ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CHRISTINE STIX-HACKL

της 13ης Σεπτεμβρίου 2001 [1]

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή I-6596

II — Νομικό πλαίσιο I-6596

A — Κοινοτικό δίκαιο I-6596

B — Η εθνική νομοθεσία I-6601

III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία στην κύρια δίκη I-6603

IV — Προκαταρκτικές παρατηρήσεις επί της οικογενειακής συνένωσης I-6604

V — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος (επαναπροώθηση στα σύνορα) I-6606

A — Επιχειρήματα των διαδίκων I-6606

B — Εκτίμηση I-6607

1. Προϋποθέσεις εισόδου — Εξουσία των κρατών μελών να απαιτούν θεώρηση I-6608

2. Εξουσία των κρατών μελών να επαναπροωθούν στα σύνορα I-6610

α) Αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων I-6611

β) Δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και αρχή της αναλογικότητας I-6612

VI — Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος (παράνομη είσοδος στην επικράτεια) I-6614

A — Επιχειρήματα των διαδίκων I-6614

B — Εκτίμηση I-6615

1. Άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής I-6615

2. Απομάκρυνση από την επικράτεια του κράτους μέλους I-6616

α) Αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων I-6617

β) Δικαίωμα προστασίας της οικογενειακής ζωής και αρχή της αναλογικότητας I-6618

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

VII — Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος (νόμιμη είσοδος στην επικράτεια, λήξη της ισχύος της θεωρήσεως) ..... I - 6618
A — Επιχειρήματα των διαδίκων ..... I - 6619
B — Εκτίμηση ..... I - 6620
1. Άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής ..... I - 6620
2. Απομάκρυνση από την επικράτεια ..... I - 6621
VIII — Επί του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος (μέσα παροχής ένδικης προστασίας) ..... I - 6622
A — Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία ..... I - 6622
B — Εκτίμηση ..... I - 6623
IX — Πρόταση ..... I - 6627

I — Εισαγωγή

1. Το Conseil d'État (Βέλγιο) υποβάλλει στο Δικαστήριο σειρά ερωτημάτων σχετικών με το νομικό καθεστώς υπηκόων τρίτων κρατών που είναι σύζυγοι πολιτών της Ενώσεως. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν, ειδικότερα, την επαναπροώθηση στα σύνορα, την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής, τη λήψη μέτρων απομάκρυνσής τους από την επικράτεια και τα μέσα παροχής ένδικης προστασίας.

II — Νομικό πλαίσιο

A — *Κοινοτικό δίκαιο*

2. Η οδηγία 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας [2] (στο εξής: οδηγία 64/221), εφαρμόζεται, επίσης, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 2, αυτής στους συζύγους και τα μέλη της οικογένειας ορισμένων υπηκόων κράτους μέλους που πληρούν τις προϋποθέσεις των κανονισμών και των οδηγιών που εκδίδονται στον τομέα αυτό προς εκτέλεση της Συνθήκης, προκειμένου περί ασκήσεως μισθωτής ή μη μισθωτής δραστηριότητας ή ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

3. Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής ορίζει:

«1. Τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16.

2. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν δύνανται καθ' εαυτές να αιτιολογήσουν την λήψη παρόμοιων μέτρων.

3. Η λήξη ισχύος της ταυτότητος ή του διαβατηρίου που επέτρεψε την είσοδο στην χώρα υποδοχής και την έκδοση της αδείας διαμονής δεν δύναται να αποτελέσει λόγο απομακρύνσεως από την επικράτεια.

4. Το κράτος που εξέδωσε την ταυτότητα ή το διαβατήριο επιτρέπει χωρίς διατυπώσεις την επάνοδο στην επικράτειά του εκείνου υπέρ του οποίου έχει εκδοθεί το έγγραφο έστω κι αν το εν λόγω έγγραφο δεν ισχύει πλέον ή αν αμφισβητείται η ιθαγένεια του προσώπου αυτού».

4. Το άρθρο 8 της οδηγίας προβλέπει ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να ασκήσει κατά της αποφάσεως περί αρνήσεως εισόδου, αρνήσεως εκδόσεως ή ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή κατά της αποφάσεως περί απομακρύνσεως από την επικράτεια, τις προσφυγές που δύνανται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως.

5. Το άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 64/221 ορίζει ότι:

«1. Αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στην νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, η απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή η απόφαση περί απομακρύνσεως του κατόχου αδείας διαμονής από την επικράτεια λαμβάνεται από την διοικητική αρχή — εκτός επειγουσών περιπτώσεων — μόνο κατόπιν γνώμης αρμοδίας αρχής της χώρας υποδοχής, ενώπιον της οποίας ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του και να δύναται να επικουρείται ή να εκπροσωπείται κατά τους διαδικαστικούς όρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία.

Η αρχή αυτή πρέπει να είναι άλλη από εκείνη που έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει την απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή την απόφαση περί απομακρύνσεως.

2. Οι αποφάσεις περί αρνήσεως εκδόσεως της πρώτης αδείας διαμονής, καθώς και οι αποφάσεις περί απομακρύνσεως προ της εκδόσεως της εν λόγω αδείας υποβάλλονται προς εξέταση, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, στην αρχή εκείνη, η προηγουμένη γνώμη της οποίας προβλέπεται από την παράγραφο 1. Ο ενδιαφερόμενος επιτρέπεται τότε να αναλάβει αυτοπροσώπως την υπεράσπισή του, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην υπεράσπιση αυτή.»

6. Η οδηγία 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 [3] (στο εξής: οδηγία 68/360), εφαρμόζεται, δυνάμει του άρθρου 1 αυτής, επί των προσώπων επί των οποίων έχει εφαρμογή ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας [4]

7. Το άρθρο 3 της οδηγίας 68/360 ορίζει:

«1. 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.

2. Δεν δύναται να επιβληθεί θεώρηση εισόδου ή άλλη ισοδύναμη υποχρέωση εκτός αν πρόκειται για τα μέλη της οικογενείας, τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους. Τα κράτη μέλη παρέχουν στα πρόσωπα αυτά κάθε διευκόλυνση για την λήψη των αναγκαίων θεωρήσεων.»

8. Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 ορίζει ότι:

«1. Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν το δικαίωμα διαμονής στην επικράτειά τους στα αναφερόμενα στο άρθρο 1 πρόσωπα τα οποία είναι σε θέση να προσκομίσουν τα έγγραφα που απαριθμούνται στην παράγραφο 3.

2. Το δικαίωμα διαμονής βεβαιώνεται με έγγραφο το οποίο καλείται "άδεια διαμονής υπηκόου κράτους μέλους της ΕΟΚ". Το έγγραφο αυτό πρέπει να περιέχει μνεία ότι εξεδόθη κατ' εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και των διατάξεων που εθεσπίσθησαν από τα κράτη μέλη κατ' εφαρμογή της παρούσης οδηγίας. Το κείμενο της μνείας αυτής ευρίσκεται σε παράρτημα της παρούσης οδηγίας.

3. Για την έκδοση της αδείας διαμονής υπηκόου κράτους μέλους της ΕΟΚ τα κράτη μέλη δύνανται να απαιτούν την προσκόμιση μόνο των εγγράφων που απαριθμούνται κατωτέρω:

— από τον εργαζόμενο:

α) το έγγραφο με το οποίο εισήλθε στην επικράτειά τους

β) μια δήλωση προσλήψεως του εργοδότου ή ένα πιστοποιητικό εργασίας·

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43.
4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33.

— από τα μέλη της οικογενείας:

γ) το έγγραφο με το οποίο εισήλθαν στην επικράτεια·

δ) έγγραφο εκδιδόμενο από την αρμόδια αρχή του κράτους καταγωγής ή προελεύσεως που να αποδεικνύει το συγγενικό τους δεσμό·

ε) στις περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 10, παράγραφοι 1 και 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68, έγγραφο εκδιδόμενο από την αρμόδια αρχή του κράτους καταγωγής ή προελεύσεως που να πιστοποιεί ότι τα εν λόγω πρόσωπα συντηρούνται από τον εργαζόμενο ή ζουν μαζί του υπό την αυτή στέγη στην χώρα αυτή.

4. Σε μέλος της οικογενείας που δεν έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους χορηγείται έγγραφο διαμονής της ιδίας ισχύος με αυτό που χορηγείται στον εργαζόμενο από τον οποίον εξαρτάται.»

9. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (στο εξής: κανονισμός 1612/68) ορίζει, στο άρθρο 10 αυτού, ότι:

«1. Ανεξαρτήτως της ιθαγενείας των, έχουν δικαίωμα εγκαταστάσεως μετά του εργαζομένου υπηκόου ενός κράτους μέλους που απασχολείται στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους τα εξής πρόσωπα:

α) έκαστος των συζύγων και οι κατιόντες τους οι οποίοι έχουν ηλικία κάτω των 21 ετών ή συντηρούνται απ' αυτόν·

β) οι ανιόντες του εργαζομένου αυτού και του συζύγου του, τους οποίους αυτός συντηρεί.

2. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την είσοδο οποιουδήποτε μέλους της οικογενείας που δεν ωφελείται από τις διατάξεις της παραγράφου 1 εφόσον συντηρείται ή ζει στην χώρα προελεύσεως, υπό την αυτή στέγη με τον εργαζόμενο που αναφέρεται ανωτέρω.

3. Για την εφαρμογή των παραγράφων 1 και 2 ο εργαζόμενος πρέπει να διαθέτει για την οικογένειά του κατοικία, η οποία θεωρείται κανονική για τους ημεδαπούς εργαζομένους στην περιφέρεια όπου απασχολείται χωρίς ωστόσο η διάταξη αυτή να δύναται να οδηγήσει στη δημιουργία διακρίσεως μεταξύ των ημεδαπών εργαζομένων και των εργαζομένων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη.»

10. Η οδηγία 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 και της παροχής υπηρεσιών [5] (στο εξής: οδηγία 73/148), εφαρμόζεται, δυνάμει του άρθρου 1 αυτής, επί των εξής, μεταξύ άλλων, προσώπων:

«1. Τα κράτη μέλη καταργούν, υπό τους όρους που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, τους περιορισμούς στη διακίνηση και στη διαμονή:

α) των υπηκόων ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι ή επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος, προκειμένου να ασκήσουν μη μισθωτή δραστηριότητα, ή επιθυμούν να παράσχουν υπηρεσίες στο κράτος αυτό·

β) των υπηκόων των κρατών μελών που επιθυμούν να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος ως αποδέκτες παροχής υπηρεσιών·

γ) του συζύγου και των κάτω των 21 έτους τέκνων των εν λόγω υπηκόων, ανεξαρτήτως ιθαγενείας·

δ) των ανιόντων και των κατιόντων των εν λόγω υπηκόων και των συζύγων τους, οι οποίοι συντηρούνται από αυτούς, ανεξαρτήτως ιθαγενείας.»

11. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 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.

12. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 73/148 περιέχει διατύπωση όμοια με εκείνη του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 68/360.

13. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 73/148 ορίζει ότι:

«Σε μέλος της οικογενείας που δεν έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους χορηγείται έγγραφο διαμονής της ίδιας ισχύος με αυτό που χορηγείται στον υπήκοο από τον οποίον εξαρτάται.»

5 — ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144.

14. Το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Για την έκδοση της αδείας διαμονής και του τίτλου διαμονής το κράτος μέλος δύναται να απαιτεί από τον αιτούντα μόνο:

α) το δελτίο ταυτότητος ή το διαβατήριο, με το οποίο εισήλθε στην επικράτειά του·

β) απόδειξη, ότι εμπίπτει σε μία από τις κατηγορίες που αναφέρονται στα άρθρα 1 και 4.»

15. Ο κανονισμός (ΕΚ) 2317/95 του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 1995, για καθορισμό των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών [6] ρυθμίζει τα σχετικά με την υποχρέωση θεωρήσεως, ιδίως όσον αφορά τους υπηκόους των τρίτων χωρών που απαριθμούνται στον επισυναπτόμενο στο παράρτημα του εν λόγω κανονισμού πίνακα. Ο κανονισμός αυτός αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) 574/1999 του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1999, περί καθορισμού των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά την διάβαση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών [7] (στο εξής: κανονισμός 574/1999).

Β — *Η εθνική νομοθεσία*

16. Ο νόμος της 15ης Δεκεμβρίου 1980 — ο οποίος έκτοτε τροποποιήθηκε επανειλημμένως — περί εισόδου στην επικράτεια, διαμονής, εγκαταστάσεως και απομακρύνσεως αλλοδαπών [8] περιλαμβάνει, υπό τον τίτλο ΙΙ, το κεφάλαιο Ι (άρθρα 40 έως 47), το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικές με τους «αλλοδαπούς υπηκόους κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, μέλη των οικογενειών τους και αλλοδαπούς μέλη της οικογένειας Βέλγου υπηκόου». Οι διατάξεις αυτές θεσπίστηκαν λαμβανομένης υπόψη της Συνθήκης ΕΚ και του κανονισμού 1612/68, καθώς και προς μεταφορά στην εσωτερική νομοθεσία ορισμένων οδηγιών.

17. Προς εκτέλεση του άρθρου 42 του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980, το βασιλικό διάταγμα της 8ης Οκτωβρίου 1981 καθόρισε τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η αναγνώριση του δικαιώματος διαμονής, καθώς και τη διαδικασία χορηγήσεως άδειας διαμονής.

18. Στις 28 Σεπτεμβρίου 1997 οι Υπουργοί Εσωτερικών και Δικαιοσύνης εξέδωσαν εγκύκλιο περί της διαδικασίας δημοσιεύσεως

6 — ΕΕ L 234, σ. 1.

7 — ΕΕ L 72, σ. 2.

8 — *Moniteur belge* της 31ης Δεκεμβρίου 1980.

των αναγγελιών μελλοντικών γάμων και περί των εγγράφων που πρέπει να προσκομίζονται για τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου προς σύναψη γάμου εντός του Βασιλείου ή για τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου για λόγους οικογενειακής συνενώσεως στηριζομένους σε γάμο τελεσθέντα στην αλλοδαπή [9] (στο εξής: εγκύκλιος).

19. Στο σημείο 4 της εγκυκλίου ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι:

«4. Υποβολή αιτήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής μετά την τέλεση του γάμου

[...] όσον αφορά την διαμονή, πρέπει να υπομνηστεί ότι, προς στήριξη αιτήσεως χορηγήσεως άδειας διαμονής, υποβληθείσας στο πλαίσιο του άρθρου 10, πρώτο εδάφιο, σημείο 1 ή 4, ή του άρθρου 40, παράγραφοι 3 έως 6, του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980, για την είσοδο στην επικράτεια, τη διαμονή, την εγκατάσταση και την απομάκρυνση αλλοδαπών, πρέπει να προσκομίζονται τα έγγραφα που απαιτούνται για την είσοδο στο Βασίλειο.

Συγκεκριμένα, τούτο σημαίνει ότι ο αλλοδαπός πρέπει να κατέχει ισχύον εθνικό διαβατήριο ή ισοδύναμο ταξιδιωτικό έγγραφο, το οποίο φέρει, εφόσον απαιτείται, θεώρηση εισόδου ή άδεια επέχουσα θέση θεωρήσεως εισόδου, που ισχύει για το Βέλγιο και έχει χορηγηθεί από διπλωματική ή προξενική αποστολή του Βελγίου ή κράτους που είναι συμβαλλόμενο μέρος στην διεθνή σύμβαση για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, η οποία δεσμεύει το Βέλγιο (άρθρο 2 του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980).

Εφόσον ο αλλοδαπός δεν προσκομίζει αυτά τα έγγραφα εισόδου, η αίτησή του για χορήγηση άδειας διαμονής κηρύσσεται, κατ' αρχήν, απαράδεκτη.»

Ούτε ο νόμος της 15ης Δεκεμβρίου 1980 ούτε το βασιλικό διάταγμα της 8ης Οκτωβρίου 1981 προέβλεψαν ρητώς αυτή την περίπτωση απαραδέκτου.

20. Στο σημείο 6 της εγκυκλίου ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι:

«Έγγραφα που πρέπει να προσκομίζονται για τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου για λόγους οικογενειακής συνενώσεως στηριζόμενους σε γάμο συναφθέντα στην αλλοδαπή

A. Οικογενειακή συνένωση βάσει του άρθρου 10, πρώτο εδάφιο, σημείο 1 ή 4, του νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980.

[...]

9 — *Moniteur belge* της 1ης Οκτωβρίου 1997.

2) Στο πλαίσιο του άρθρου 10, πρώτο εδάφιο, σημείο 1, του νόμου (εφαρμογή των διμερών συμβάσεων περί απασχολήσεως στο Βέλγιο αλλοδαπών εργαζομένων, που έχουν συναφθεί μεταξύ, αφενός, του Βελγίου, και, αφετέρου, του Μαρόκου, της Τουρκίας, της Τυνησίας, της Αλγερίας και της Γιουγκοσλαβίας και κυρωθεί με τον νόμο της 13ης Δεκεμβρίου 1976 — ΜΒ της 17ης Ιουνίου 1977):

[...]

— η απόδειξη ότι ο ευρισκόμενος στο Βέλγιο σύζυγος εργάζεται στην ημεδαπή (βεβαίωση του εργοδότη, σύμβαση εργασίας, εγγραφή στο εμπορικό μητρώο [...]·

— αντίγραφο της άδειας ασκήσεως μισθωτής ή μη μισθωτής επαγγελματικής δραστηριότητας του ευρισκόμενου στο Βέλγιο συζύγου·

— η απόδειξη ότι ο ευρισκόμενος στο Βέλγιο σύζυγος έχει εργαστεί στην ημεδαπή επί τρεις τουλάχιστον μήνες (επί ένα μήνα για τους Τούρκους υπηκόους).»

III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία στην κύρια δίκη

21. Με δικόγραφο της 28ης Νοεμβρίου 1997 η μη κερδοσκοπική ένωση (ASBL) Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (στο εξής: MRAX) ζήτησε από το Conseil d'État (τμήμα διοικητικών διαφορών) την ακύρωση των σημείων 4 και 6 της εγκυκλίου.

22. Όσον αφορά το σημείο 6 της εγκυκλίου, το Conseil d'État απέρριψε την προσφυγή.

23. Όσον αφορά το σημείο 4 της εγκυκλίου, η MRAX προς θεμελίωση του αιτήματός της ισχυρίζεται ότι η εν λόγω διάταξη συνιστά παράβαση των άρθρων 8 και 9 της οδηγίας 64/221, του άρθρου 10 της οδηγίας 68/360, «του άρθρου 6 της Συνθήκης του Μάαστριχτ» και σειράς διατάξεων του βελγικού δικαίου.

24. Κρίνοντας ότι η ερμηνεία των κρισίμων για την εκδίκαση της υποθέσεως στην κύρια δίκη διατάξεων δεν είναι προφανής, το Conseil d'État, με απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν το άρθρο 3 της οδηγίας 68/360, της 15ης Οκτωβρίου 1968, το άρθρο 3

της οδηγίας 73/148, της 21ης Μαΐου 1973, καθώς και ο κανονισμός 2317/95, της 25ης Σεπτεμβρίου 1995, λαμβανομένων υπόψη των αρχών της αναλογικότητας, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και του δικαιώματος προς σεβασμό της οικογενειακής ζωής, την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν, στα σύνορα, να επαναπροωθούν τους αλλοδαπούς που υποχρεούνται σε θεώρηση εισόδου και είναι σύζυγοι κοινοτικών υπηκόων, εφόσον επιχειρούν να εισέλθουν στην επικράτεια κράτους μέλους χωρίς να διαθέτουν έγγραφο ταυτότητας ή θεώρηση εισόδου;

2) Έχουν το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148, λαμβανομένων υπόψη του άρθρου 3 των προαναφερθεισών οδηγιών, αντιστοίχως, καθώς και των αρχών της αναλογικότητας, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και του δικαιώματος προς σεβασμό της οικογενειακής ζωής, την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση αδείας διαμονής στον σύζυγο κοινοτικού υπηκόου που εισήλθε παρανόμως στην επικράτειά τους και να προβούν στην απομάκρυνσή του;

3) Συνεπάγονται τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 68/360, το άρθρο 3 της οδηγίας 73/148 και το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν ούτε να αρνηθούν τη χορήγηση αδείας διαμονής ούτε να απομακρύνουν τον αλλοδαπό σύζυγο κοινοτικού υπηκόου που εισήλθε νομίμως στην επικράτειά τους αλλά έχει θεώρηση εισόδου της οποίας η ισχύς έχει λήξει κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο ζητεί την έκδοση της άδειας αυτής;

4) Έχουν τα άρθρα 1 και 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, την έννοια ότι οι αλλοδαποί σύζυγοι κοινοτικών υπηκόων, οι οποίοι δεν διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας, θεώρηση εισόδου ή των οποίων η θεώρηση εισόδου δεν ισχύει πλέον, έχουν τη δυνατότητα να προσφύγουν στην αρμόδια αρχή που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 1, όταν ζητούν την έκδοση πρώτης αδείας διαμονής ή όταν αποφασίζεται η απομάκρυνσή τους προ της εκδόσεως της εν λόγω αδείας;»

IV — Προκαταρκτικές παρατηρήσεις επί της οικογενειακής συνένωσης

25. Η παρούσα υπόθεση αφορά κυρίως το ζήτημα του δικαιώματος διαμονής των υπηκόων τρίτων κρατών συζύγων υπηκόου κράτους μέλους, ειδικότερα δε την προστασία της οικογενειακής ζωής έναντι μέτρων που έχουν ως αποτέλεσμα τη διακοπή της διαμονής ή την παρακώλυση της οικογενειακής συνένωσης, καθώς και τα μέσα παροχής ένδικης προστασίας κατά των μέτρων αυτών.

26. Η μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην οικογενειακή συνένωση [10] καθίσταται προφανής από το γεγονός ότι το ζήτημα αυτό

10 — Βλ. σχετικώς την ανακοίνωση της 22ας Νοεμβρίου 2000 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της μεταναστεύσεως [COM(2000) 757 τελικό, σ. 10 επ.].

ρυθμίζεται με σειρά διεθνών νομικών πράξεων, όπως η διεθνής Χάρτα περί αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων, η σύμβαση περί των δικαιωμάτων των παιδιών, η Διεθνής Σύμβαση περί προστασίας των δικαιωμάτων όλων των διακινουμένων εργαζομένων και των μελών της οικογένειάς τους, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση περί του νομικού καθεστώτος των διακινουμένων εργαζομένων, καθώς και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ) και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης.

27. Εξάλλου, η οικογενειακή συνένωση αποτελεί από ετών μια από τις κύριες αιτίες μεταναστεύσεως εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Επιπλέον, συνιστά επίσης ουσιώδες στοιχείο για την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι έχουν εγκατασταθεί εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως πριν από τα μέλη της οικογένειάς τους.

28. Στο πλαίσιο αυτό επιβάλλεται να τονιστεί ότι το ισχύον σήμερα κοινοτικό δίκαιο, με την εξαίρεση των κανονισμών που εφαρμόζονται επί των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας υπηκόων των κρατών μελών, δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη περί οικογενειακής συνένωσης. Όσον αφορά το ψήφισμα του Συμβουλίου του 1993 περί οικογενειακής συνένωσης [11], παρέλκει η λεπτομερέστερη εξέτασή του καθόσον στερείται νομικώς δεσμευτικού χαρακτήρα.

11 — Έγγραφο του Συμβουλίου SN 2828/1/93 WGI 1497 REV 1. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. σχετικώς, μεταξύ άλλων, Handoll, *Free Movement of Persons in the EU*, 1995, σ. 367 επ.

29. Το πρόγραμμα δράσεως του Συμβουλίου και της Επιτροπής «Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», το οποίο υιοθετήθηκε κατόπιν της Συνθήκης του Άμστερνταμ, προβλέπει, αντιθέτως, σειρά συγκεκριμένων νομικών πράξεων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η — σχεδιαζόμενη — έκδοση οδηγίας περί του δικαιώματος για οικογενειακή συνένωση· προς το παρόν, πάντως, στο Συμβούλιο έχει υποβληθεί μόνον η τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής [12] για συζήτηση.

30. Συνεπώς, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, το νομικό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών μελών της οικογένειας υπηκόου κράτους μέλους, που κατοικεί στο κράτος μέλος καταγωγής του και δεν έχει ασκήσει το δικαίωμά του περί ελεύθερης κυκλοφορίας, διέπεται αποκλειστικώς από τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας περί οικογενειακής συνένωσης [13].

31. Επομένως, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου υφίσταται ουσιώδης διαφορά μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων ο σύζυγος έχει ασκήσει τα δικαιώματα που του παρέχει το κοινοτικό δίκαιο και των υπηκόων τρίτων χωρών των οποίων ο σύζυγος ουδέποτε προέβη σε άσκηση αυτών των δικαιωμάτων [14].

12 — COM(2000) 624 τελικό.

13 — Βλ. την πρόταση της Επιτροπής για οδηγία του Συμβουλίου περί δικαιώματος οικογενειακής συνένωσης, COM(1999) 638 τελικό, σημείο 7.5· Martin, loi du 15 décembre 1980, *Revue du droit des étrangers* 1996, σ. 722 επ., ειδικότερα σ. 725.

14 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1992, C-206/91, Koua Poirrez (Συλλογή 1992, σ. I-6685, σκέψη 13), περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

Η κατάσταση αυτή αποτελεί το βασικό στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση της παρούσας υποθέσεως.

32. Πλην ρητής μνείας περί του αντιθέτου, οι παρατηρήσεις που διατυπώνονται κατωτέρω σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών αφορούν πρόσωπα που είναι σύζυγοι πολιτών της Ενώσεως.

V — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος (επαναπροώθηση στα σύνορα)

33. Το πρώτο ερώτημα αφορά την επαναπροώθηση στα σύνορα υπηκόου τρίτης χώρας, συζύγου κοινοτικού πολίτη, μη διαθέτοντος διαβατήριο ή θεώρηση. Ως σύνορα νοούνται τα εξωτερικά σύνορα του Βασιλείου του Βελγίου.

A — *Επιχειρήματα των διαδίκων*

34. Η MRAX υποστηρίζει ότι η επαναπροώθηση αλλοδαπού στα σύνορα συνιστά παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας 68/360, του άρθρου 3 της οδηγίας 73/148, του κανονισμού 2317/95 και του άρθρου 8, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ.

Κατά την MRAX, η εξέταση των προϋποθέσεων χορηγήσεως θεωρήσεως πρέπει να γίνεται στο Βέλγιο και όχι στη χώρα καταγωγής του υπηκόου του τρίτου κράτους.

35. Η Βελγική Κυβέρνηση εμμένει στο ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να εξετάζουν αν τα φυσικά πρόσωπα που επιθυμούν να εισέλθουν στην επικράτειά τους, ή έχουν ήδη εισέλθει σ' αυτήν, και προβάλλουν δικαίωμα διαμονής, μπορούν να επικαλεστούν το κοινοτικό δίκαιο. Κατά την άποψη της Βελγικής Κυβερνήσεως απαιτείται απόδειξη της ταυτότητας και των οικογενειακών δεσμών.

Πολλά από τα στοιχεία που αφορούν τον υπήκοο του τρίτου κράτους δεν μπορούν να διευκρινιστούν παρά μόνο από τις αρχές που εκπροσωπούν το Βέλγιο στη χώρα καταγωγής του ενδιαφερομένου. Γι' αυτόν τον λόγο είναι προτιμότερη η χορήγηση της θεωρήσεως εντός του τρίτου αυτού κράτους παρά στο Βέλγιο.

Εξάλλου, η υποχρέωση θεωρήσεως συνιστά μέσο ελέγχου του αν το φυσικό πρόσωπο που ζητεί άδεια εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους υπό την ιδιότητα συζύγου υπηκόου κράτους μέλους πληροί πράγματι τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Τα κράτη μέλη, στηριζόμενα στην οδηγία 64/221, μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση ορισμένων δικαιωμάτων στους υπηκόους κρατών μελών και στα μέλη της οικογένειάς τους.

36. Η Αυστριακή Κυβέρνηση συντάσσεται με τη Βελγική Κυβέρνηση ως προς το ότι η διαφορετική μεταχείριση που προκύπτει από την υποχρέωση θεωρήσεως δεν στηρίζεται επί μη αντικειμενικών κριτηρίων και ότι, επομένως, δεν συνιστά διάκριση. Το ίδιο ισχύει και για τη διαφορετική μεταχείριση, αφενός, ατόμων τα οποία συμμορφώθηκαν προς την υποχρέωση θεωρήσεως και, αφετέρου, ατόμων τα οποία δεν συμμορφώθηκαν προς την υποχρέωση αυτή.

Υπό το πρίσμα των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της αναλογικότητας, θα μπορούσε ένα κράτος μέλος να εισαγάγει εξαιρέσεις από τη γενική αρχή της υποχρεώσεως θεωρήσεως, ιδίως σε ειδικές περιπτώσεις στις οποίες ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επικαλεστεί υπέρ αυτού εξαιρετικές περιστάσεις. Την εξαίρεση αυτή προβλέπει, επίσης, το άρθρο 4 του κανονισμού 574/1999.

37. Κατά την άποψη της Επιτροπής αν γίνει δεκτό ότι δεν μπορεί να επιτραπεί η είσοδος σε κοινοτικό υπήκοο στην περίπτωση που αυτός δεν μπορεί να αποδείξει την ιθαγένειά του, πρέπει το ίδιο να ισχύσει και για τους υπηκόους τρίτων κρατών οι οποίοι αδυνατούν να αποδείξουν το δικαίωμά τους λόγω οικογενειακού δεσμού με υπήκοο κράτους μέλους.

Αν, όμως, ο υπήκοος τρίτου κράτους είναι σε θέση να αποδείξει τα δικαιώματα που έλκει από την κοινοτική έννομη τάξη, η έλλειψη θεωρήσεως δεν μπορεί να επηρεάσει τα δικαιώματα αυτά και δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να δικαιολογήσει μέτρο επαναπροωθήσεώς του, το οποίο θα συνιστούσε, ακριβώς, άρνηση αυτού του δικαιώματος. Σε μια τέτοια περίπτωση, η επαναπροώθηση θα συνιστούσε δυσανάλογο μέτρο.

Κατά την Επιτροπή, προκειμένου περί ατόμου το οποίο έχει οικογενειακό δεσμό με κοινοτικό διακινούμενο εργαζόμενο, η θεώρηση έχει απλώς τυπικό χαρακτήρα και πρέπει να χορηγείται κατά τρόπο σχεδόν αυτόματο από το κράτος στο οποίο ζητείται η είσοδος. Σε καμία περίπτωση η θεώρηση δεν προσδιορίζει την από πλευράς κοινοτικού δικαίου κατάσταση του ενδιαφερομένου. Βάσει του κοινοτικού δικαίου το δικαίωμα εισόδου απορρέει από τον οικογενειακό δεσμό.

Η παρέμβαση των προξενικών αρχών στη χώρα καταγωγής των υπηκόων τρίτων χωρών έχει απλώς οργανωτικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να παρεμποδίσει την άσκηση δικαιωμάτων που απορρέουν από την κοινοτική έννομη τάξη.

B — *Εκτίμηση*

38. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, το καθεστώς των συζύγων που έχουν την υπηκοότητα τρίτου κράτους εξαρτάται από τη νομική κατάσταση του πολίτη της Ενώσεως. Συνεπώς, οι εν λόγω

υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν δικαιώματα τα οποία έλκουν από τους συζύγους τους, όπως π.χ. το δικαίωμα εισόδου και διαμονής.

39. Πάντως, το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών δεν ρυθμίζεται από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, αλλά αποκλειστικώς από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο.

40. Πράγματι, δυνάμει του πρώτου άρθρου των οδηγιών 68/360 και 73/148, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι σύζυγοι πολίτη της Ενώσεως εμπίπτουν στον κύκλο των προσώπων επί των οποίων εφαρμόζονται οι ευεργετικές διατάξεις των δύο αυτών οδηγιών και, κατά συνέπεια, αποτελούν τους προνομούχους υπηκόους τρίτων χωρών.

1. Προϋποθέσεις εισόδου — Εξουσία των κρατών μελών να απαιτούν θεώρηση

41. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά την εξουσία των κρατών μελών να επαναπροωθούν στα σύνορα υπηκόους τρίτων χωρών, συζύγους πολιτών της Ενώσεως, οι οποίοι δεν διαθέτουν ταυτότητα ή θεώρηση.

42. Όσον αφορά τα μέλη της οικογένειας, ειδικότερα δε τους συζύγους πολιτών της Ενώσεως, ισχύουν οι ταυτόσημες — τουλάχιστον στα κυριότερα σημεία και με βάση το γερμανικό κείμενο — διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, των οδηγιών 68/360 και 73/148. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους με «απλή» [15] επίδειξη ισχύοντος διαβατηρίου ή ταυτότητας.

43. Εντούτοις, από τη βασική αυτή υποχρέωση των κρατών μελών και το αντίστοιχο δικαίωμα εισόδου το άρθρο 3, παράγραφος 2, των οδηγιών 68/360 και 73/148 — τα οποία είναι ταυτόσημα στη γλώσσα της διαδικασίας και σχεδόν ταυτόσημα στο γερμανικό κείμενο [16] — εισάγουν μια εξαίρεση. Δυνάμει των παραλλήλων αυτών διατάξεων απαιτείται, πράγματι, να έχουν θεώρηση οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας.

44. Συνεπώς, οι διατάξεις του άρθρου 3 των οδηγιών 68/360 και 73/148 διατηρούν την υποχρέωση θεωρήσεως μόνο γι' αυτά τα μέλη της οικογένειας [17]. Ως προς το σημείο αυτό υφίσταται και μια άλλη ουσιώδης διαφορά με

15 — Σύμφωνα με το γερμανικό κείμενο· η προσθήκη αυτή ελλείπει από ορισμένες άλλες γλωσσικές αποδόσεις της οδηγίας 68/360. Αυτό, πάντως, δεν έχει καμία νομική σημασία.

16 — Βλ. σχετικώς στο «νομικό πλαίσιο».

17 — Carlier, La circulation des personnes dans l'Union européenne, *Journal des Tribunaux. Droit européen*, 1995, σ. 97 (ιδίως σ. 104)· Hailbronner, *Neuere Entwicklungen im europäischen Ausländerrecht*, 1997, σ. 18· Maresceau, La libre circulation des personnes et les ressortissants d'États tiers, in: Demaret (έκδ.), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, 1986, σ. 106 (ιδίως σ. 111 επ.).

τους υπηκόους των κρατών μελών. Ως αντιστάθμισμα, το άρθρο 3, παράγραφος 2, των δύο οδηγιών επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να παρέχουν στα μέλη της οικογένειας «κάθε διευκόλυνση» για τη λήψη των αναγκαίων θεωρήσεων.

45. Ο κανονισμός 2317/95, ο οποίος αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό 574/1999, περιλαμβάνει κατάλογο τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να έχουν θεώρηση προκειμένου να διέλθουν τα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας. Εφόσον οι κανονισμοί αυτοί δεν προβλέπουν ειδική διάταξη για τους συζύγους πολιτών της Ενώσεως, πρέπει να θεωρηθεί ότι η υποχρέωση αυτή ισχύει και γι' αυτή την ομάδα προσώπων.

46. Το άρθρο 4 των δύο κανονισμών προβλέπει επίσης την υποχρέωση θεωρήσεως για τα μέλη της οικογένειας που έχουν την ιθαγένεια τρίτων χωρών. Πράγματι, οι διατάξεις αυτές αποκλείουν ορισμένες κατηγορίες ατόμων από την υποχρέωση θεωρήσεως. Εφόσον δεν μνημονεύεται σχετικώς η κατηγορία των μελών της οικογένειας που έχουν την ιθαγένεια τρίτης χώρας, συνάγεται το εξ αντιδιαστολής συμπέρασμα ότι τα άτομα αυτά δεν εξαιρούνται της υποχρεώσεως θεωρήσεως.

47. Θα ήταν, επίσης, αντίθετο προς το άρθρο 3, παράγραφος 2, των οδηγιών 68/360 και 73/148 να συναχθεί από τις διατάξεις αυτές γενική υποχρέωση των κρατών μελών να χορηγούν θεώρηση στα μέλη της οικογένειας. Οι οδηγίες υποχρεώνουν, απλώς, τα κράτη μέλη να παρέχουν «διευκολύνσεις».

48. Αντιθέτως, από την υποχρέωση παροχής «κάθε διευκολύνσεως» μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, εν πάση περιπτώσει, η υποχρέωση αυτή ισχύει ως προς τη διαδικασία χορηγήσεως θεωρήσεως. Μπορεί, επομένως, να γίνει δεκτή η ύπαρξη υποχρεώσεως επιταχύνσεως της διαδικασίας σε σχέση με τη διαδικασία που ισχύει για τους μη προνομούχους υπηκόους τρίτων χωρών, ιδίως όσον αφορά τη συντόμευση του χρόνου εξετάσεως της σχετικής αιτήσεως.

49. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν απλώς την εξουσία, αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις την υποχρέωση, να ζητούν θεώρηση από τα μέλη της οικογένειας όταν αυτά δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους.

50. Επιβάλλεται στο σημείο αυτό να εξεταστεί το ζήτημα των εξουσιών που διαθέτουν τα κράτη μέλη στην περίπτωση που ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν διαθέτει διαβατήριο ή θεώρηση. Ως προς το θέμα αυτό το προδικαστικό ερώτημα περιορίζεται στο ζήτημα της εξουσίας των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα επαναπροωθήσεως στα σύνορα. Πρέπει σχετικώς να εξεταστεί, όπως κάνει και η Επιτροπή, ποιες είναι οι δυνατότητες που διαθέτουν τα κράτη μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις.

2. Εξουσία των κρατών μελών να επαναπροωθούν στα σύνορα

51. Επιβάλλεται εξ αρχής να τονιστεί για μία ακόμα φορά ότι το κοινοτικό δίκαιο ρητώς προβλέπει τη δυνατότητα και — σε ορισμένες υποχρεώσεις — την υποχρέωση των κρατών μελών να ζητούν θεώρηση από τους υπηκόους τρίτων χωρών, περιλαμβανομένων των συζύγων πολιτών της Ενώσεως, όχι όμως και την επαναπροώθηση στα σύνορα.

52. Η επαναπροώθηση στα σύνορα είναι ένα από τα πολλά μέτρα που μπορούν σχετικώς να λαμβάνουν τα κράτη μέλη σε μια τέτοια περίπτωση. Εντούτοις, επιβάλλεται η διευκρίνιση ότι η δυνατότητα ή η υποχρέωση επαναπροωθήσεως στα σύνορα δεν απορρέει αυτομάτως από την υποχρέωση θεωρήσεως που υπέχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών.

53. Εφόσον δεν μπορεί να συναχθεί από την προβλεπόμενη στο άρθρο 3, παράγραφος 2, των οδηγιών 68/360 και 73/148 υποχρέωση παροχής «κάθε διευκολύνσεως» στα μέλη της οικογένειας η υποχρέωση χορηγήσεως θεωρήσεως στα σύνορα, δεν μπορεί να συναχθεί — τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως — ότι απαγορεύεται η επαναπροώθηση στα σύνορα.

54. Αντιθέτως, από τις προϋποθέσεις εισόδου που προβλέπουν οι οδηγίες 68/360 και 73/148 μπορεί να συναχθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν σε επαναπροώθηση στα σύνορα. Στην περίπτωση που υπήκοος τρίτης χώρας δεν πληροί μια προϋπόθεση, όπως η επίδειξη ισχύοντος διαβατηρίου ή θεωρήσεως, το κράτος μέλος δεν υποχρεούται να επιτρέψει την είσοδο στην επικράτειά του. Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, δεν απαιτείται να γίνει διάκριση αναλόγως του αν ο υπήκοος τρίτης χώρας διαθέτει μη ισχύουσα θεώρηση ή αν — απλώς — δεν διαθέτει θεώρηση. Πράγματι, από τον κανονισμό 2317/95, ο οποίος αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό 574/1999, προκύπτει ότι η απαίτηση θεωρήσεως δεν αποτελεί παρεπόμενη υποχρέωση. Οι διατάξεις του άρθρου 5 των δύο κανονισμών χαρακτηρίζουν ρητώς τη θεώρηση ως «αναγκαία για την είσοδο απόφαση». Συνεπώς, κατά το κοινοτικό δίκαιο η θεώρηση αποτελεί, κατ' αρχήν, προϋπόθεση εισόδου και, μάλιστα, αναγκαία προϋπόθεση.

55. Επιβάλλεται, επομένως, να εξεταστεί κατωτέρω η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων στην οποία αναφέρεται το ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου. Επιπροσθέτως, επιβάλλεται να εξεταστεί η σημασία του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής σε μια περίπτωση όπως αυτή της κύριας δίκης.

56. Όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας, στην οποία ρητώς αναφέρεται το ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, επιβάλλεται να σημειωθεί ότι η αρχή αυτή δεν πρέπει να εξεταστεί χωριστά, αλλά σε σχέση με το

δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Τούτο συνάγεται από το ότι μια από τις προϋποθέσεις που δικαιολογούν νομικώς την προσβολή του θεμελιώδους αυτού δικαιώματος είναι η αναλογικότητα του ληφθέντος από το οικείο κράτος μέτρου.

α) Αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων

57. Όσον αφορά τη θεμελιώδη αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, πρέπει στην προκειμένη περίπτωση να εξεταστεί αν οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαθέτουν διαβατήριο ή θεώρηση, μπορούν να αντιμετωπιστούν κατά τρόπο διαφορετικό, όσον αφορά την είσοδό τους στην επικράτεια κράτους μέλους, σε σχέση με τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν αυτή την προϋπόθεση.

58. Επιβάλλεται κατ' αρχάς να τονιστεί ότι οποιαδήποτε διαφορά μεταχειρίσεως δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Η διαφορετική μεταχείριση δύο ομάδων ατόμων επιτρέπεται όταν είναι αντικειμενικώς δικαιολογημένη.

59. Βεβαίως έχουν διατυπωθεί επιστημονικώς διστάμενες απόψεις ως προς το αν οι υπήκοοι τρίτου κράτους μπορούν επίσης να επικαλεστούν την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Εντούτοις, η ιδιομορφία της παρούσας υποθέσεως συνίσταται στο ότι αφορά αλλοδαπούς συζύγους πολιτών της Ενώσεως, δηλαδή υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι — τουλάχιστον από ορισμένες απόψεις — εμπίπτουν στο κοινοτικό δίκαιο. Από αυτής της απόψεως, η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων ισχύει και ως προς αυτούς. Εντούτοις, καίτοι μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι εμπίπτουν στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης και έχουν, κατά συνέπεια, τη δυνατότητα να επικαλεστούν την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων που προβλέπει το άρθρο 12 ΕΚ, επιβάλλεται να διευκρινιστεί ότι η παρούσα υπόθεση δεν αναφέρεται στην ισότητα μεταχειρίσεως μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και ημεδαπών ή πολιτών της Ενώσεως σε σχέση με τη διάταξη αυτή της Συνθήκης, αλλά τη μεταχείριση δύο διαφορετικών ομάδων υπηκόων τρίτων χωρών. Συνεπώς, ως νομική βάση για την απαγόρευση της διακρίσεως πρέπει εν προκειμένω να ληφθεί υπόψη μάλλον η γενική αρχή της ισότητας [18].

60. Η εκ μέρους κράτους μέλους διάκριση μεταξύ υπήκοου τρίτης χώρας ο οποίος δεν διαθέτει θεώρηση και υπήκοου τρίτης χώρας ο οποίος διαθέτει θεώρηση γίνεται βάσει κριτηρίου το οποίο καθεαυτό δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως εισάγον δυσμενή διάκριση. Πράγματι, ένα τέτοιο κριτήριο είναι αντικειμενικό, σε σχέση με ρυθμίσεις που αφορούν τους αλλοδαπούς, ιδίως όσον αφορά ρυθμίσεις σχετικές με την είσοδο στην επικράτεια. Συνεπώς, δεν επιβάλλεται, εξ αυτού, η ίση μεταχείριση των δύο ομάδων ατόμων.

18 — Αποφάσεις της 19ης Οκτωβρίου 1977, 117/76 και 16/77, Ruckdeschel και Hansa-Lagerhaus Ströh (Συλλογή τόμος 1977, σ. 531, σκέψη 7), και της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-306/96, Annibaldi (Συλλογή 1997, σ. I-7493, σκέψη 18).

β) Δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και αρχή της αναλογικότητας

61. Με το δικαίωμα προστασίας της οικογενειακής ζωής, το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται σε ένα θεμελιώδες δικαίωμα. Επιβάλλεται σχετικώς η διαπίστωση ότι το Δικαστήριο οφείλει να διασφαλίζει τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων [19]. «Συναφώς, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις οποίες τα κράτη μέλη συνεργάστηκαν ή προσχώρησαν. Η ΕΣΔΑ [Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου] ενέχει συναφώς ιδιαίτερη σημασία» [20]. «Άλλωστε, οι εν λόγω αρχές επανελήφθησαν στο άρθρο 6, παράγραφος 2, ΕΕ» [21].

62. Στην παρούσα υπόθεση η ΕΣΔΑ έχει σημασία στον βαθμό που αποτελεί στοιχείο βάσει του οποίου πρέπει να ερμηνεύονται οι σχετικές διατάξεις του παραγώγου δικαίου [22].

63. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά την επαναπροώθηση στα σύνορα. Αφενός, επηρεάζεται η πηγάζουσα από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ αρνητική υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών, επομένως δε και των κρατών μελών, να μη θίγουν το δικαίωμα των συζύγων για κοινή ζωή [23]. Αφετέρου δε, επηρεάζεται η θετική υποχρέωση των κρατών [24] να επιτρέπουν σε ορισμένα μέλη της οικογένειας την είσοδο στην επικράτεια [25].

64. Πρόκειται, συνεπώς, εν προκειμένω, για τον σκληρό πυρήνα του προστατευόμενου από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ δικαιώματος προστασίας της οικογενειακής ζωής [26], και μάλιστα της προστασίας των σχέσεων των συζύγων [27].

65. Ασφαλώς λοιπόν πρέπει να θεωρηθεί ως δεδομένο ότι η επαναπροώθηση συζύγου στα σύνορα συνιστά προσβολή του δικαιώματος προστασίας της οικογενειακής ζωής.

66. Μια τέτοια προσβολή επιτρέπεται μόνο εφόσον πληρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 8, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ. Κατά

19 — Αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1985, 60/84 και 61/84, Cinéthèque κ.λπ. (Συλλογή 1985, σ. 2605, σκέψη 26), και της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, 12/86, Demirel (Συλλογή 1987, σ. 3719, σκέψη 28).

20 — Απόφαση της 6ης Μαρτίου 2001, C-274/99 P, Connolly κατά Επιτροπής (Συλλογή 2001, σ. I-1611, σκέψη 37).

21 — Προταρατεθείσα στην υποσημείωση 20 απόφαση Connolly κατά Επιτροπής, σκέψη 38.

22 — Ως προς την ερμηνεία κανονισμού υπό το πρίσμα του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, βλ. απόφαση της 18ης Μαΐου 1989, 249/86, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 1263, σκέψη 10)· βλ. επίσης την απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston (Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 18), σχετικά με την ερμηνεία οδηγίας υπό το πρίσμα των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

23 — Βλ. σχετικώς, από γενικής απόψεως, De Schutter, Le droit au regroupement familial au croisement des ordres juridiques européens, *Revue du droit des étrangers*, 1996, σ. 531 (ιδίως σ. 546). Όσον αφορά την αρνητική υποχρέωση, βλ. την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, της 11ης Ιουλίου 2000, Ciliz κατά Κάτω Χωρών, σκέψη 62.

24 — Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Marckx κατά Βελγίου, σειρά Α αριθ. 31, σκέψη 31.

25 — De Schutter (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 23), σ. 546.

26 — Στο οποίο αντιστοιχεί το άρθρο 7 της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, της οποίας η προκήρυξη έγινε στη Νίκαια στις 7 Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 364, σ. 1).

27 — Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Abdulaziz, Cabales και Balkandali κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σειρά Α αριθ. 94, σκέψη 62.

τη διάταξη αυτή επιτρέπεται μια τέτοια προσβολή μόνον «εάν αύτη προβλέπεται υπό νόμου και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον διά την εθνικήν ασφάλειαν, την δημόσιαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων».

67. Στο πλαίσιο αυτό τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα ορισμένο περιθώριο διακρίσεως [28].

68. Εντούτοις, οι περιορισμοί του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς. Στην παρούσα υπόθεση πρόκειται για το κριτήριο βάσει του οποίου εκτιμάται η αναγκαιότητα προσβολής και, συνεπώς, πρωτίστως για την αναλογικότητα της προσβολής. Απαιτείται προς τούτο στάθμιση των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων. Στο πλαίσιο αυτής της σταθμίσεως πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα τα κρίσιμα στοιχεία της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

69. Καίτοι αποτελεί καθήκον του Δικαστηρίου να παρέχει στο εθνικό δικαστήριο τα απαραίτητα στοιχεία ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται ο χαρακτηρισμός των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως με βάση το οριζόμενο από το Δικαστήριο κριτήριο. Τούτο ισχύει κυρίως ενόψει του είδους της αναλύσεως που πρέπει να γίνει [29]. Συνεπώς, η εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου καθώς και των διατάξεων που ελήφθησαν προς εφαρμογήν του παραμένει αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου.

70. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το αντικείμενο της κύριας δίκης δεν το συνιστούν συγκεκριμένα περιστατικά, αλλά η εξέταση μιας γενικής και αφηρημένης διατάξεως της εθνικής νομοθεσίας. Για τον λόγο αυτό η εξέταση σε σχέση με την ΕΣΔΑ πρέπει να περιοριστεί στα κύρια σημεία.

71. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διαμορφώσουν την έννομη τάξη τους έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη στοιχεία που έχουν σημασία στο πλαίσιο του ελέγχου της αναλογικότητας μιας προσβολής του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως τα οικογενειακά και άλλα προσωπικά στοιχεία, όπως και η πιθανότητα εξόδου από την επικράτεια συζύγου υπηκόου τρίτης χώρας διαβιούντος στο οικείο κράτος μέλος [30]. Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι συλλογικές πλευρές του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, πρέπει να εξεταστούν, εκτός από τα συμφέροντα του απ' ευθείας ενδιαφερομένου ατόμου, τα συμφέροντα των υπολοίπων μελών της οικογένειας.

28 — Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, της 28ης Νοεμβρίου 1996, Ahmut κατά Κάτω Χωρών, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, σκέψη 63.

29 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2000, C-446/98, Fazenda Pública (Συλλογή 2000, σ. I-11435, σκέψη 23).

30 — Βλ. σχετικώς την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 27 απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Abdulaziz, Cabales και Balkandali κατά Ηνωμένου Βασιλείου.

72. Συνεπώς, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 3 των οδηγιών 68/360 και 73/148, καθώς και ο κανονισμός 2317/95, έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επαναπροωθούν στα σύνορα υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι υπόκεινται στην υποχρέωση θεωρήσεως και είναι σύζυγοι κοινοτικών πολιτών, επιχειρούν δε να εισέλθουν στην επικράτεια κράτους μέλους χωρίς να διαθέτουν ταυτότητα ή θεώρηση, παρά μόνον υπό την προϋπόθεση ότι η επαναπροώθηση στα σύνορα συμβιβάζεται με το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και, ιδίως, με την αρχή της αναλογικότητας.

VI — Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος (παράνομη είσοδος στην επικράτεια)

73. Αντικείμενο του δεύτερου ερωτήματος του εθνικού δικαστηρίου είναι η χορήγηση άδειας διαμονής και η απομάκρυνση από την επικράτεια ενός υπηκόου τρίτης χώρας ο οποίος είναι σύζυγος κοινοτικού πολίτη.

A — *Επιχειρήματα των διαδίκων*

74. Η MRAX υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με τη βελγική νομοθεσία, υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος έχει τελέσει στο Βέλγιο γάμο με Βέλγο υπήκοο, κατά τη διάρκεια παράνομης διαμονής του στην εν λόγω χώρα, υποχρεούται να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του προκειμένου να λάβει σ' αυτή θεώρηση η οποία θα του επιτρέψει τη λήψη άδειας διαμονής.

Η Βελγική Κυβέρνηση αντιμετωπίζει διαφορετικά τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι έχουν λάβει στη χώρα καταγωγής τους θεώρηση και ζητούν άδεια διαμονής, σε σχέση με εκείνους που ζητούν άδεια διαμονής χωρίς να διαθέτουν θεώρηση. Η MRAX διερωτάται αν η διαφορετική μεταχείριση των δύο αυτών ομάδων ατόμων δικαιολογείται, δεδομένου ότι στην πράξη οι δύο αυτές ομάδες δεν διαφέρουν σημαντικά. Πράγματι, στη μια περίπτωση πρόκειται για υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν ζητήσει τη χορήγηση θεωρήσεως ευρισκόμενοι στο κράτος καταγωγής τους και ζητούν να τους επιτραπεί η είσοδος στο Βέλγιο, ενώ στην άλλη περίπτωση πρόκειται για υπηκόους τρίτων χωρών παρανόμως ευρισκομένους στο Βέλγιο, οι οποίοι κατά συνέπεια βρίσκονται ήδη στην επικράτεια του κράτους αυτού όπου έχουν τελέσει γάμο και διαβιούν οικογενειακώς με τον σύζυγό τους.

75. Το Βελγικό Δημόσιο υποστηρίζει ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148 πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αρνούνται τη χορήγηση άδειας διαμονής σε σύζυγο κοινοτικού πολίτη και να τον απομακρύνουν από την επικράτειά τους στην περίπτωση που αυτός έχει εισέλθει παρανόμως. Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία του άρθρου 3 της οδηγίας 68/360 και του άρθρου 3 της οδηγίας 73/148 θα καθιστούσε τις διατάξεις αυτές άνευ σημασίας και περιεχομένου.

Τέλος, η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ενόψει των εμπλεκομένων συμφερόντων, αφενός της δημόσιας τάξης και αφετέρου της προστασίας της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, η απομάκρυνση από την επικράτεια δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δυσανάλογο μέτρο.

76. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι τόσο το πρωτογενές όσο και το παράγωγο δίκαιο προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θέσουν τέρμα στην εντός του εδάφους τους διαμονή υπηκόων άλλων κρατών μελών εφόσον δεν συντρέχουν ή δεν συντρέχουν πλέον οι προϋποθέσεις για την παράταση της άδειας διαμονής. Από τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 10 της οδηγίας 68/360 και του άρθρου 8 της οδηγίας 73/148 συνάγεται το συμπέρασμα ότι κατά μείζονα λόγο επιτρέπεται η απέλαση μέλους της οικογένειας που είναι υπήκοος τρίτης χώρας.

77. Η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι κατά την οδηγία 64/221, η άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής δεν μπορεί να βασιστεί σε λόγους δημόσιας τάξεως και ασφάλειας και ότι η λήψη ενός τέτοιου μέτρου μπορεί να βασιστεί μόνο στην προσωπική συμπεριφορά του συγκεκριμένου ατόμου. Υποστηρίζει ότι η παράνομη είσοδος στην επικράτεια κράτους μέλους δεν μπορεί συστηματικώς να προβάλλεται ως διατάραξη της δημόσιας τάξεως θέτουσα υπό αμφισβήτηση το δικαίωμα διαμονής. Εντούτοις, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα επιβολής ανάλογων κυρώσεων. Πάντως, η απομάκρυνση από την επικράτεια του κράτους μέλους, σε συνδυασμό με σύλληψη και κράτηση, αποτελεί, προφανώς, δυσανάλογο μέτρο.

B — *Εκτίμηση*

78. Επιβάλλεται προκαταρκτικώς να τονιστεί ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ του δικαιώματος διαμονής και της άδειας διαμονής. Ενώ το δικαίωμα διαμονής προκύπτει ex lege από το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και από το άρθρο 4 της οδηγίας 73/148, η χορήγηση άδειας διαμονής πρέπει να χαρακτηρίζεται ως «μη συστατική δικαιωμάτων» [31] πράξη των κρατών μελών. Αυτό σημαίνει ότι η άδεια δεν μπορεί να είναι συστατική του δικαιώματος διαμονής.

1. Άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής

79. Επιβάλλεται εξ αρχής να τονιστεί ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται στην περίπτωση κατά την οποία ο υπήκοος της τρίτης χώρας έχει παρανόμως εισέλθει στην επικράτεια του κράτους μέλους.

80. Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148 προβλέπουν ότι για τη χορήγηση άδειας διαμονής απαιτείται μόνον η υποβολή των εγγράφων που προβλέπουν οι εν λόγω διατάξεις, όπως π.χ. το προσωπικό έγγραφο που χρησιμοποίησε ο ενδιαφερόμενος για την είσοδό του στο κράτος μέλος. Από τη ρύθμιση αυτή συνάγεται ότι τα κράτη μέλη υπέχουν την υποχρέωση να εκδίδουν άδεια διαμονής εφόσον συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις.

31 — Απόφαση της 8ης Απριλίου 1976, 48/75, Royer (Συλλογή τόμος 1976, σ. 203, σκέψεις 31 έως 33).

81. Ούτε το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360, ούτε τα άρθρα 4 και 6 της οδηγίας 73/148, ούτε ακόμα το άρθρο 3 των δύο αυτών οδηγιών λαμβάνουν υπόψη αν η είσοδος στο κράτος μέλος έγινε νομίμως ή παρανόμως. Το συμπέρασμα που συνάγεται σχετικώς είναι ότι προφανώς ο κοινοτικός νομοθέτης δεν εξήρτησε τη χορήγηση άδειας διαμονής από το στοιχείο αυτό.

82. Η άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής πρέπει ασφαλώς να χαρακτηρίζεται ως μέτρο δημοσίας τάξεως. Τέτοιου είδους μέτρα πρέπει, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221, «να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν». Συνεπώς, δεν επιτρέπεται η λήψη γενικού και αφηρημένου μέτρου, όπως η επίμαχη εγκύκλιος, που να μη διασφαλίζει υποχρεωτικά την εξέταση της συγκεκριμένης περιπτώσεως, δηλαδή τη λήψη υπόψη τέτοιων στοιχείων, επιβάλλουσα π.χ. τη γενική απαγόρευση της χορηγήσεως άδειας διαμονής σε περίπτωση παράνομης εισόδου στην επικράτεια του οικείου κράτους.

2. Απομάκρυνση από την επικράτεια του κράτους μέλους

83. Το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221 αποκλείει την απομάκρυνση από την επικράτεια μόνο στην περίπτωση που έχει λήξει η ισχύς της ταυτότητας ή του διαβατηρίου που επέτρεψε την είσοδο στη χώρα υποδοχής.

84. Το ζήτημα, όμως, που τίθεται με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά την περίπτωση παράνομης εισόδου στη χώρα υποδοχής. Η περίπτωση αυτή δεν προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221. Θα μπορούσε, λοιπόν, να συναχθεί, εξ αντιδιαστολής, ότι σε μια τέτοια περίπτωση τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να διατάξουν την απομάκρυνση από την επικράτεια.

85. Κατά ενός τέτοιου εξ αντιδιαστολής συμπεράσματος συνηγορούν, πάντως, οι λοιπές διατάξεις του άρθρου 3 της οδηγίας 64/221. Πράγματι, το άρθρο 3, παράγραφος 3, πρέπει να νοηθεί ως lex specialis έναντι της — γενικού χαρακτήρα — επιταγής του άρθρου 3, παράγραφος 1. Συνεπώς, οι κυρώσεις που πρέπει να επιβάλλονται σε περίπτωση νόμιμης εισόδου στην επικράτεια του κράτους υποδοχής, ελλείψει ειδικής διατάξεως, ρυθμίζονται από τη γενική διάταξη του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221.

86. Η απομάκρυνση από την επικράτεια συνιστά, ως κύρωση, μέτρο δημοσίας τάξεως, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1. Κατά τη διάταξη αυτή, όμως, η επιβολή τέτοιων μέτρων πρέπει να εξαρτάται από την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου ατόμου. Αυτό σημαίνει ότι δεν επιτρέπεται μια γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, όπως π.χ. η επίμαχη στην κύρια δίκη εγκύκλιος, η οποία δεν διασφαλίζει υποχρεωτικά

την εξέταση της συγκεκριμένης περιπτώσεως, δηλαδή τη λήψη υπόψη τέτοιου είδους στοιχείων, επιβάλλουσα π.χ. κατά τρόπο γενικό την απομάκρυνση από την επικράτεια σε περίπτωση παράνομης εισόδου σ' αυτήν.

87. Κατά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Royer, δεν επιτρέπεται η απομάκρυνση κοινοτικού υπηκόου από την επικράτεια κράτους μέλους «όταν αυτή στηρίζεται αποκλειστικά στην παράλειψη του ενδιαφερομένου να εκπληρώσει τις νόμιμες διατυπώσεις σχετικά με τον έλεγχο των αλλοδαπών ή στην έλλειψη άδειας διαμονής» [32].

88. Στην απόφαση επί της υποθέσεως Pieck [33], το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν επιτρέπεται η απέλαση κοινοτικού υπηκόου όταν αυτός παρέλειψε να προμηθευτεί την ειδική άδεια παραμονής που προβλέπει το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360.

89. Οι αποφάσεις στις υποθέσεις Royer και Pieck θα μπορούσαν, κατ' αρχήν, να μεταφερθούν, όσον αφορά τα ζητήματα που προκύπτουν στην παρούσα υπόθεση, στους προνομούχους υπηκόους τρίτων χωρών, όπως π.χ. τους συζύγους πολιτών της Ενώσεως.

90. Πάντως, σύμφωνα με πάγια νομολογία, επιτρέπεται κατ' αρχήν η επιβολή άλλων κυρώσεων, όπως τα πρόστιμα ή στερητικές της ελευθερίας ποινές, σε περίπτωση παράνομης συμπεριφοράς, περιλαμβανομένης της περιπτώσεως παραβάσεως των διατάξεων περί εισόδου στη χώρα. Τούτο ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι οι κυρώσεις είναι ανάλογες της παραβάσεως [34] ή αποτελούν — σύμφωνα με άλλη διατύπωση — «προσήκουσα κύρωση» [35].

α) Αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων

91. Όσον αφορά την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, υπό την έννοια των γενικών αρχών του δικαίου, πρέπει να σημειωθεί — όπως έγινε και στο πλαίσιο της απαντήσεως στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα — ότι δεν πρέπει εκ των προτέρων να χαρακτηριστεί ως μη αντικειμενική μια διάκριση, όσον αφορά τη χορήγηση άδειας διαμονής, αναλόγως του αν ο αιτών διαθέτει έγκυρη θεώρηση ή δεν διαθέτει έγκυρη θεώρηση. Δεν είναι, συνεπώς, αυτονόητη μια διαφορετική μεταχείριση των δύο αυτών κατηγοριών ατόμων.

32 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31 απόφαση Royer, σκέψεις 38 έως 40.

33 — Απόφαση της 3ης Ιουλίου 1980, 157/79, Pieck (Συλλογή τόμος 1980/Π, σ. 423, σκέψη 20).

34 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1976, 118/75, Watson και Belmann (Συλλογή τόμος 1976, σ. 425, σκέψεις 21 και 22).

35 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1977, 8/77, Sagulo κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1977, σ. 441, σκέψη 6).

β) Δικαίωμα προστασίας της οικογενειακής ζωής και αρχή της αναλογικότητας

92. Στο πλαίσιο της απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, επιβάλλεται επίσης να υπογραμμιστεί, κατ' αρχάς, ο γενικός χαρακτήρας της διαφοράς στην κύρια δίκη, κατόπιν δε το καθήκον του Δικαστηρίου το οποίο συνίσταται στο να παράσχει απλώς στο αιτούν δικαστήριο τα στοιχεία ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου που απαιτούνται για την επίλυση της διαφοράς στην κύρια δίκη. Συνεπώς, η βάσει της ΕΣΔΑ ερμηνεία πρέπει ιδίως να περιορίζεται στα ζητήματα αρχής. Η εφαρμογή σε μια συγκεκριμένη περίπτωση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, όπως και των διατάξεων του εθνικού δικαίου περί μεταφοράς του στην εθνική έννομη τάξη, παραμένει καθήκον των εθνικών δικαστηρίων.

93. Όπως έχω ήδη τονίσει, πρέπει στη συγκεκριμένη περίπτωση να ληφθεί ως βάση ότι η άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής σε συζύγους πολιτών της Ενώσεως και η απομάκρυνσή τους από την επικράτεια συνιστούν προσβολή του δικαιώματος προστασίας της οικογενειακής ζωής.

94. Μια τέτοια προσβολή επιτρέπεται μόνον υπό τις προϋποθέσεις τις οποίες έχω ήδη εκθέσει και οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, του άρθρου 8, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα ορισμένο περιθώριο διακρίσεως.

95. Στο πλαίσιο σταθμίσεως των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων που πρέπει να γίνεται κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας των μέτρων, ιδιαίτερη σημασία πρέπει να αποδίδεται στο αν ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας παραβίασε σχετική με τους αλλοδαπούς νομοθετική διάταξη.

96. Στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης, επομένως, ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στο ότι ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτου κράτους παραβίασε σχετική με αλλοδαπούς διάταξη.

97. Συνεπώς, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 των δύο αυτών οδηγιών, καθώς και με το άρθρο 3 της οδηγίας 64/221, έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση άδειας διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας, σύζυγο κοινοτικού πολίτη, ο οποίος έχει εισέλθει παράνομα στην επικράτειά τους και να λάβουν έναντι αυτού μέτρο απομακρύνσεως από το έδαφός τους, παρά μόνον υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά συμβιβάζονται με το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και, ιδίως, με την αρχή της αναλογικότητας.

VII — Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος (νόμιμη είσοδος στην επικράτεια, λήξη της ισχύος της θεωρήσεως)

98. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής και

την απομάκρυνση υπηκόου τρίτης χώρας, συζύγου κοινοτικού πολίτη ο οποίος εισήλθε νομίμως στην επικράτεια και του οποίου η θεώρηση έχει λήξει κατά τον χρόνο κατά τον οποίο ζητεί τη χορήγηση της άδειας διαμονής.

Α — *Επιχειρήματα των διαδίκων*

99. Η MRAX υποστηρίζει ότι η λήξη ισχύος της θεωρήσεως δεν μπορεί να δικαιολογήσει την απομάκρυνση από την επικράτεια, πράγμα το οποίο πάντως προβλέπει το άρθρο 4 της εγκυκλίου. Πράγματι, το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 δεν απαιτεί τα έγγραφα βάσει των οποίων επετράπη η είσοδος να εξακολουθούν να παραμένουν σε ισχύ.

100. Κατά την άποψη της Βελγικής Κυβερνήσεως η απάντηση στο ερώτημα αυτό προκύπτει σαφώς από το γράμμα του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221. Κατά τη διάταξη αυτή το έγγραφο ταυτότητας βάσει του οποίου επετράπη η είσοδος στη χώρα υποδοχής δεν μπορεί να είναι, όσον αφορά αλλοδαπό σύζυγο κοινοτικού πολίτη, παρά το διαβατήριο με ισχύουσα θεώρηση που επιδείχθηκε κατά τον χρόνο που ζητήθηκε η χορήγηση της άδειας διαμονής. Η λήξη ισχύος αυτού του εγγράφου, μετά τη χορήγηση άδειας διαμονής κατόπιν επιδείξεως του διαβατηρίου με θεώρηση, δεν μπορεί, πάντως, να δικαιολογήσει την απομάκρυνση από την επικράτεια.

101. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η λήξη ισχύος μιας θεωρήσεως μετά τη νόμιμη είσοδο στο κράτος υποδοχής αλλοδαπού συζύγου κοινοτικού υπηκόου δεν συνιστά περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221. Συνεπώς, δεν τίθεται, επίσης, ζήτημα δικαιολογήσεως της απομακρύνσεως από την επικράτεια. Η λήξη ισχύος της θεωρήσεως δικαιολογεί την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής.

102. Κατά την άποψη της Επιτροπής η απάντηση στο ερώτημα αυτό μπορεί να δοθεί βάσει των ιδίων προϋποθέσεων που ισχύουν και για την περίπτωση παράνομης εισόδου στην επικράτεια. Με βάση τον οικογενειακό δεσμό με υπήκοο κράτους μέλους πρέπει να εφαρμόζονται οι οδηγίες 68/360 και 73/148, καθώς και η απόφαση Royer[36]. Από το στοιχείο αυτό η Επιτροπή συνάγει το συμπέρασμα ότι η λήξη ισχύος της θεωρήσεως μετά την είσοδο στη χώρα υποδοχής δεν δικαιολογεί, κατ' αρχήν, την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής. Η έλλειψη αυτού του τύπου ουδόλως επηρεάζει την ισχύ του διαβατηρίου όσον αφορά τη χορήγηση άδειας διαμονής. Εξάλλου, αυτό βεβαιώνει η διάταξη του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221. Κατά την άποψη της Επιτροπής ο κοινοτικός νομοθέτης υπογραμμίζει με τον τρόπο αυτό το ουσιαστικό περιεχόμενο αυτού του τύπου και όχι την καθαρώς τυπική του πλευρά. Το στοιχείο ότι η διάταξη αυτή ρυθμίζει τη λήξη της ισχύος ενός δελτίου ταυτότητας ή ενός διαβατηρίου, και όχι μιας θεωρήσεως, ουδόλως μεταβάλλει το συμπέρασμα.

36 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31.

Β — *Εκτίμηση*

διατάξεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες ρητώς προβλέπουν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως άδειας διαμονής.

1. Άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής

103. Η διάταξη του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221, την οποία επικαλέστηκαν οι μετέχοντες στη διαδικασία, ρυθμίζει βεβαίως την περίπτωση κατά την οποία έχει λήξει η ισχύς *της ταυτότητας ή του διαβατηρίου*· εντούτοις, η διάταξη αυτή αναφέρεται σε μια περίπτωση η οποία διαφοροποιείται σε δύο σημεία από την περίπτωση στην οποία αναφέρεται το προδικαστικό ερώτημα. Πρώτον, το προδικαστικό ερώτημα αφορά την περίπτωση κατά την οποία έχει λήξει η ισχύς της θεωρήσεως και όχι του εγγράφου βάσει του οποίου επετράπη η είσοδος στην επικράτεια. Δεύτερον, το άρθρο 3, παράγραφος 3, ρυθμίζει την περίπτωση στην οποία η ισχύς των εγγράφων έληξε *μετά τη χορήγηση* της άδειας διαμονής, ενώ, αντιθέτως, το τρίτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου αφορά την περίπτωση κατά την οποία η θεώρηση είχε ήδη λήξει πριν από την υποβολή της αιτήσεως για χορήγηση άδειας διαμονής.

104. Συνεπώς, το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221 ρυθμίζει μόνο την απομάκρυνση από την επικράτεια και όχι τη χορήγηση άδειας διαμονής.

105. Αντιθέτως, η απάντηση στο ερώτημα αν τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν, προκειμένου να χορηγήσουν άδεια διαμονής, ισχύουσα θεώρηση πρέπει να βασιστεί στις

106. Τα άρθρα 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 68/360 και 6 της οδηγίας 73/148 θέτουν τις τυπικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής.

107. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν από τον αιτούντα μόνο την επίδειξη του εγγράφου βάσει του οποίου εισήλθε στην επικράτειά τους, ενός εγγράφου που αποδεικνύει τον συγγενικό δεσμό και — σύμφωνα με την οδηγία 68/360, για ορισμένα μέλη της οικογένειας — ενός εγγράφου το οποίο βεβαιώνει ότι συντηρείται από τον εργαζόμενο ή ότι κατοικεί μαζί με αυτόν.

108. Στις διατάξεις αυτές δεν γίνεται λόγος για θεώρηση ούτε, βέβαια, για το αν η θεώρηση εξακολουθεί να ισχύει ή έχει λήξει.

109. Το ότι η ισχύουσα θεώρηση δεν μπορεί να αποτελέσει προϋπόθεση προκύπτει από τη σύγκριση των διατάξεων του άρθρου 3 της οδηγίας 68/360 και του άρθρου 3 της οδηγίας 73/148 περί των προϋποθέσεων εισόδου στην επικράτεια. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή προβλέπεται ρητώς η υποχρέωση θεωρήσεως.

110. Εξάλλου, η θεώρηση δεν είναι απαραίτητη ενόψει των πληροφοριών που περιέχουν τα έγγραφα που απαιτείται να υποβληθούν προς χορήγηση άδειας διαμονής. Πράγματι, τα έγγραφα που προβλέπονται στα άρθρα 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 68/360 και 6 της οδηγίας 73/148 επαρκούν ώστε τα κράτη μέλη να διαπιστώσουν βάσει αυτών την ταυτότητα και την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων.

111. Επίσης, το έγγραφο βάσει του οποίου επετράπη η είσοδος στην επικράτεια υπηκόου τρίτης χώρας περιέχει τη θεώρηση, έστω και αν η ισχύς της έχει έκτοτε λήξει.

112. Συνεπώς, δεν επιτρέπεται άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής σε περίπτωση νόμιμης εισόδου στην επικράτεια με το μοναδικό αιτιολογικό ότι έχει λήξει η ισχύς της θεωρήσεως.

2. Απομάκρυνση από την επικράτεια

113. Το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221 προβλέπει απλώς ότι, σε περίπτωση λήξεως της ισχύος της ταυτότητας βάσει της οποίας επετράπη η είσοδος στη χώρα υποδοχής και βάσει της οποίας εκδόθηκε η άδεια διαμονής, απαγορεύεται ρητώς η απομάκρυνση από την επικράτεια.

114. Αντιθέτως, η περίπτωση στην οποία αναφέρεται το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορά τη λήξη της ισχύος της θεωρήσεως πριν από την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας διαμονής. Δεδομένου ότι και στην περίπτωση αυτή πρόκειται επίσης για κύρωση λόγω παραβάσεως κανόνων της νομοθεσίας περί αλλοδαπών και επειδή πρόκειται για περίπτωση που δεν ρυθμίζεται ρητώς από το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221, επιβάλλεται, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο τρίτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, ως προς την απομάκρυνση από την επικράτεια, να ακολουθηθεί η ίδια συλλογιστική που ακολουθήθηκε και για την απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα.

115. Ελλείψει ειδικών διατάξεων, μια τέτοια περίπτωση λήξεως της ισχύος μιας θεωρήσεως εμπίπτει, επίσης, στις γενικές διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221. Παραπέμπτω σχετικώς στα όσα διατύπωσα αναφορικά με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα.

116. Δυνάμει της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Royer, η οποία μπορεί κατ' αρχήν, όσον αφορά τα ζητήματα που τίθενται στην παρούσα υπόθεση, να ισχύσει και αναφορικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών, απαγορεύεται στα κράτη μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις στην περίπτωση «παραλείψεως τηρήσεως των διατυπώσεων των σχετικών με τον έλεγχο των αλλοδαπών» [37] διά της λήψεως μέτρου απομακρύνσεως από την επικράτεια.

117. Η παράλειψη τηρήσεως των επιμάχων διατάξεων των σχετικών με το δίκαιο των αλλοδαπών μπορεί, πάντως, να συνεπάγεται την επιβολή «κάθε πρόσφορης κύρωσης που θα ήταν αναγκαία για την εξασφάλιση της

37 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31 απόφαση Royer, σκέψεις 41 και 42.

αποτελεσματικότητας των διατάξεων αυτών» [38]. Πάντως, πρέπει να πρόκειται για επιβολή «προσήκουσας κυρώσεως» [39].

118. Αυτό σημαίνει ότι η κύρωση που μπορεί να επιβληθεί για την περίπτωση διαμονής στην επικράτεια κράτους μέλους μετά τη λήξη της ισχύος της θεωρήσεως δεν μπορεί παρά να είναι μια προσήκουσα κύρωση και όχι η απομάκρυνση από την επικράτεια.

119. Συνεπώς, στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 68/360, τα άρθρα 3 και 6 της οδηγίας 73/148 και το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221 έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής ή τη λήψη μέτρου απομακρύνσεως από την επικράτεια έναντι υπηκόου τρίτης χώρας, συζύγου κοινοτικού πολίτη, ο οποίος εισήλθε νομίμως στην επικράτεια του οικείου κράτους μέλους, του οποίου όμως η ισχύς της θεωρήσεως έχει λήξει κατά τον χρόνο κατά τον οποίο ζητεί τη χορήγηση της άδειας διαμονής.

VIII — Επί του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος (μέσα παροχής ένδικης προστασίας)

120. Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα αφορά τα μέσα παροχής ένδικης προστασίας που έχει στη διάθεσή του ένας υπήκοος τρίτης χώρας σύζυγος πολίτη της Ενώσεως.

Α — Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

121. Η MRAX υποστηρίζει ότι η κρατούσα στο Βέλγιο διοικητική πρακτική αντιβαίνει τόσο προς τις κοινοτικές οδηγίες όσο και προς το άρθρο 44 του βελγικού νόμου της 15ης Δεκεμβρίου 1980. Πράγματι, οι αλλοδαποί σύζυγοι υπηκόου κράτους μέλους δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να υποβάλλουν αίτηση αναθεωρήσεως κατ' εφαρμογή των άρθρων 44 και 66 του εν λόγω νόμου. Έχουν μόνο τη δυνατότητα να προσφεύγουν στο Conseil d'État με αίτημα την αναστολή ή την ακύρωση της αποφάσεως που τους αφορά. Το Conseil d'État μπορεί να ελέγχει τη νομιμότητα της αποφάσεως, όχι όμως και τη σκοπιμότητά της σε σχέση με τα πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης υποθέσεως. Πάντως, σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες απειλείται δικαίωμα το οποίο απορρέει από την κοινοτική έννομη τάξη, πρέπει να υπάρχουν επαρκείς δυνατότητες παροχής ένδικης προστασίας.

Όσον αφορά την εφαρμογή του δικαιώματος για δικαστική προσφυγή που προβλέπει το άρθρο 9 της οδηγίας 64/221, η MRAX επικαλείται την απόφαση Shingara και Radiom [40].

122. Κατά την άποψη της Βελγικής Κυβερνήσεως, τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221

38 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31 απόφαση Royer, σκέψεις 41 και 42.

39 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 35 απόφαση Sagulo, σκέψη 6.

40 — Απόφαση της 17ης Ιουνίου 1997, C-65/95 και C-111/95 (Συλλογή 1997, σ. I-3343).

δεν έχουν εφαρμογή επί ατόμων τα οποία εισήλθαν παρανόμως στην επικράτεια κράτους μέλους.

123. Η Αυστριακή Κυβέρνηση, επικαλούμενη τις αποφάσεις επί των υποθέσεων Royer και Santillo [41], υποστηρίζει ότι απόφαση απομακρύνσεως από την επικράτεια δεν μπορεί να εκτελεστεί — εκτός αν πρόκειται για απολύτως επείγουσα περίπτωση — εις βάρος ατόμου προστατευόμενου από το κοινοτικό δίκαιο, πριν παρασχεθεί στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να εξαντλήσει τις δυνατότητες προσφυγής που του διασφαλίζουν τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221.

Αν ο σύζυγος υπηκόου κράτους μέλους δεν πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου στην επικράτεια, δεν μπορούν να εφαρμοστούν τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 64/221. Κατά συνέπεια, το άτομο αυτό δεν μπορεί επίσης να απευθυνθεί στην αρμόδια αρχή που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 64/221.

Πάντως, η περίπτωση θα ήταν διαφορετική αν έληγε η ισχύς του δελτίου ταυτότητας ή του διαβατηρίου βάσει του οποίου επετράπη η είσοδος στη χώρα υποδοχής και χορηγήθηκε η άδεια διαμονής. Σ' αυτή την περίπτωση η απομάκρυνση από την επικράτεια δεν δικαιολογείται, ο δε ενδιαφερόμενος πρέπει να έχει δυνατότητα ασκήσεως των προσφυγών που του διασφαλίζουν οι σχετικές διατάξεις, δεδομένου ότι στην περίπτωσή του εφαρμόζεται η οδηγία χωρίς περιορισμούς.

41 — Απόφαση της 22ας Μαΐου 1980, 131/79 (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 171).

124. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221 έχει επίσης εφαρμογή επί των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι μέλη της οικογένειας υπηκόου κράτους μέλους. Εφόσον υφίσταται οικογενειακός δεσμός, τα άτομα αυτά έχουν τη δυνατότητα ασκήσεως των προσφυγών που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221, σε περίπτωση λήξεως της ισχύος της θεωρήσεώς τους.

Αντιθέτως, ελλείψει δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου, πρέπει, κατά την άποψη της Επιτροπής, να ληφθεί υπόψη η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα. Πράγματι, πρέπει να αποδειχθεί η ιδιότητα του αλλαδαπού συζύγου κοινοτικού υπηκόου προκειμένου να μπορεί ο ενδιαφερόμενος να επωφεληθεί από τα δικαιώματα που παρέχει η κοινοτική έννομη τάξη.

B — *Εκτίμηση*

125. Όπως προκύπτει από την ερμηνευτέα διάταξη του άρθρου 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221, το τέταρτο ερώτημα αναφέρεται στην εξέταση, εκ μέρους διαφορετικής διοικητικής αρχής, των «αποφάσεων περί αρνήσεως εκδόσεως της πρώτης άδειας διαμονής», καθώς και των «αποφάσεων περί απομακρύνσεως». Πρόκειται δηλαδή για το ζήτημα της ενεργητικής νομμοποιήσεως,

δηλαδή για το ζήτημα ποιος δικαιούται να ζητήσει μια τέτοια εξέταση.

126. Το προδικαστικό ερώτημα διακρίνει σχετικώς, αναλόγως της καταστάσεως στην οποία βρίσκεται ο αιτών, μεταξύ τεσσάρων περιπτώσεων: έλλειψη δελτίου ταυτότητας, έλλειψη θεωρήσεως, δελτίο ταυτότητας του οποίου η ισχύς έχει λήξει, θεώρηση η ισχύς της οποίας έχει λήξει. Εξάλλου, το προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται, ως προς το αντικείμενο της εξετάσεως, σε δύο διαφορετικές περιπτώσεις: στην αίτηση της πρώτης άδειας διαμονής και στην απομάκρυνση από την επικράτεια πριν από τη χορήγηση αυτής της άδειας. Συνεπώς, το προδικαστικό ερώτημα περιλαμβάνει συνολικώς οκτώ διαφορετικές περιπτώσεις.

127. Κατ' αρχάς, πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη του άρθρου 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221 εφαρμόζεται ρητώς τόσο επί των «αποφάσεων περί αρνήσεως χορηγήσεως της πρώτης άδειας διαμονής» όσο και επί των «αποφάσεων περί απομακρύνσεως προ της χορηγήσεως της εν λόγω αδείας». Όσον αφορά το πεδίο ουσιαστικής εφαρμογής για το οποίο η οδηγία 64/221 προβλέπει υποχρέωση εξετάσεως, το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα δεν θέτει ιδιαίτερες ερμηνευτικές δυσχέρειες.

128. Αντιθέτως, το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας δεν καθορίζει λεπτομερέστερα τον κύκλο των ατόμων που έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν την ανωτέρω εξέταση, περιοριζόμενο στην αναφορά «ο ενδιαφερόμενος».

129. Καθόσον δεν καθορίζεται, ειδικότερα, το πεδίο προσωπικής εφαρμογής του άρθρου 9, παράγραφος 2, της οδηγίας, πρέπει να ληφθεί υπόψη η γενική διάταξη περί πεδίου προσωπικής εφαρμογής της οδηγίας.

130. Δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 2, η οδηγία 64/221 ισχύει επίσης για τον σύζυγο και τα μέλη της οικογένειας που πληρούν τις προϋποθέσεις των κανονισμών και των οδηγιών που εκδίδονται στον τομέα αυτόν προς εκτέλεση της Συνθήκης. Οι προϋποθέσεις που απαιτούνται ώστε, στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, τα ενδιαφερόμενα μέλη της οικογένειας να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 64/221 προκύπτουν επίσης από το πρωτογενές δίκαιο και από άλλες διατάξεις του παραγώγου δικαίου εκτός της οδηγίας 64/221.

131. Εντούτοις, δεν θα ήταν ορθό να συναχθεί το συμπέρασμα, στο οποίο καταλήγει η Βελγική Κυβέρνηση, ότι η έκφραση «πληρούν τις προϋποθέσεις» σημαίνει ότι μόνον όσοι πληρούν όλες τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής δικαιούνται να ζητήσουν την εξέταση. Θα ήταν επίσης εσφαλμένο να περιοριστεί το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στην περίπτωση της παράνομης εισόδου και, κατά συνέπεια, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο παρανόμως εισελθών στην επικράτεια υπήκοος τρίτης χώρας δεν έχει δικαίωμα να ζητήσει την εξέταση.

132. Υπέρ μιας διασταλτικής ερμηνείας του πεδίου προσωπικής εφαρμογής του δικαιώ-

ματος για εξέταση συνηγορεί το γράμμα της σχετικής διατάξεως. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221 κάνει λόγο για «τον ενδιαφερόμενο», χωρίς να θέτει άλλες προϋποθέσεις. Από την ίδια βάση εκκινεί και η νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο έχει αποφανθεί ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, προβλέπει ότι «τα πρόσωπα έναντι των οποίων λαμβάνονται οι αποφάσεις [...] δύνανται να ζητήσουν την εξέταση των αποφάσεων αυτών» [42].

133. Το ότι το δικαίωμα να ζητηθεί εξέταση δεν μπορεί να εξαρτάται σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται το προδικαστικό ερώτημα από τη συνδρομή των προϋποθέσεων εισόδου στην επικράτεια — και χορηγήσεως άδειας διαμονής — προκύπτει από τις ακόλουθες δύο υποθετικές περιπτώσεις.

134. Στην πρώτη υποθετική περίπτωση πρόκειται για τη χορήγηση της πρώτης άδειας διαμονής. Σε περίπτωση αρνήσεως χορηγήσεως αυτής της άδειας σε υπήκοο τρίτης χώρας, επειδή η αρμόδια αρχή θεωρεί εσφαλμένως ότι δεν υφίσταται συγγενικός δεσμός, ο ενδιαφερόμενος υπήκοος της τρίτης χώρας δεν μπορεί να ζητήσει, στην περίπτωση που η ισχύς του δελτίου ταυτότητάς του έχει λήξει μετά την είσοδό του στην επικράτεια, να εξεταστεί μήπως η βεβαίωση που υπέβαλε αποτελεί πρόσφορο μέσο αποδείξεως.

135. Στη δεύτερη υποθετική περίπτωση πρόκειται για την απομάκρυνση από την επικράτεια. Σε περίπτωση λήξεως της ισχύος του δελτίου ταυτότητας υπηκόου τρίτης χώρας και λήψεως εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους του μέτρου της απομακρύνσεως από την επικράτεια, το μέτρο αυτό θα μπορούσε να προσκρούει στην απαγόρευση του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221. Σε μια τέτοια περίπτωση η αφαίρεση από τον ενδιαφερόμενο του δικαιώματός του να ζητήσει εξέταση της αποφάσεως περί απομακρύνσεώς του θα είχε ως συνέπεια τη μη εξέταση μιας αποφάσεως που συνιστά μια από τις σοβαρότερες προσβολές των δικαιωμάτων του.

136. Καθίσταται ακόμη περισσότερο εμφανές ότι δεν μπορεί να ευσταθεί η άποψη της Βελγικής Κυβερνήσεως, κατά την οποία οι υπήκοοι τρίτων χωρών οφείλουν υποχρεωτικά να πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής για να έχουν το δικαίωμα να ζητήσουν εξέταση, στην περίπτωση που πρόκειται να εξεταστεί επί της ουσίας αν πληρούται ή όχι μια από τις προϋποθέσεις χορηγήσεως άδειας διαμονής. Εντούτοις, αυτή η επί της ουσίας εξέταση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εφόσον δεν συντρέχουν οι τυπικές προϋποθέσεις. Συνεπώς, αν σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται το προδικαστικό ερώτημα δεν αναγνωριζόταν δικαίωμα εξετάσεως το αποτέλεσμα θα ήταν να αποκλείεται στην πράξη οποιαδήποτε εξέταση.

137. Ο γενικός, όμως, αποκλεισμός του δικαιώματος να ζητηθεί εξέταση αντιβαίνει προς το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221, από το οποίο δεν προκύπτει ότι μπορεί να αποκλειστεί η εξέταση των αναφερομένων στη διάταξη αυτή αποφάσεων, όσον αφορά ορισμένες πτυχές τους.

138. Για λόγους πληρότητας πρέπει ακόμα να σημειώσω ότι η έλλειψη δελτίου ταυτότη-

42 — Απόφαση της 18ης Μαΐου 1982, 115/81 και 116/81, Adoui και Cornuaille (Συλλογή 1982, σ. 1665, σκέψη 15).

τας ή θεωρήσεως ή η λήξη ισχύος ενός εκ των δύο στο πλαίσιο της διαδικασίας χορηγήσεως της πρώτης άδειας διαμονής ή της απομακρύνσεως από την επικράτεια, μπορεί πλήρως να ληφθεί υπόψη ή να επισύρει κυρώσεις, υπό την επιφύλαξη των παρατηρήσεων που διατυπώθηκαν αναφορικά με τα υπόλοιπα προδικαστικά ερωτήματα.

139. Το ζήτημα της *νομικής* σημασίας της ελλείψεως δελτίου ταυτότητας ή θεωρήσεως ή της λήξεως της ισχύος αυτών πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο της διαδικασίας εξετάσεως. Σχετική απόφαση πρέπει να ληφθεί μόνο στο πλαίσιο εξετάσεως του βασίμου και όχι του παραδεκτού της αιτήσεως.

140. Ο αποκλεισμός του δικαιώματος εξετάσεως σε περίπτωση ελλείψεως δελτίου ταυτότητας ή θεωρήσεως ή σε περίπτωση λήξεως της ισχύος ενός εξ αυτών θα καθιστούσε άνευ αντικειμένου τις ελάχιστες διαδικαστικές εγγυήσεις [43] που προβλέπει η εν λόγω διάταξη.

141. Υπέρ της μη τόσο συσταλτικής ερμηνείας των προϋποθέσεων αναγνωρίσεως του δικαιώματος εξετάσεως συνηγορούν, επίσης, οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, περιλαμβανομένης της ΕΣΔΑ.

43 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 42 απόφαση Adoui και Cornuaille, σκέψη 15, και απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 1990, C-297/88 και C-197/89, Dzodzi (Συλλογή 1990, σ. I-3763, σκέψη 62).

142. Καθόσον η οδηγία 64/221 παρέχει δικαιώματα στους υπηκόους τρίτων χωρών έχει εφαρμογή η επιταγή του δικαστικού ελέγχου οποιασδήποτε αποφάσεως εθνικής αρχής, η οποία απορρέει από τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ [44].

143. Πράγματι, από την αρχή του δικαστικού ελέγχου [45] προκύπτει ότι πρέπει «να καθίσταται δυνατό σε κάθε πρόσωπο [...] να διεκδικεί τα δικαιώματά του δικαστικώς» [46].

144. Υπέρ μιας διασταλτικής ερμηνείας του πεδίου προσωπικής εφαρμογής του δικαιώματος εξετάσεως συνηγορεί η εν τω μεταξύ καθιερωθείσα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου αρχή κατά την οποία οι διαδικασίες διασφαλίσεως δικαιωμάτων τα οποία παρέχει στους πολίτες η κοινοτική έννομη τάξη δεν πρέπει να καθιστούν την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών εξαιρετικά δυσχερή ή αδύνατη στην πράξη [47]. Αυτό θα ήταν πάντως το αποτέλεσμα αν ετίθεντο ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις για την άσκηση του επιμάχου δικαιώματος να ζητηθεί εξέταση.

44 — Βλ. σχετικώς την απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-226/99, Siples (Συλλογή 2001, σ. I-277, σκέψη 17) και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

45 — Απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston (Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 18).

46 — Αποφάσεις της 22ας Σεπτεμβρίου 1998, C-185/97, Coote (Συλλογή 1998, σ. I-5199, σκέψη 20)· της 2ας Αυγούστου 1993, C-271/91, Marshall (Συλλογή 1993, σ. I-4367, σκέψη 22).

47 — Βλ. σχετικώς την απόφαση της 8ης Μαρτίου 2001, C-397/98 και C-410/98, Metallgesellschaft κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-1727, σκέψη 85), και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και τις αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe (Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5), και 45/76, Comet (Συλλογή τόμος 1976, σ. 765, σκέψεις 12 έως 16).

145. Συνεπώς, στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 1 και 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221 έχουν την έννοια ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, σύζυγοι πολιτών της Ενώσεως, οι οποίοι δεν διαθέτουν δελτίο ταυτότητας ή θεώρηση ή των οποίων η ισχύς του δελτίου ταυτότητας ή της θεωρήσεως έχει λήξει, έχουν τη δυνατότητα να απευθυνθούν στην προβλεπόμενη από το άρθρο 9, παράγραφος 1, αρχή, στην περίπτωση που ζητούν τη χορήγηση πρώτης άδειας διαμονής ή στην περίπτωση απομακρύνσεώς τους από την επικράτεια πριν από τη χορήγηση αυτής της άδειας, εφόσον αποδεικνύουν ότι εμπίπτουν στο πεδίο προσωπικής εφαρμογής της οδηγίας 64/221. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να ενεργούν κατά τρόπο που να μη καθιστά εξαιρετικά δυσχερή ή αδύνατη στην πράξη την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την κοινοτική έννομη τάξη.

IX — Πρόταση

146. Προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο να δώσει τις εξής απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Το άρθρο 3 των οδηγιών 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, και 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 και της παροχής υπηρεσιών, καθώς και ο κανονισμός (ΕΚ) 2317/95 του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 1995, για καθορισμό των τρίτων χωρών οι υπή-

κοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επαναπροωθούν στα σύνορα υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι υπόκεινται στην υποχρέωση θεωρήσεως και είναι σύζυγοι κοινοτικών πολιτών, επιχειρούν δε να εισέλθουν στην επικράτεια κράτους μέλους χωρίς να διαθέτουν ταυτότητα ή θεώρηση, παρά μόνον υπό την προϋπόθεση ότι η επαναπροώθηση στα σύνορα συμβιβάζεται με το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και, ιδίως, με την αρχή της αναλογικότητας.

2) Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 6 της οδηγίας 73/148, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 των δύο αυτών οδηγιών καθώς και με το άρθρο 3 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1964, περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπών, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση άδειας διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας, σύζυγο κοινοτικού πολίτη, ο οποίος έχει εισέλθει παράνομα στην επικράτειά τους και να λάβουν έναντι αυτού μέτρο απομακρύνσεως από το έδαφός τους, παρά μόνον υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά συμβιβάζονται με το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και, ιδίως, με την αρχή της αναλογικότητας.

3) Τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 68/360, τα άρθρα 3 και 6 της οδηγίας 73/148 και το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 64/221 έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν την άρνηση χορηγήσεως άδειας διαμονής ή τη λήψη μέτρου απομακρύνσεως από την επικράτεια έναντι υπηκόου τρίτης χώρας, συζύγου κοινοτικού πολίτη, ο οποίος εισήλθε νομίμως στην επικράτεια του οικείου κράτους μέλους, του οποίου όμως η ισχύς της θεωρήσεως έχει λήξει κατά τον χρόνο κατά τον οποίο ζητεί τη χορήγηση της άδειας διαμονής.

4) Τα άρθρα 1 και 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221 έχουν την έννοια ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών, σύζυγοι πολιτών της Ενώσεως, οι οποίοι δεν διαθέτουν δελτίο ταυτότητας ή θεώρηση ή των οποίων η ισχύς του δελτίου ταυτότητας ή της θεωρήσεως έχει λήξει, έχουν τη δυνατότητα να απευθυνθούν στην προβλεπόμενη από το άρθρο 9, παράγραφος 1, αρχή, στην περίπτωση που ζητούν τη χορήγηση πρώτης άδειας διαμονής ή στην περίπτωση απομακρύνσεώς τους από την επικράτεια πριν από τη χορήγηση αυτής της άδειας, εφόσον αποδεικνύουν ότι εμπίπτουν στο πεδίο προσωπικής εφαρμογής της οδηγίας 64/221. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να ενεργούν κατά τρόπο που να μη καθιστά εξαιρετικά δυσχερή ή αδύνατη στην πράξη την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την κοινοτική έννομη τάξη.»