, αν επιτύχει η αναθεώρηση του Άμστερνταμ, κάνει πλέον λόγο για ένα «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», για την προοδευτική εγκαθίδρυση του οποίου θεσπίζονται «εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, μέτρα για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων σύμφωνα με το άρθρο 7 Α σε συνδυασμό με άλλα συνδεόμενα με αυτήν συνοδευτικά μέτρα για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (...)».

68. Η υποχρέωση αυτή εξειδικεύεται στο επίσης νεοεισαγόμενο άρθρο 73 Ι της Συνθήκης ΕΚ. Στο άρθρο αυτό αναφέρεται ότι το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με μία ειδική διαδικασία, θεσπίζει, πάντοτε εντός πενταετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, μία σειρά από μέτρα, από τα οποία μας ενδιαφέρουν πρωτίστως τα ακόλουθα: πρώτον, εκείνα προκειμένου να εξασφαλισθεί η εξάλειψη των συνοριακών ελέγχων στο εσωτερικό της Κοινότητας· δεύτερον, μέτρα για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, στα οποία περιλαμβάνονται οι προδιαγραφές και οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχου προσώπων στα εξωτερικά σύνορα και οι κανόνες για τις θεωρήσεις (κατάλογος των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι υποχρεούνται ή απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, διαδικασίες και όροι για τη χορήγηση επιθεωρήσεων, θεώρηση ενιαίου τύπου)· τέλος, μέτρα που καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του εδάφους των κρατών μελών για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες [61].

69. Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ συνάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα:

70. Καταρχάς, με το ενδεχόμενο θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, αναγνωρίζονται στην Κοινότητα, μέσω των νέων άρθρων 73 Θ επ., ορισμένες αρμοδιότητες [62] που έχουν άμεση σχέση με την υλοποίηση της γενικής υποχρέωσης του άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ περί εγκαθιδρύσεως της εσωτερικής αγοράς. Τα άρθρα 73 Θ επ. έρχονται στην πραγματικότητα να εξειδικεύσουν και να αντιμετωπίσουν ρυθμιστικά τις κρισιμότερες από τις παραμέτρους της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 7 Α. Με άλλα λόγια, οι επίμαχες δια-

61 — Ας σημειωθεί ότι το άρθρο 73 Ο που προστίθεται στη Συνθήκη ΕΚ με την αναθεώρηση του Άμστερνταμ αναγνωρίζει ρητώς την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να εκτιμήσει τη νομιμότητα των μέτρων που λαμβάνονται δυνάμει των άρθρων 73 Ο επ. Παρά τους διατηρούμενους περιορισμούς, η εξέλιξη αυτή συνιστά αναμφισβήτητη πρόοδο σε σύγκριση με τον καθολικά, σχεδόν παραμερισμό του Δικαστηρίου που επεβαλλε το άρθρο Κ της Συνθήκης ΕΕ, ως είχε μετά το Μάαστριχτ. Αν υιοθετηθούν τα όσα προβλέπει η Συνθήκη του Άμστερνταμ, πιθανολογώ ότι ο κοινοτικός δικαστής θα έχει κάποτε τη δυνατότητα να εκτιμήσει αν υφίστανται τα αναγκαία «συνοδευτικά μέτρα» ώστε οι προσδοκίες που γέννησε το άρθρο 7 Α για εγκαθίδρυση μιας εσωτερικής αγοράς και ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα να γίνουν πραγματικότητα.

62 — Δεν επιθυμώ με την παρατήρησή μου αυτή να συμμετάσχω στη συζήτηση κατά πόσον οι κρισιμες κοινοτικές αρμοδιότητες είναι κατάλληλες ή επαρκείς για τη δημιουργία ενός πλαισίου απόλυτης ελευθερίας ως προς την κυκλοφορία των προσώπων ή αν συναντούν εμπόδια ιδίως λόγω της διατήρησης παράλληλων αρμοδιοτήτων υπέρ των κρατών μελών στους τομείς της πολιτικής για τη χορήγηση ασύλου και τη μετανάστευση. Πράγματι, ορισμένα από τα ζητήματα αυτά παραμένουν στο πεδίο της διακυβερνητικής συνεργασίας δυνάμει των νέων άρθρων Κ.1 επ. της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (όπως διαμορφώνονται μετά την αναθεώρηση του Άμστερνταμ). Αρκούμαι στη διαπίστωση ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ, με τη μεταφορά ρυθμιστικής ύλης από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα θέτει καταρχήν τις βάσεις για την υλοποίηση των γενικών επιταγών του άρθρου 7 Α της Συνθήκης, βάσεις οι οποίες, σε κάθε περίπτωση, δεν υπάρχουν στην παρούσα φάση της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

τάξεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ αποτελούν τους απαραίτητους δορυφόρους οι οποίοι συμπληρώνουν το σύστημα που επιθυμεί να δημιουργήσει το υπό εξέταση άρθρο 7 Α [63].

71. Η προσέγγιση αυτή ενισχύεται από τη διαπίστωση ότι τόσο το άρθρο 73 Θ όσο και το άρθρο 73 Ι παραπέμπουν ευθέως στο άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ. Επομένως αντλείται a contrario το συμπέρασμα ότι πριν από την επικείμενη συνταγματική μεταβολή — εννοώ τη θέση σε ισχύ της πρόσφατης αναθεωρητικής Συνθήκης — και ελλείψει των σχετικών κοινοτικών εξουσιών και διαδικασιών που αποφασίσθηκαν στο Άμστερνταμ, είναι και παραμένει αδύνατη η πλήρης υλοποίηση των όσων επιτάσσει το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ ευθέως και εκ μόνης της αυτομάτου εφαρμογής του άρθρου αυτού· κατά λογική ακολουθία, είναι αδύνατη η αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος στην κρίσιμη διάταξη της Συνθήκης, τουλάχιστον ως προς το ζήτημα της καταργήσεως των συνοριακών ελέγχων εντός της εσωτερικής αγοράς [64].

72. Τέλος, και αυτό είναι ίσως το σημαντικότερο, η υποχρέωση που επιβάλλουν τα άρθρα 73 Θ επ. περί λήψεως των κρίσιμων μέτρων για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», δεν είναι άμεση αλλά προβλέπεται εντός προθεσμίας «πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ». Αν λοιπόν οι ειδικές επιταγές ως προς τη λήψη μέτρων προκειμένου να εξασφαλισθεί «η απουσία κάθε ελέγχου προσώπων, είτε είναι πολίτες της Ένωσης είτε υπήκοοι τρίτων χωρών, όταν διέρχονται εσωτερικά σύνορα» [65], επιταγές που απορρέουν από τα άρθρα 73 Θ επ., συνδέονται με την αναγνώριση στο αρμόδιο κοινοτικό όργανο πενταετούς προθεσμίας για την υλοποίησή τους (η οποία δεν έχει βεβαίως ακόμη κινηθεί), δεν βλέπω τον τρόπο με τον οποίο η παρέλευση της ημερομηνίας της 31ης Δεκεμβρίου 1992, την οποία τάσσει το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, μπορεί να ερμηνευθεί κατά τρόπο ώστε να καθιστά ήδη απαγορευμένη τη διενέργεια συστηματικών μεθοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας. Ανέφερα ήδη πως θα μπορούσε να αντιταχθεί στον ανωτέρω συλλογισμό ότι ερείδεται επί υποθετικής συνταγματικής αναθεωρήσεως. Για όσο διάστημα δεν έχουν ενσωματωθεί στις ισχύουσες διατάξεις της Συνθήκης τα άρθρα 73 Θ επ., δεν τίθεται, από τη σκοπιά του θετικού δικαίου, ζήτημα έμμεσης «αναβίωσης» των προθεσμιών σε σχέση με την έκδοση των αναγκαίων κοινοτικών μέτρων για την εξάλειψη των συνοριακών ελέγχων εντός της εσωτερικής αγοράς. Εντούτοις, θα θεωρούσα ιδιαιτέρως ατυχές το ενδεχόμενο να αναγνωρισθεί ότι, μέχρι την εισαγωγή της Συνθήκης του Άμστερνταμ στο σώμα των εφαρμοστέων πρωτογενών κανόνων, το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ, ως έχει σήμερα, παράγει άμεσα αποτελέσματα μετά την παρέλευση

63 — Με άλλα λόγια, ο «χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα» τον οποίον επιθυμεί να εγκαθιδρύσει ο συντάκτης της ΕΕΠ με το άρθρο 7 Α (τότε 8 Α) προϋποθέτει, ως sine qua non στοιχείο της ύπαρξής του, τη διαμόρφωση ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», για τον οποίο δεν υπήρχε η σχετική συνταγματική μέριμνα παρά μόνον με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

64 — Επιπλέον, από το περιεχόμενο των άρθρων 73 Θ και 73 Ι που η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναμένεται να προσθέσει στα πρωτογενή κοινοτικά κείμενα, αναδεικνύεται η στενή σχέση που συνδέει την κατάργηση των μεθοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας με τη λήψη μέτρων ως προς τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών και τις προϋποθέσεις κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας των υπηκόων τρίτων χωρών. Δεν είναι άνευ σημασίας εξάλλου το ότι στο στοιχείο α', του άρθρου 73 Θ γίνεται ρητώς λόγος για «συνοδευτικά μέτρα» τα οποία συνδέονται άμεσα με τη δημιουργία χώρου χωρίς σύνορα, όπως τον ορίζει το άρθρο 7 Α της Συνθήκης. Με άλλα λόγια, ο κοινοτικός συνταγματικός νομοθέτης αναγνωρίζει ευθέως — έστω και καθυστερημένα, μετά τις προσδοκίες που είχε δημιουργήσει με την εισαγωγή του άρθρου 7 Α στο κείμενο της Συνθήκης — ότι η πλήρης και άμεση εφαρμογή του άρθρου αυτού δεν μπορεί παρά να συνδέεται αναπόσπαστα με τη λήψη συνοδευτικών μέτρων, τουλάχιστον ως προς το ζήτημα της καταργήσεως των μεθοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας.

65 — Άρθρο 73 Ι, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, όπως προστίθεται με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

της 31ης Δεκεμβρίου 1992, τα οποία όμως, κατά πάσα πιθανότητα, θα απολέσει αν και εφόσον συντελεσθεί η επικείμενη αναθεώρηση της Συνθήκης.

73. Εν συνόψει, μετά και την εξέταση της συνολικής εξελικτικής πορείας του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και της δυναμικής της επικείμενης αναθεώρησης σε επίπεδο θεμελιωδών διατάξεων, κρίνω σκόπιμο, για λόγους νομικής συνέπειας, μεθοδολογικής ορθότητας αλλά και καλύτερης νομολογιακής πολιτικής, να προτείνω ότι το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, ειδικώς ως προς το ζήτημα της πλήρους καταργήσεως των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας.

v) Η νομολογία Baglieri

74. Στο ίδιο συμπέρασμα είχε καταλήξει εξάλλου, το Δικαστήριο στην προμνησθείσα απόφαση Baglieri [66]. Στο πλαίσιο της αποφάσεως αυτής είχε τεθεί το ζήτημα κατά πόσον το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 7 Α της Σνθήκης ΕΚ) μπορεί να ερμηνευθεί προς την κατεύθυνση ότι, ελλείψει μέτρων του παραγώγου δικαίου επιβαλλόντων στα κράτη μέλη την υποχρέωση να αποδέχονται την προαιρετική υπαγωγή στο εθνικό σύστημα κοινοτικής ασφαλίσεως των προσώπων που έχουν υπαχθεί στην προαιρετική ασφάλιση ενός άλλου κράτους μέλους, επισύρει την υποχρέωση αυτή.

75. Ο γενικός εισαγγελέας κ. F. G. Jacobs εκτίμησε ότι «από το γράμμα του άρθρου 8 Α προκύπτει προφανώς ότι το άρθρο αυτό καθεαυτό δεν έχει σκοπό να παραγάγει ως αποτέλεσμα την εναρμόνιση των διατάξεων των κρατών μελών περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Ακόμη και μετά την ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1992 που διαλαμβάνεται στο άρθρο 8 Α, το άρθρο αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι παράγει ένα τέτοιο αποτέλεσμα» [67].

76. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το επίμαχο άρθρο της Συνθήκης «(...) δεν μπορεί να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι, ελλείψει μέτρων θεσπισθέντων από το Συμβούλιο προ της 31ης Δεκεμβρίου 1992 και επιβαλλόντων στα κράτη μέλη την υποχρέωση να αποδέχονται την προαιρετική υπαγωγή στο σύστημά τους κοινωνικής ασφαλίσεως των προσώπων που έχουν υπαχθεί στην υποχρεωτική ασφάλιση εντός άλλου κράτους μέλους, η υποχρέωση αυτή απορρέει αυτόματα από τη λήξη της εν λόγω περιόδου. Συγκεκριμένα, όπως παρατήρησε και ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 14 των προτάσεών του, μια τέτοια υποχρέωση προϋποθέτει την εναρμόνιση των περί κοινωνικής ασφαλίσεως νομοθεσιών των κρατών μελών, εναρμόνιση η οποία δεν υφίσταται στην παρούσα κατάσταση του κοινοτικού δικαίου» [68].

77. Η ίδια συλλογιστική πρέπει κατά τη γνώμη μου να ακολουθηθεί και στην παρούσα υπόθεση με τη διαφορά ότι τα ζητήματα για τα οποία απαιτείται να ληφθούν κοινά μέτρα κοινοτικής ή εθνικής προέλευσης είναι εκείνα που άπτονται της

66 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 58.

67 — Σημείο 11 των προτάσεων.

68 — Σκέψεις 16 και 17 της προαναφερθείσας στην υποσημείωση 58, αποφάσεως Baglieri.

σύγκλισης των εθνικών νομοθεσιών στο χώρο της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, της μεταναστευτικής πολιτικής, της χορηγήσεως θεωρήσεων και πολιτικού ασύλου καθώς και της ανταλλαγής πληροφοριών επί των θεμάτων αυτών. Εν συμπεράσματι, το άρθρο 7 Α δεν μπορεί να ερμηνευθεί προς την κατεύθυνση ότι επιβάλλει αυτόματα, μετά την παρέλευση της 31ης Δεκεμβρίου 1992, την άρση των μεθοριακών ελέγχων στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Γ — *Ως προς την έννοια και το δεσμευτικό χαρακτήρα του άρθρου 8 Α της Συνθήκης*

78. Το άρθρο 8 Α εντάσσεται, μετά την εισαγωγή του κατά την αναθεώρηση του Μάαστριχτ, στο δεύτερο μέρος της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο αναφέρεται στην ιθαγένεια της Ένωσης. Με το επίμαχο άρθρο αναγνωρίζεται ρητώς το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών.

α) Η θέση του άρθρου 8 Α στο κανονιστικό σύστημα της Συνθήκης

79. Προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι το άρθρο 8 Α της Συνθήκης δεν έχει από μόνο του κάποιο αυτοτελές ρυθμιστικό περιεχόμενο αλλά συνιστά απλώς μια γενική και νομικώς περιττή εξαγγελία η οποία συμπυκνώνει με τρόπο μη δεσμευτικό τα όσα ορίζουν ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων άλλες, ειδικότερες διατάξεις του πρωτογενούς και του παραγώγου κοινοτικού δικαίου. Υπό το πρίσμα αυτό, δεν τίθεται θέμα παραγωγής αμέσων αποτελεσμάτων από το επίμαχο άρθρο.

80. Η ανωτέρω προσέγγιση δεν με βρίσκει σύμφωνο για πολλούς λόγους. Καταρχάς, υποβαθμίζει το διαπλαστικό έργο του συνταγματικού κοινοτικού νομοθέτη, παρουσιάζοντάς το ως στερούμενο ουσίας. Παραγνωρίζει επίσης την εξελικτική δύναμη του κοινοτικού φαινομένου, τη στιγμή μάλιστα που η δύναμη αυτή είναι εμφανής σε όλα τα στάδια της προόδου των γραπτών κανόνων και της νομολογίας, σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Τέλος, η αντίθεσή μου εντοπίζεται κατά κύριο λόγο στο ίδιο το γράμμα και το πνεύμα του επίμαχου άρθρου, από το οποίο θεωρώ ότι αντλούνται σημαντικά επιχειρήματα υπέρ του πρωτότυπου, του δεσμευτικού και του θεμελιώδους χαρακτήρα των διατάξεων που περιέχει.

81. Δεν είναι τυχαίο ότι οι συντάκτες του κρίσιμου άρθρου καταφεύγουν για πρώτη φορά σε ένα *συνταγματικό* λεξιλόγιο, χρησιμοποιώντας όρους όπως «δικαίωμα» ή «πολίτης της Ένωσης», οι οποίοι ήσαν εμφανώς απόντες από το κείμενο της Συνθήκης πριν από την αναθεώρηση του Μάαστριχτ. Μέχρις εκείνη τη στιγμή, ο κοινοτικός νομοθέτης απέφευγε συστηματικά να κάνει ρητώς λόγο για δικαιώματα που απονέμονται σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ακόμη και

σε περιπτώσεις που κάτι τέτοιο ήταν προφανές [69].

82. Γενικότερα, το κείμενο των ιδρυτικών συνθηκών πριν από την αναθεώρηση του Μάαστριχτ έδινε την εντύπωση ότι τα πρόσωπα δεν αντιμετωπίζονταν ως υποκείμενα δικαίου, δηλαδή ως αυτόνομοι φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, παρά μόνο έμμεσα· απολάμβαναν με τρόπο αντανακλαστικό τις ευεργετικές γι' αυτά συνέπειες της άμεσης εφαρμογής ενός κοινοτικού κανόνα και γενικότερα, της υλοποίησης των οικονομικής φύσεως στόχων της κοινοτικής έννομης τάξης. Κεντρικός σκοπός του κοινοτικού κανόνα ήταν καταρχήν η ανάπτυξη της ίδιας της Κοινότητας και η ευόδωση των θεμελιωδών επιδιώξεών της, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου τα πρόσωπα εμπλέκονταν άμεσα στο ρυθμιστικό πεδίο του κρίσιμου κανόνα, όπως, επί παραδείγματι, στην περίπτωση των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης.

83. Την έλλειψη αυτή του κοινοτικού δικαίου έρχεται να θεραπεύσει η εισαγωγή διατάξεων στη Συνθήκη, όπως εκείνη του άρθρου 8 Α, σε σχέση με την ιθαγένεια της Ένωσης και τα δικαιώματα που συνδέονται με αυτή. Το κρίσιμο άρθρο διαπνέεται από την ίδια *ανθρωποκεντρική φιλοσοφία* που χαρακτηρίζει και τις υπόλοιπες διατάξεις της ίδιας ενότητας. Μία κατηγορία προσώπων, οι πολίτες της Ένωσης, καθίστανται φορείς συγκεκριμένου δικαιώματος — για την υπόθεση που μας αφορά, εκείνου του δικαιώματος να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών —, ανεξάρτητα από το αν η απόλαυση του δικαιώματος αυτού συνδυάζεται με την ανάδειξη άλλων κοινοτικών επιδιώξεων ή στόχων.

84. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται μία από τις πλέον ουσιώδεις διαφορές του άρθρου 8 Α από τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης. Τα τελευταία καθιέρωσαν υπέρ των υπηκόων των κρατών μελών μια δυνατότητα με *λειτουργικό* χαρακτήρα, η οποία χορηγείτο για να ασκείται προς το σκοπό της δημιουργίας μιας κοινής αγοράς, συστατικό στοιχείο της οποίας δεν μπορούσε παρά να είναι η διευκόλυνση των προσώπων στην άσκηση των οικονομικών τους δραστηριοτήτων. Αντιθέτως, το άρθρο 8 Α κατοχυρώνει υπέρ των υπηκόων των κρατών μελών (υπό την ιδιότητά τους πλέον ως πολιτών της Ένωσης) μία δυνατότητα με *ουσιαστικό χαρακτήρα*, δηλαδή ένα δικαίωμα με την αυθεντική έννοια του όρου, το οποίο υπάρχει για να ασκείται ανεξαρτήτως σκοπού, για χάρη του ίδιου του φορέα του και όχι για χάρη της Κοινότητας και της επιτεύξεως των στόχων της.

85. Επομένως, η απόσταση μεταξύ του προηγούμενου καθεστώτος της ελεύθερης κυκλοφορίας και εκείνου που δημιουργείται μετά την εισαγωγή του άρθρου 8 Α, δεν ισούται απλά με τη διεύρυνση ratione personae, του κύκλου των προσώπων που καλύπτονται από τον προστατευτικό μανδύα της ελευθερίας αυτής. Με άλλα λόγια, το άρθρο 8 Α δεν εξαντλείται μόνο στη συνταγματική κατοχύρωση και στη συμπλήρωση του «κοινοτικού κεκτημένου», όπως είχε διαμορφωθεί μέχρις εκείνη τη στιγμή,

69 — Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα του άρθρου 119 της Συνθήκης, το οποίο επιβάλλει την «εξασφάλιση» της εφαρμογής της αρχής της ισότητας των αμοιβών για όμοια εργασία μεταξύ εργαζομένων ανδρών και γυναικών, χωρίς να αναφέρει ρητώς το αυτονόητο, το δικαίωμα δηλαδή των εργαζομένων ανεξαρτήτως φύλου για ίση μεταχείριση στην αμοιβή.

εντάσσοντας στον κύκλο των προσώπων που δύνανται να κυκλοφορούν ελεύθερα και άλλες κατηγορίες οικονομικά αδρανών προσώπων. Κατοχυρώνει επιπλέον ένα *διαφορετικής φύσεως δικαίωμα, εκείνο της κυκλοφορίας αυτής καθαυτής, ως απόρροιας της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης* και όχι ως στοιχείο βοηθητικό της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οικονομικής ή μη.

86. Συνεπώς, η ελευθερία κυκλοφορίας ως αυτοσκοπός και ως συνιστώσα της ιδιότητας του ευρωπαίου πολίτη και όχι ως απλή παράμετρος της κοινής αγοράς δεν έχει μόνο διαφορετικό ρυθμιστικό πεδίο. Διαφέρει επίσης — και κυρίως — ως προς τη *φύση* των δικαιωμάτων που παρέχει στα υποκείμενα δικαίου και ως προς την *ένταση* με την οποία πρέπει να εξασφαλίζεται από τις κοινοτικές και τις εθνικές αρχές. Η διαπίστωση αυτή ενδέχεται να καταστήσει απαραίτητη μια «εκσυγχρονισμένη» ανάγνωση των μέχρι σήμερα νομολογιακών και κανονιστικών δεδομένων που έχουν διαμορφωθεί σύμφωνα με την κλασσική σύλληψη περί του περιεχομένου και της έκτασης της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας ή ακόμη και την ανατροπή παγιωμένων λύσεων, όπως εκείνης αναφορικά με την υποχρέωση επιδείξεως διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας.

87. Πριν όμως εξετάσω από τη σκοπιά του άρθρου 8 Α της Συνθήκης ΕΚ το ειδικό αυτό ζήτημα, το οποίο βρίσκεται στον πυρήνα των τεθέντων προδικαστικών ερωτημάτων, φρονώ πως πρέπει να διευκρινισθεί ότι το επίμαχο άρθρο παράγει όντως άμεσα αποτελέσματα στην κοινοτική έννομη τάξη.

β) Ως προς το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 8 Α της Συνθήκης

88. Υπέρ της αναγνωρίσεως αμέσου αποτελέσματος συνηγορεί, καταρχάς, η γραμματική διατύπωση των κρίσιμων διατάξεων. Ειδικότερα, χαρακτηριστική είναι η φραστική επιλογή του συντάκτη της παραγράφου 2, του άρθρου 8 Α, με την οποία παρέχεται στο Συμβούλιο η εξουσία να θεσπίζει διατάξεις που «διευκολύνουν» την άσκηση των αναφερόμενων στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου δικαιωμάτων κυκλοφορίας και διαμονής. Συνάγεται, επομένως, ότι τα σχετικά δικαιώματα έχουν ήδη γεννηθεί, υπάρχουν και εφαρμόζονται ευθέως δυνάμει της παραγράφου 1, του άρθρου 8 Α· η παρέμβαση του Συμβουλίου έχει επικουρικό χαρακτήρα και δεν είναι συστατικό στοιχείο της άσκησης των δικαιωμάτων αυτών.

89. Χρήσιμη είναι, εξάλλου, η παραπομπή στα κοινά πορίσματα της ευρωπαϊκής συνταγματικής θεωρίας. Το δικαίωμα του πολίτη να κυκλοφορεί ελεύθερα στο εσωτερικό της έννομης τάξης είναι συνδεδεμένο με το θεμελιώδες δικαίωμα της προσωπικής ελευθερίας το οποίο αποτελεί την κορωνίδα των ατομικών δικαιωμάτων. Τα δικαιώματα αυτής της κατηγορίας εμφανίζουν ως κοινό χαρακτηριστικό, ότι παράγουν ευθέως τα έννομα αποτελέσματά τους ήδη από την κατοχύρωσή τους σε ένα συνταγματικό κείμενο, χωρίς να εξαρτάται η άσκησή τους αναγκαστικά από τη λήψη ειδικότερων μέτρων από το νομοθέτη ή τη διοίκηση. Η ευθεία εφαρμογή τους είναι απόρροια της αρνητικής τους φύσης (status negativus): το δεσμευτικό τους περιεχόμενο εκτείνεται μέχρι την επιβολή συγκεκριμένης υποχρέωσης στους φορείς της δημόσιας εξουσίας να αποφεύγουν τα μέτρα ή τις ενέργειες εκείνες που ενδέχεται να θίξουν την προσωπική σφαίρα των φορέων του δικαιώματος. Η επιβολή περιορισμών στην άσκηση των ενλόγω δικαιωμάτων είναι βεβαίως επιτρεπτή, απαιτείται όμως να είναι δικαιολογημένοι οι σχετικοί περιορισμοί και να μην προσβάλλουν το ατομικό δικαίωμα στον πυρήνα του.

90. Τα ανωτέρω πορίσματα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να μεταφερθούν και στην περίπτωση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής που κατοχυρώνει το άρθρο 8 Α της Συνθήκης υπέρ των πολιτών της Ένωσης. Το επίμαχο άρθρο παρουσιάζει την ιδιομορφία ότι εγκαθιδρύει στην κοινοτική έννομη τάξη ένα αμιγώς ατομικό δικαίωμα, το οποίο έχει την αντίστοιχη μορφή με εκείνη του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που εξασφαλίζεται σε συνταγματικό επίπεδο στο εσωτερικό των εννόμων τάξεων των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, παράγει άμεσα αποτελέσματα, με την έννοια ότι επιβάλλει τον σεβασμό του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των Ευρωπαίων πολιτών από τις κοινοτικές και τις εθνικές αρχές και ειδικότερα, την αποφυγή της θέσπισης περιορισμών οι οποίοι θίγουν στον πυρήνα του το δικαίωμα αυτό. Οι προπαρατεθείσες σκέψεις έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ερμηνεία ενός χωρίου της παραγράφου 1, του άρθρου 8 Α, σύμφωνα με το οποίο, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής αναγνωρίζεται «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της». Αρκεί η επιφύλαξη αυτή για να κλονίσει την αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος του άρθρου 8 Α; Νομίζω πως όχι. Η κρίσιμη φράση δεν θίγει τον άμεσο χαρακτήρα του παρεχόμενου δικαιώματος, δεν αναιρεί δηλαδή τη σαφή και απαλλαγμένη αιρέσεων μορφή των προς ερμηνεία διατάξεων. Όπως ορθώς τονίζει η Επιτροπή, το Δικαστήριο κατέληξε χωρίς δισταγμό στο ίδιο συμπέρασμα όταν παλαιότερα είχε κληθεί να ερμηνεύσει διατάξεις της Συνθήκης, η εφαρμογή των οποίων συνοδευόταν από γενικές επιφυλάξεις [70]. Είναι, εξάλλου, ίδιον κάθε δικαιώματος που αναγνωρίζεται από μία έννομη τάξη, το ότι δεν ασκείται ανεξέλεγκτα και σε βάρος άλλων δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων, αλλά υπόκειται στα όρια και τους περιορισμούς που είναι απαραίτητοι για την ορθή λειτουργία του νομικού συστήματος στο οποίο εντάσσεται.

91. Ωστόσο, η εισαγωγή της κατά τα ανωτέρω επιφυλάξεως στο κείμενο της παραγράφου 1 του άρθρου 8 Α ενδέχεται να περιορίσει με άλλο τρόπο το δεσμευτικό πεδίο του παρεχόμενου δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή. Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι [71] η πρόβλεψη από τον συντάκτη του κρίσιμου άρθρου πως το δικαίωμα αυτό δεν υφίσταται σε απόλυτη μορφή αλλά «με τις προϋποθέσεις» που προβλέπονται στο πρωτογενές και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, έχει την ακόλουθη έννοια: ναι μεν δεν αίρει τα άμεσα αποτελέσματα της επίμαχης διάταξης, περιορίζει όμως την παραγωγή τους εντός πλαισίου το οποίο έχει ήδη διαμορφωθεί από τους προϋπάρχοντες κανόνες του κοινοτικού δικαίου για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Με άλλα λόγια, το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 8 Α δεν μπορεί να οδηγήσει σε υπέρβαση των ορίων που έχουν τεθεί στην άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, όπως αυτή κατοχυρώνεται διαμέσου των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης και των σχετικών διατάξεων της παράγωγης νομοθεσίας. Σε σχέση με το ζήτημα που μας αφορά, η αποδοχή της προσέγγισης αυτής θα είχε ως συνέπεια να αναγνωρίζεται μεν σε όλους τους πολίτες της Ένωσης το δικαίωμα να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο εσωτερικό της Κοινότητας, υπό την προϋπόθεση όμως της επιδείξεως διαβατηρίου ή ενός δελτίου ταυτότητας, στο μέτρο που η προϋπόθεση αυτή προβλέπεται παγίως από τους κανόνες του παραγώγου δικαίου.

70 — Με πιο ενδιαφέρον, το παράδειγμα του άρθρου 48, το οποίο κατοχυρώνει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, «με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας». Για το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 48, βλ. ανωτέρω σημεία 27 επ.

71 — Βλ. τις παρατηρήσεις που αναπτύσσει η Επιτροπή στο υπόμνημά της, σημεία 27 επ.

92. Κατανοώ ότι η ανωτέρω συλλογιστική βρίσκει κάποιο έρεισμα στο γράμμα των επίμαχων διατάξεων του άρθρου 8 Α. Είναι εντούτοις απορριπτέα διότι δεν συνάδει με το πνεύμα των υπό εξέταση διατάξεων και με όσα αναφέρθηκαν προηγούμενα σε σχέση με την ειδική θέση και τη θεμελιώδη σημασία του άρθρου 8 Α στο σύστημα των κανόνων της Συνθήκης ΕΚ, στο πλαίσιο μιας Κοινότητας με γενική και όχι μόνον οικονομική φύση.

93. Αν τα δικαιώματα που κατοχυρώνει το άρθρο 8 Α αποτελούσαν απλώς μια επανάληψη των όσων αναγνωρίζει ήδη η κοινοτική έννομη τάξη μέσω άλλων διατάξεων, σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, τότε δεν φαίνεται δικαιολογημένη η προσθήκη του επίμαχου άρθρου στο κείμενο της Συνθήκης και μάλιστα σε τόσο νευραλγική θέση. Εξηγήθηκε προηγούμενα ότι μέσω της νομολογίας και της παράγωγης νομοθεσίας, ο κύκλος των προσώπων στα οποία αναγνωριζόταν η ελεύθερη κυκλοφορία χάριν της επιτεύξεως της κοινής αγοράς είχε διευρυνθεί σημαντικά ήδη πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και περιελάμβανε όλους τους υπηκόους των κρατών μελών και τα μέλη της οικογενείας τους, ανεξαρτήτως από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, «υπό τον όρο ότι διαθέτουν οι ίδιοι και τα μέλη της οικογενείας τους υγειονομική ασφάλιση που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής, καθώς και επαρκείς πόρους ώστε να μην επιβαρύνουν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής» [72].

72 — Άρθρο 1, παράγραφος 1, της προμνησθείσας οδηγίας 90/364.

94. Αν ακολουθήσουμε την κατά τα ανωτέρω ιδιαιτέρως περιοριστική θεώρηση του άρθρου 8 Α και εξαρτήσουμε πλήρως την εφαρμογή των δικαιωμάτων που αυτό αναγνωρίζει από τον τρόπο και τις κλασσικές προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας που είχαν διαμορφωθεί πριν από την αναθεώρηση του Μάαστριχτ, τότε το άρθρο 8 Α χάνει μεγάλο μέρος από το χρήσιμο αποτέλεσμά του. Εμφανίζεται να μην έχει άλλες έννομες συνέπειες από το ότι επεκτείνει ελάχιστα μια ευνοϊκή κατάσταση, προϋπάρχουσα ήδη από την εποχή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, καλύπτοντας πλέον και όσους κοινοτικούς υπηκόους δεν έχουν επαρκή υγειονομική κάλυψη και επαρκείς πόρους.

95. Το άρθρο 8 Α δεν τέθηκε όμως μόνο για παρόμοιες περιθωριακές περιπτώσεις. Εξηγήθηκε ανωτέρω ότι η βασική του λειτουργία συνίσταται στην αναγνώριση ενός θεμελιώδους δικαιώματος υπέρ των πολιτών της Ένωσης, η φύση, η ένταση και η έκταση του οποίου διαφέρει από τα ευνοϊκά αποτελέσματα που παρήγαγε η τήρηση της κλασσικής κοινοτικής αρχής περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, δυνάμει των άρθρων 48 επ. της Συνθήκης ή των σχετικών κανόνων του παραγώγου δικαίου. Το άρθρο 8 Α εισάγει μία *υπέρβαση* στο κοινοτικό δίκαιο της παγιωμένης μέχρι εκείνη τη στιγμή εννοιολογικής σύλληψης της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Για το λόγο αυτό δεν είναι πάντοτε δυνατή η μεταφορά του «κοινοτικού κεκτημένου» σε σχέση με την ενλόγω αρχή και στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 8 Α της Συνθήκης.

96. Αν λοιπόν η διέλευση των συνόρων εξαρτώνταν μέχρι σήμερα πάντοτε από την

επίδειξη διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας, με την έννοια ότι η επίδειξη αυτή συνιστούσε κοινοτικώς αποδεκτή «προϋπόθεση» για την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας, αυτό δεν σημαίνει ότι η συγκεκριμένη «προϋπόθεση» διέπει αυτόματα και βαρύνει ούτως ή άλλως την άσκηση του δικαιώματος για ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή που κατοχυρώνει το άρθρο 8 Α. Για να μεταφερθεί η «προϋπόθεση» αυτή και στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 8 Α, είναι απαραίτητο να μην συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό του ιδιαίτερου δικαιώματος που χορηγείται μέσω του άρθρου αυτού ούτε να θίγει τον πυρήνα του ενλόγω δικαιώματος. Αυτή είναι, κατά τη γνώμη μου, η μόνη ερμηνευτική προσέγγιση της παραγράφου 1, του άρθρου 8 Α — και ειδικώς, της επιφύλαξης που αυτό περιέχει σε σχέση με προϋπάρχοντες «περιορισμούς ή προϋποθέσεις»— η οποία σέβεται το «χρήσιμο αποτέλεσμα» του άρθρου αυτού και αναδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία του στο σύστημα των κανόνων της Συνθήκης.

γ) Το άρθρο 8 Α της Συνθήκης και οι διασυνοριακοί έλεγχοι στο εσωτερικό της Κοινότητας

97. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ εισήγαγε στον κοινοτικό νομικό χώρο ένα θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα με άμεσο αποτέλεσμα, το οποίο συνίσταται στη δυνατότητα των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο εσωτερικό της Κοινότητας. Η θέσπιση περιορισμών και προϋποθέσεων στην άσκηση του δικαιώματος αυτού είναι νοητή αν τα σχετικά μέτρα είναι δικαιολογημένα και δεν θίγουν το δικαίωμα στον πυρήνα του. Υπό το πρίσμα αυτό θα κριθεί κατά πόσον είναι επιτρεπτοί, αφενός, οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις που έχουν ήδη τεθεί στο κοινοτικό δίκαιο σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων — όπως τη γνωρίζαμε μέχρι σήμερα — και αφετέρου, τα όρια που θα τεθούν στο μέλλον από τον κοινοτικό νομοθέτη. Ας σημειωθεί ότι, όπως ορθώς παραδέχεται με τις παρατηρήσεις της και η Επιτροπή, όταν αναζητείται κατά πόσον ένας περιορισμός ή μία προϋπόθεση είναι σύμφωνοι με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης, κρίσιμο είναι να λαμβάνεται υπόψη πως η εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής είναι ο κανόνας, οπότε πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, ενώ τα τιθέμενα όρια έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, οπότε πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενώς.

98. Ειδικώς για το ζήτημα της διέλευσης των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας, η ειδοποιός κατά τη γνώμη μου διαφορά που χωρίζει το άρθρο 8 Α από το κοινοτικό δίκαιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων ως είχε μέχρι εκείνη τη στιγμή, συνίσταται στο εξής: ενώ στο παρελθόν, η άσκηση συστηματικών μεθοριακών ελέγχων και η επιβολή της υποχρέωσης επιδείξεως ενός διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας ήταν ένα κοινά αποδεκτό γενικό εμπόδιο στη διέλευση των συνόρων, χωρίς να αναζητείται περαιτέρω κατά πόσον ο περιορισμός αυτός ήταν σε κάθε περίπτωση δικαιολογημένος, αντίστοιχη προσέγγιση *δεν είναι αυτονόητη* όταν τίθεται θέμα εφαρμογής του άρθρου 8 Α της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, η αποδοχή του καθεστώτος συστηματικών μεθοριακών ελέγχων προϋποθέτει ότι, είτε το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία του άρθρου 8 Α δεν παρεμποδίζεται από την άσκηση των ελέγχων αυτών και από την επιβολή της γενικής υποχρέωσης επιδείξεως ταξιδιωτικού εγγράφου κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας,

είτε το επίμαχο εμπόδιο είναι σε κάθε περίπτωση αυτομάτως δικαιολογημένο και δεν θίγει τον πυρήνα του ενλόγω δικαιώματος.

99. Φρονώ ότι οι ανωτέρω προϋποθέσεις δεν υφίστανται στην περίπτωση του άρθρου 8 Α. Καταρχάς, η θέσπιση περιορισμών στη διέλευση των εσωτερικών συνόρων συνιστά σαφώς εμπόδιο στην κατοχυρούμενη από το κρίσιμο άρθρο ελεύθερη κυκλοφορία. Εξάλλου — και αυτό είναι ίσως το σημαντικότερο — το ενλόγω εμπόδιο θίγει το δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 8 Α με τρόπο σαφώς εντονότερο από ό,τι έπλησσε τη νομική κατάσταση των διακινουμένων υπηκόων των κρατών μελών κατά την περίοδο πριν από την εισαγωγή του κρίσιμου άρθρου.

100. Υπενθυμίζω ότι στην περίπτωση της εφαρμογής των άρθρων 48 επ., απώτερος σκοπός της αναγνωρίσεως ελεύθερης κυκλοφορίας υπέρ των υπηκόων των κρατών μελών ήταν η μετάβασή τους σε άλλο κράτος μέλος, στο μέτρο που η μετάβαση ήταν ωφέλιμη για την κοινή αγορά [73]. Ο σκοπός της προώθησης της κοινής αγοράς (είτε με την παροχή εργασίας και υπηρεσιών, είτε με την κατανάλωση αγαθών και υπηρεσιών) δεν διακυβεύεται σημαντικά μόνο και μόνο διότι επιβάλλεται γενικώς στα διακινούμενα πρόσωπα η επίδειξη διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας. Για το λόγο αυτό, η σχετική υποχρέωση, παρά το ό,τι συνιστά ένα εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία, δεν θεωρήθηκε ποτέ ότι αντιβαίνει στα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ.

101. Αντιθέτως, η θέσπιση του ίδιου ακριβώς εμποδίου για την άσκηση του δικαιώματος του άρθρου 8 Α θίγει με σαφώς βαρύτερο τρόπο το δικαίωμα αυτό. Η ελεύθερη διέλευση των συνόρων αποτελεί *αυτή καθαυτή*, μια σημαντική συνιστώσα του δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία του πολίτη και όχι απλώς το μέσο για την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς [74]. Το επίμαχο εμπόδιο ενδέχεται να πλήσσει τον ίδιο το φορέα του δικαιώματος, δηλαδή τον πολίτη της Ένωσης, στο μέτρο που δεν του επιτρέπει να αντλήσει από το δικαίωμα αυτό όλες τις πιθανές και ευνοϊκές έννομες συνέπειες [75]. Εξάλλου, είναι αναπόσπαστο στοιχείο της ιδιότητας του πολίτη μιας έννομης τάξης, η αναγνώριση της δυνατότητας ανεξέλεγκτης (καταρχήν) κυκλοφορίας στη γεωγραφική επικράτεια αυτής της έννομης τάξης. Από την άποψη αυτή, ο πολίτης της Ένωσης βρίσκεται στην ίδια θέση με τον πολίτη ενός κράτους μέλους. Όσο προβληματική από την άποψη του συνταγματικού δικαίου είναι η διαίρεση της εθνικής επικράτειας σε ζώνες κατά τη διέλευση των οποίων ασκούνται γενικοί και συστηματικοί έλεγχοι στους πολίτες και απαιτείται πάντοτε η επίδειξη ταυτότητας, αντίστοιχα ερωτηματικά εγείρει, από τη σκοπιά του σύγχρονου κοινοτικού

73 — Ακόμη και η απλή διαμονή σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο της ιθαγένειας, ενός προσώπου που δεν εργάζεται αλλά έχει εισοδήματα, παρουσιάζει οικονομικό ενδιαφέρον από την άποψη του κοινοτικού δικαίου, στο μέτρο που το πρόσωπο αυτό δεν μπορεί παρά να καταναλώνει αγαθά ή να δέχεται υπηρεσίες. Από την άποψη αυτή, η ελεύθερη κυκλοφορία σχεδόν κάθε προσώπου, ακόμη και αυτού που δεν ασκεί καμία δραστηριότητα, έχει οικονομικό αντίκτυπο που συνδέεται με την κοινή αγορά.

74 — Βλ., ανωτέρω, την ανάλυσή μου ως προς τη διαφορά μεταξύ λειτουργικού και ουσιαστικού δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία.

75 — Η θέση αυτή δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί και στην περίπτωση των άρθρων 48 επ. Τα υπάρχοντα εμπόδια στην ανεξέλεγκτη διέλευση των συνόρων δεν επηρεάζουν την ουσία των «δικαιωμάτων» που απορρέουν από την ελεύθερη κυκλοφορία.

δικαίου, η διατήρηση τέτοιων γενικών περιορισμών κατά την εφαρμογή του άρθρου 8 Α.

102. Επομένως — τουλάχιστον σε επίπεδο αρχών — η οργάνωση συστηματικών ελέγχων για κάθε πολίτη της Ένωσης που διέρχεται τα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας και η επιβολή σε αυτόν γενικής υποχρέωσης επιδείξεως διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας συνιστούν εμπόδια τα οποία πλήσσουν στην ουσία του το δικαίωμα που κατοχυρώνει το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ και τα οποία δεν είναι *αυτομάτως* ανεκτά και δικαιολογημένα.

103. Αυτό δεν σημαίνει όμως ότι η επιβολή παρόμοιων εμποδίων είναι αδιανόητη. Το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 8 Α δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι παρέχει τη δυνατότητα σε κάθε πολίτη της Ένωσης να διέρχεται *πάντοτε* τα σύνορα χωρίς να επιδεικνύει δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο. Η *γενική* άρση των μεθοριακών ελέγχων στο εσωτερικό της Κοινότητας δεν απορρέει από το άρθρο 8 Α της Συνθήκης, τη στιγμή μάλιστα που, όπως είδαμε, δεν επιβάλλεται ευθέως από το άρθρο 7 Α αυτής [76], το οποίο αντιμετωπίζει το επίμαχο ζήτημα από τη γενική του διάσταση.

104. Το άρθρο 8 Α περιορίζεται στη θέσπιση ειδικής υποχρέωσης των φορέων της δημόσιας εξουσίας να αποφεύγουν μέτρα ή ενέργειες τα οποία συνιστούν υπέρμετρα εμπόδια στην άσκηση του δικαιώματος που κατοχυρώνεται με το άρθρο αυτό, εκτός αν τα ενλόγω εμπόδια πληρούν ορισμένα κριτήρια ώστε να θεωρούνται συμβατά με το κοινοτικό δίκαιο. Τα σχετικά κριτήρια, είναι κατά τη γνώμη μου, τα ίδια με εκείνα που έχουν διατυπωθεί νομολογιακά σε σχέση με τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης [77]. Δεν είναι όμως αυτονόητο ότι η εφαρμογή των επίμαχων κριτηρίων σε σχέση με το άρθρο 8 Α οδηγεί στα ίδια αποτελέσματα με εκείνα που αντλούντο όταν εφαρμοστέοι κανόνες ήσαν μόνο τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης. Όπως εξηγήθηκε προηγούμενα, φρονώ ότι το περιεχόμενο των άρθρων 8 Α και 48 επ. της Συνθήκης δεν ταυτίζεται. Επομένως, ένα εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία το οποίο εθεωρείτο κοινοτικώς ανεκτό δυνάμει των άρθρων 48 επ. ενδέχεται να κριθεί αντίθετο προς το κοινοτικό δίκαιο διότι πλήσσει το δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 8 Α.

105. Μεταφέροντας την προμνησθείσα νομολογία [78] στο πλαίσιο του άρθρου 8 Α, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι κάθε εμπόδιο που ενδέχεται να «παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική» την άσκηση των δικαιωμάτων που εξασφαλίζει το επί-

76 — Η Επιτροπή στηρίζει σε μεγάλο βαθμό τη συλλογιστική της στο επιχείρημα ότι το άρθρο 8 Α δεν μπορεί από μόνο του να έχει ευρύτερο ρυθμιστικό πεδίο από εκείνο που έχουν τα άρθρα 8 Α και 7 Α μαζί. Η προσέγγιση αυτή είναι καταρχήν ορθή. Πράγματι, αν το άρθρο 7 Α το οποίο τάσσει την κοινοτική υποχρέωση της δημιουργίας ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, με άλλα λόγια της γενικής κατάργησης των διασυνοριακών ελέγχων, δεν παράγει άμεσα αποτελέσματα, η ίδια υποχρέωση δεν μπορεί να αποκτήσει εντονότερο δεσμευτικό χαρακτήρα εμμέσως από την εφαρμογή του άρθρου 8 Α. Ωστόσο, από την ορθή αυτή παρατήρηση, η Επιτροπή αντλεί εσφαλμένα συμπεράσματα, θεωρώντας ότι το κανονιστικό status quo που προϋπήρχε του άρθρου 8 Α, ήτοι η επιβολή της γενικής υποχρέωσης επίδειξης διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας, από τη στιγμή που δεν ανατρέπεται στο σύνολό της διαμέσου του άρθρου 7 Α, συνεχίζει να ισχύει ως έχει χωρίς να επηρεάζεται στο παραμικρό από την προσθήκη του άρθρου 8 Α στο κείμενο της Συνθήκης.

77 — Η χρησιμοποίηση των ίδιων νομολογιακών κριτηρίων αναδεικνύει τη σχέση που συνδέει το άρθρο 8 Α με τα άρθρα 48 επ. της Συνθήκης. Το πρώτο συνιστά βεβαίως, όπως αναλύθηκε προηγούμενα, μια υπέρβαση του status quo που είχε διαμορφωθεί σε σχέση με τα άρθρα 48 επ., και για το λόγο αυτό δεν είναι δυνατό τα δεδομένα του κοινοτικού δικαίου που προϋπήρχαν του άρθρου 8 Α να μπορούν να μεταφερθούν αυτούσια και αυτόματα στο πλαίσιο του άρθρου 8 Α. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι τα δεδομένα αυτά είναι άχρηστα για την ερμηνευτική και πρακτική προσέγγιση του άρθρου 8 Α. Το αντίθετο μάλιστα, είναι κρίσιμα για την εννοιολογική απόδοση και την εφαρμογή του τελευταίου, στο μέτρο που αυτό κατέχει στο σύστημα της Συνθήκης ΕΚ αντίστοιχη θέση με εκείνη που κατείχαν στο σύστημα της Συνθήκης ΕΟΚ τα άρθρα 48 επ.

78 — Βλ., ανωτέρω σημεία 28 και 29.

μαχο άρθρο συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο εφόσον πρώτον, εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων, δεύτερον, δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, τρίτον, είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και τέταρτον, δεν είναι δεσμευτικό πέρα του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Υπό το πρίσμα των κριτηρίων αυτών θα πρέπει να εξετασθεί η συμβατότητα με το κοινοτικό δίκαιο των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας και η επιβολή της γενικής υποχρέωσης επιδείξεως δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου.

106. Κατά μία άποψη, οι ενλόγω γενικοί περιορισμοί στη διέλευση των συνόρων πληρούν τα κριτήρια που απαριθμήθηκαν ανωτέρω και θα πρέπει να θεωρηθούν σύμφωνοι με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης και το κοινοτικό δίκαιο γενικότερα. Το συμπέρασμα αυτό ερείδεται ως επί το πλείστον στους ίδιους λόγους για τους οποίους διαπιστώθηκε προηγούμενα ότι το άρθρο 7 Α δεν παράγει άμεσα έννομα αποτελέσματα. Η ανυπαρξία ενός μηχανισμού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, ο οποίος θα επιτρέψει τον πλήρη έλεγχο των προσώπων που εισέρχονται σε αυτή, καθιστά δικαιολογημένη τη διενέργεια ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για λόγους κοινοτικού και εθνικού δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα, η επιβολή της γενικής υποχρέωσης επίδειξης διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας όχι μόνον δεν δημιουργεί διακρίσεις αλλά επιπλέον φαίνεται κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος χωρίς να δεσμεύει υπέρμετρα τους φορείς του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

107. Φρονώ ωστόσο ότι είναι ορθότερη μια ελαφρώς αποκλίνουσα προσέγγιση. Δεν αμφισβητώ ότι η ανυπαρξία ενός αποτελεσματικού κοινοτικού συστήματος ελέγχου των εξωτερικών συνόρων δικαιολογεί, καταρχήν, τη διατήρηση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, καταλληλότερη μορφή των οποίων είναι η επιβολή σε κάθε διερχόμενο της επίδειξης διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας. Είναι όμως το συμπέρασμα αυτό απόλυτο; *Με άλλα λόγια, οι ατέλειες και αδυναμίες της κοινοτικής έννομης τάξης αρκούν για να δικαιολογήσουν τη θέσπιση ενός γενικού και καθολικού εμποδίου, την αναγκαιότητα, καταλληλότητα και stricto sensu αναλογικότητα του οποίου δεν δικαιούνται να αμφισβητήσουν σε καμία περίπτωση οι φορείς του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας; Νομίζω πως όχι.*

108. Προτιμότερο είναι, στην παρούσα φάση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και από την άποψη της συστηματικής ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, να δοθεί στον εθνικό δικαστή η δυνατότητα να εξετάζει κάθε φορά, στο πλαίσιο της ad hoc επεξεργασίας της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιόν του, αν περιορισμός που επιβλήθηκε σε σχέση με τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας πληροί τα προπαρατεθέντα νομολογιακά κριτήρια, αν δηλαδή ο διασυνοριακός έλεγχος, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες που έλαβε χώρα, συνάδει με το άρθρο 8 Α

της Συνθήκης. Διότι η ανυπαρξία αποτελεσματικού κοινοτικού μηχανισμού σε σχέση με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, ο οποίος καθιστά εφικτή την άρση των περιορισμών στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι δεν υπάρχουν αντίστοιχοι εξωκοινοτικοί μηχανισμοί, διαμορφωθέντες στο πλαίσιο του δημοσίου διεθνούς δικαίου ή της διακυβερνητικής συνεργασίας των κρατών μελών, η εφαρμογή των οποίων επιτρέπει σε ειδικά γεωγραφικά σημεία τη μείωση ή την εξάλειψη των σχετικών περιορισμών.

109. Η ανωτέρω παρατήρηση δεν είναι απλώς υποθετική. Μπορώ να αναφέρω ως παράδειγμα τέτοιου εξωκοινοτικού μηχανισμού, για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, εκείνο που δημιουργούν οι συμφωνίες του Σένγκεν. Γνωρίζω ότι η ερμηνεία των συμφωνιών αυτών δεν εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου, ούτε είναι στις προθέσεις μου να προσεγγίσω ερμηνευτικά τις συμφωνίες αυτές. Το σχετικό ζήτημα ανήκει όμως στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή. Το ζητούμενο είναι λοιπόν κατά πόσον ο εθνικός δικαστής δύναται να χρησιμοποιήσει αυτό το «εξωκοινοτικό κεκτημένο» προς το σκοπό της πληρέστερης εφαρμογής ενός θεμελιώδους κοινοτικού κανόνα, όπως είναι αυτός του άρθρου 8 Α. Δηλαδή, να εξετάσει με τρόπο συνολικό και χωρίς να περιορίζεται στο πεδίο των κοινοτικών κανόνων, το πραγματικό και νομικό πλαίσιο εντός του οποίου ένας πολίτης της Ένωσης επιχειρεί να διέλθει τα σύνορα ενός κράτους μέλους προερχόμενος από ένα άλλο κράτος μέλος, και στη συνέχεια να αποφανθεί (ενδεχομένως) ότι, ενόψει των *ειδικών* αυτών νομικών και πραγματικών δεδομένων, η επιβολή σε αυτόν συστηματικού διασυνοριακού ελέγχου και υποχρέωσεως επιδείξεως διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας συνιστά υπέρμετρο εμπόδιο στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας, το οποίο δεν δικαιολογείται από «επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος» ή, εν πάση περιπτώσει, δεσμεύει το συγκεκριμένο πολίτη «πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη ενός σκοπού που άπτεται του δημοσίου συμφέροντος».

110. Η λύση αυτή παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα.

111. Πρώτον, αναδεικνύει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το περιεχόμενο του άρθρου 8 Α της Συνθήκης, διευρύνοντας τη σφαίρα των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης παρά την ανυπαρξία κοινοτικού μηχανισμού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Θα ήταν ατυχές οι πολίτες να επιβαρύνονται με τις συνέπειες που επιφέρει είτε η αδράνεια των κοινοτικών νομοθετικών οργάνων είτε ο αρνητισμός των κρατών μελών σχετικά με την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

112. Δεύτερον, επιτυγχάνει τον περιορισμό (ενδεχομένως) ορισμένων εμποδίων στην ελεύθερη διακίνηση των πολιτών χωρίς να θέτει σε κίνδυνο άλλες προτεραιότητες της ευρωπαϊκής ενοποίησης και χωρίς να διακυβεύονται τα αναφαίρετα δικαιώματα των κρατών μελών ως προς τον έλεγχο των

προσώπων που βρίσκονται στο εσωτερικό τους [79], δικαιώματα τα οποία έχει προ πολλού αναγνωρίσει το Δικαστήριο [80].

113. Τρίτον, ανάγει τον εθνικό δικαστή σε ενεργό φύλακα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων ειδικώς για το ζήτημα της διέλευσης των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας, παρέχοντάς του τη δυνατότητα να αντλήσει από τη γενικότερη εξέλιξη του δικαίου τα στοιχεία εκείνα που είναι χρήσιμα για την καλύτερη εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα [81].

114. Τέταρτον — και κυριότερο — συμπλέει με τις μελλοντικές (κατά πάσα πιθανότητα) εξελίξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, όπως περιγράφονται στα σχετικά άρθρα της Συνθήκης του Άμστερνταμ και στα πρωτόκολλα που έχουν προσαρτηθεί σε αυτή. Ειδικότερα, το πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπογράφηκε ακριβώς για να εντάξει στην κοινοτική έννομη τάξη τα όσα επιτεύχθηκαν με τις συμφωνίες του Σένγκεν σε σχέση με τους συνοριακούς ελέγχους, τις θεωρήσεις, το πολιτικό άσυλο ή την ανταλλαγή πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με την παράγραφο 1, του άρθρου 2, του κρίσιμου πρωτοκόλλου, «από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το κεκτημένο του Σένγκεν (...) θα εφαρμόζεται αμέσως στα δεκατρία κράτη μέλη που αναφέρονται στο άρθρο 1 [82] (...)». Με άλλα λόγια, ο κοινοτικός συντακτικός νομοθέτης δεν αρκείται στην αναγνώριση, με τα προμνησθέντα άρθρα 73 Θ επ. της Συνθήκης του Άμστερνταμ, αρμοδιοτήτων υπέρ των κοινοτικών οργάνων για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης· μεριμνά επίσης ώστε η μέχρι σήμερα πραγματοποιηθείσα σύγκλιση, έστω και εκτός κοινοτικού δικαίου, να χρησιμοποιηθεί για την καλύτερη πρόοδο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Φρονώ ότι η λύση που υποστηρίζω ανωτέρω σε σχέση με τη δυνατότητα του εθνικού δικαστή να εκτιμήσει, μεταξύ άλλων, και τα πρακτικά αποτελέσματα της εφαρμογής των συμφωνιών του Σένγκεν στη χώρα του, πριν αποφανθεί επί του αν ένας εθνικός περιορισμός στη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας συνάδει ή όχι με το άρθρο 8 Α, εντάσσεται στην ίδια συλλογιστική που ενέπνευσε τη Διάσκεψη του Άμστερνταμ στην υπογραφή του κατά τα ανωτέρω πρωτοκόλλου.

115. Παραμένουν προς εξέταση οι συνέπειες της προτεινόμενης λύσεως επί των ήδη υπαρχόντων κανόνων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου οι οποίοι δέχονται την επίδειξη διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας ως γενική προϋπόθεση για τη διέλευση των

79 — Εξηγήθηκε προηγούμενα ότι ο περιορισμός ή η άρση των διασυνοριακών ελέγχων μεταξύ των κρατών μελών προϋποθέτει τη δημιουργία αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου των υπολοίπων συνόρων των κρατών μελών, για τη δημιουργία του οποίου θα έχουν συμβάλει ή συναινέσει τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στην προσπάθεια καταργήσεως των εσωτερικών συνόρων. Εφόσον αυτό επιτευχθεί, τότε τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη δεν κινδυνεύουν να εξαναγκασθούν, μέσω της καταργήσεως των μεταξύ τους συνοριακών ελέγχων, στην υποδοχή και φιλοξενία ανεπιθύμητων υπηκόων τρίτων χωρών. Από τη στιγμή που οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών διενεργούνται με τον κοινώς συμφωνηθέντα τρόπο και η διέλευση και διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών οργανώνεται σύμφωνα με κοινά αποδεκτές προϋποθέσεις, δεν υπάρχει περίπτωση να εισέλθουν στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους, διαμέσου των ενδοκοινοτικών συνόρων, πρόσωπα τα οποία το ίδιο δεν θα δεχόταν να δεχθεί και μάλιστα με τις ίδιες ακριβώς προϋποθέσεις.

80 — Βλ. τις προμνησθείσες, στην υποσημείωση 42, αποφάσεις στην υπόθεση 321/87, Επιτροπή κατά Βελγίου και στην υπόθεση 265/88, Messner, καθώς επίσης και την προμνησθείσα, στην υποσημείωση 41, απόφαση στην υπόθεση C-68/89, Επιτροπή κατά Ολλανδίας.

81 — Η «λειτουργική» αυτή προσέγγιση των εξωκοινοτικών κανόνων ως νομικών δεδομένων από τα οποία μπορούν να αντληθούν στοιχεία για την καλύτερη ανάδειξη του κοινοτικού κανόνα δεν πρέπει να ξενίζει. Στο μέτρο που ο κοινοτικός και ο εξωκοινοτικός κανόνας έχουν το ίδιο πεδίο εφαρμογής, η συνδυασμένη προσέγγιση και εφαρμογή τους είναι απόρροια της ανάγκης για συνολική θεώρηση του νομικού φαινομένου και για καλύτερη απονομή της δικαιοσύνης. Στον ίδιο στόχο προσβλέπει εξάλλου το Δικαστήριο όταν καλεί τον εθνικό δικαστή να ερμηνεύει τους εσωτερικούς κανόνες «υπό το φως» του κοινοτικού δικαίου. Βλ., επί παραδείγματι, τις αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1993, υπόθεση C-334/92, Wagner Miret (Συλλογή 1993, σ. I-6911) και της 13ης Νοεμβρίου 1990, υπόθεση C-106/89, Marleasing (Συλλογή 1990, σ. I-4135).

82 — Εξαιρούνται το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία, κράτη τα οποία δεν έχουν μέχρι σήμερα δεχθεί να ενταχθούν στο ρυθμιστικό πεδίο των συμφωνιών Σένγκεν.

συνόρων στο πλαίσιο της εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Οι κανόνες αυτοί συνεχίζουν να έχουν πρακτική σημασία, κατά το ότι προσδιορίζουν το *υψηλότερο δυνατό εμπόδιο* που δύναται να τεθεί στους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι διέρχονται τα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας. Δεν έχουν όμως πλέον την έννοια ότι η επιβολή της υποχρέωσης επίδειξης διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας είναι πάντοτε θεμιτή και συνιστά υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις, ανεκτό περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας των Ευρωπαίων πολιτών. Αντιθέτως, η υποχρέωση αυτή πρέπει να είναι δικαιολογημένη, κάτι το οποίο, στο επίπεδο του αμιγούς κοινοτικού δικαίου δεν φαίνεται να γεννά αμφιβολίες λόγω της ανυπαρξίας κοινοτικού συστήματος ελέγχου των εξωτερικών συνόρων· δεν αποκλείεται όμως, η αποτελεσματική λειτουργία ενός αντίστοιχου εξωκοινοτικού μηχανισμού ελέγχου — ζήτημα το οποίο ανήκει στην εξουσία εκτίμησης του εθνικού δικαστή — να καθιστά την υποχρέωση αυτή αντίθετη προς τις θεμελιώδεις επιταγές του άρθρου 8 Α της Συνθήκης.

116. Η «εκσυγχρονισμένη» αυτή ανάγνωση των ισχυουσών διατάξεων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου και η μεταβολή κατ' αυτό τον τρόπο του ρυθμιστικού τους περιεχομένου, ακόμη και αν οδηγεί στην ανατροπή ενός παγιωμένου κανονιστικού status quo, δεν πρέπει να ξενίζει. Είναι απόρροια των εξελίξεων στο εσωτερικό της κοινοτικής έννομης τάξης και της προόδου που επιτεύχθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ προς το σκοπό της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

117. Πάντως, παρά τα όσα σημαντικά κατά τη γνώμη μου προέκυψαν από την εισαγωγή του άρθρου 8 Α στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, δεν νομίζω ότι η περίπτωση του Wisjenbeek, που απασχολεί το δικαστήριο της κύριας διαφοράς, προσφέρεται ως παράδειγμα διέλευσης των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας η οποία θα έπρεπε να επιτραπεί χωρίς κανένα απολύτως περιορισμό. Όπως εξηγήθηκε, το άρθρο 8 Α απαγορεύει την επιβολή εμποδίων στην άσκηση της ελευθερίας κυκλοφορίας, εκτός αν τα εμπόδια αυτά πληρούν ορισμένα κριτήρια ώστε να θεωρούνται θεμιτά από κοινοτική άποψη. Είμαι της γνώμης ότι η εφαρμογή του συνοριακού ελέγχου που προβλέπει το ολλανδικό διάταγμα περί αλλοδαπών στην επίδικη υπόθεση δεν συνιστά παραβίαση του άρθρου 8 Α της Συνθήκης, σύμφωνα τουλάχιστον με τα νομικά και πραγματικά δεδομένα που παρατίθενται στην παραπεμπτική διάταξη του εθνικού δικαστηρίου και δεν αμφισβητούνται. Συγκεκριμένα, ο κατηγορούμενος στην κύρια δίκη προσπάθησε να διέλθει τα σύνορα προερχόμενος από τη Γαλλία, χωρίς να υποβληθεί σε έλεγχο και χωρίς να συμμορφωθεί προς την κοινοτικώς προβλεπόμενη υποχρέωση επιδείξεως διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας. Τη χρονική στιγμή κατά την οποία έλαβε χώρα το κρίσιμο συμβάν, είχε μεν τεθεί σε εφαρμογή η Συνθήκη του Μάαστριχτ, ωστόσο, όπως διαπιστώνεται ακόμη και σήμερα, δεν είχε δημιουργηθεί ο κοινοτικός μηχανισμός περί ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, θεωρήσεων, χορηγήσεως ασύλου, κ.λπ., ο οποίος θα καθιστούσε τους ανωτέρω περιορισμούς αδικαιολόγητους και υπέρμετρους. Επίσης, δεν παρουσιάσθηκαν από το δικαστήριο της παραπομπής ή από τα μέρη που υπέβαλαν παρατηρήσεις, άλλα ειδικά στοιχεία τα οποία οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η επιβολή διασυνοριακού ελέγχου ήταν, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης υποθέσεως, αδικαιολόγητη [83]. Σε κάθε περίπτωση, το τελευταίο αυτό ζήτημα ανήκει προς εξέταση στην αποκλειστική αρμοδιότητα του δικαστηρίου της παραπομπής, και οι δικές μου παρατηρήσεις έχουν ενδεικτικό και υποθετικό χαρακτήρα.

83 — Οι συμφωνίες του Σένγκεν, στις οποίες αναφέρθηκε ο κατηγορούμενος στην κύρια δίκη, δεν είχαν ακόμη αρχίσει να παράγουν τα πλήρη αποτελέσματά τους κατά τον κρίσιμο χρόνο.

VI — Πρόταση

118. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως ακολούθως στα τεθέντα προδικαστικά ερωτήματα:

Πολίτης κράτους μέλους ο οποίος επιστρέφει σε αυτό προερχόμενος από άλλο κράτος μέλος απολαύει του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που κατοχυρώνεται με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ.

«α) Στην παρούσα φάση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, τα άρθρα 7 Α και 8 Α της Συνθήκης ΕΚ δεν μπορούν να έχουν την έννοια ότι επιβάλλουν την αυτόματη, πλήρη και γενική κατάργηση των συστηματικών μεθοριακών ελέγχων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας από πολίτη κράτους μέλους.

β) Το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ αντιτίθεται σε κάθε περιορισμό που ενδέχεται να παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση του δικαιώματος στην ελεύθερη κυκλοφορία που κατοχυρώνεται με το άρθρο αυτό — ως τέτοιος περιορισμός νοείται και η επιβολή της υποχρέωσης επιδείξεως διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας η παραβίαση της οποίας επισύρει ποινικές κυρώσεις — εκτός αν ο κρίσιμος περιορισμός εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων, δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν είναι δεσμευτικός πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού».