ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 21ης Σεπτεμβρίου 1999 *

Στην υπόθεση C-378/97,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Κάτω Χώρες) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της ποινικής δίκης που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατά του

Florus Ariël Wijsenbeek,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 7 Α και 8 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρων 14 ΕΚ και 18 ΕΚ),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet και P. Jann, προέδρους τμήματος, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (εισηγητή) και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Γ. Κοσμάς

γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο F. A. Wijsenbeek, εκπροσωπούμενος από τον J. L. Janssen van Raay, δικηγόρο Ρότερνταμ,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. G. Lammers, αναπληρωτή νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών,

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την N. Díaz Abad, abogado del Estado,

— η Ιρλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον A. Buckley, Chief State Solicitor,

— η Φινλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον H. Rotkirch, πρέσβη, προϊστάμενο της υπηρεσίας νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και την T. Pynnä, νομικό σύμβουλο στο ίδιο υπουργείο,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την S. Ridley, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενη από τους P. Sales και M. Hoskins, barristers,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον P. J. Kuijper, νομικό σύμβουλο,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του F. A. Wijsenbeek, εκπροσωπούμενου από τον ίδιο και τον J. L. Janssen van Raay, της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον M. A. Fierstra, προϊστάμενο του τμήματος ευρωπαϊκού δικαίου του Υπουργείου Εξωτερικών, της Ισπανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον S. Ortíz Vaamonde, abogado del Estado, της Ιρλανδικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον D. McGuinness, barrister, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενης από τους P. Sales και M. Hoskins, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τον P. J. Kuijper, κατά τη συνεδρίαση της 12ης Ιανουαρίου 1999,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Μαρτίου 1999,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 1997, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 5 Νοεμβρίου 1997, το Arrondissementsrechtbank te Rotterdam υπέβαλε, βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 7 Α και 8 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρων 14 ΕΚ και 18 ΕΚ).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στον πλαίσιο ποινικής δίκης κατά του F. A. Wijsenbeek διότι κατά την είσοδό του στις Κάτω Χώρες αρνήθηκε, κατά παράβαση της εφαρμοστέας ολλανδικής νομοθεσίας, να επιδείξει το διαβατήριό του και να αποδείξει ότι έχει την ολλανδική ιθαγένεια.

Νομικό πλαίσιο

3 Το Vreemdelingenbesluit (διάταγμα της 19ης Σεπτεμβρίου 1966 περί αλλοδαπών, *Stb.* 1966, σ. 387, στο εξής: διάταγμα) ορίζει, στο άρθρο του 23, παράγραφος 1, στοιχείο a, ότι οι αλλοδαποί που εισέρχονται στις Κάτω Χώρες υποχρεούνται να επιδείξουν και να εγχειρίσουν το έγγραφο που διαθέτουν για να διέλθουν τα σύνορα, αν τούτο τους ζητηθεί από όργανο αρμόδιο για τον έλεγχο της διασυνοριακής κυκλοφορίας.

4 Στο άρθρο του 25, το διάταγμα ορίζει ότι οι Ολλανδοί υπήκοοι που εισέρχονται στις Κάτω Χώρες υποχρεούνται να επιδείξουν και να εγχειρίσουν, αν τους ζητηθεί, στο αρμόδιο για τον έλεγχο της διασυνοριακής κυκλοφορίας όργανο τα έγγραφα ταυτότητας και τα ταξιδιωτικά έγγραφα που κατέχουν και, εν ανάγκη, να αποδείξουν με οποιονδήποτε άλλον τρόπο ότι έχουν την ολλανδική ιθαγένεια.

5 Το διάταγμα εκδόθηκε βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, του Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking [ολλανδικού νόμου της 13ης Ιανουαρίου 1965, ο οποίος περιέχει νέες διατάξεις περί: α) της εισόδου και απελάσεως αλλοδαπών, β) του ελέγχου των αλλοδαπών που κατοικούν στις Κάτω Χώρες, γ) του ελέγχου της διασυνοριακής κυκλοφορίας, *Stb.* 1965, σ. 40]. Βάσει του άρθρου 44 του νόμου αυτού, οποιαδήποτε παράβαση του διατάγματος επισύρει ποινικές κυρώσεις.

6 Κατά το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ:

«Η Κοινότητα εκδίδει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου η οποία λήγει την 31η 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.

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.»

7 Το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ορίζει:

«1. 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.»

8 Κατά την υπογραφή της τελικής πράξεως της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως (στο εξής: Ενιαία Πράξη) στις 17 και 28 Φεβρουαρίου 1986, η συνδιάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων ενέκρινε μεταξύ άλλων δήλωση σχετικά με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο εισήχθη με το άρθρο 13 της Ενιαίας Πράξεως και κατέστη το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ (στο εξής: δήλωση σχετικά με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ), καθώς και γενική δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της Ενιαίας Πράξεως (στο εξής: δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της Ενιαίας Πράξεως).

9 Η πρώτη από τις δύο αυτές δηλώσεις 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.»

10 Με τη δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της Ενιαίας Πράξεως, η συνδιάσκεψη είπε:

«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 ναρκωτικών, αρχαιοτήτων και έργων τέχνης.»

11 Επιπλέον, η συνδιάσκεψη έλαβε «υπό σημείωση», μεταξύ άλλων, μια πολιτική δήλωση των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, η οποία έχει ως εξής:

«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.»

12 Κατά 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 Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43), 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 Κοινότητος στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144):

«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.»

13 Η οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180, σ. 26), η 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 (ΕΕ L 180, σ. 28), και η οδηγία 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 317, σ. 59), παραπέμπουν, με το άρθρο τους 2, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, μεταξύ άλλων στο άρθρο 3 της οδηγίας 68/360.

Η διαδικασία της κύριας δίκης

14 Ο F. A. Wijsenbeek, ολλανδικής ιθαγενείας, κατηγορείται ότι, κατά την είσοδό του στις Κάτω Χώρες μέσω του αεροδρομίου του Ρότερνταμ στις 17 Δεκεμβρίου 1993, αρνήθηκε, κατά παράβαση του άρθρου 25 του διατάγματος, να επιδείξει και εγχειρίσει το διαβατήριό του στο αρμόδιο για τον έλεγχο της διασυνοριακής κυκλοφορίας εθνικό όργανο της τάξεως και να αποδείξει με οποιονδήποτε άλλον τρόπο την ιθαγένειά του.

15 Ο F. A. Wijsenbeek ομολόγησε τα πραγματικά αυτά περιστατικά. Ωστόσο, αρνείται ότι διέπραξε ποινικό αδίκημα. Συναφώς, ισχυρίζεται ότι στο αεροδρόμιο του Ρότερνταμ, όπου αφίχθη με τακτική πτήση προερχόμενος από το Στρασβούργο, γίνονται μόνον τακτικές πτήσεις με προέλευση και προορισμό άλλα κράτη μέλη και ότι το άρθρο 25 του διατάγματος αντίκειται στα άρθρα 7 Α και 8 Α της Συνθήκης.

16 Με απόφαση της 8ης Μαΐου 1995, ο Kantonrechter καταδίκασε τον F. A. Wijsenbeek σε πρόστιμο 65 ολλανδικών φιορινίων και, σε περίπτωση μη καταβολής, σε φυλάκιση μιας ημέρας, για παράβαση του άρθρου 25 του διατάγματος.

17 Ο F. A. Wijsenbeek άσκησε κατά της αποφάσεως αυτής έφεση ενώπιον του Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, το οποίο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) 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;

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

Επί του παραδεκτού

18 Η Ιρλανδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι τα ερωτήματα είναι απαράδεκτα για τον λόγο ότι, αφενός, όσον αφορά την εφαρμογή εντός των Κάτω Χωρών ολλανδικής διατάξεως επί Ολλανδού υπηκόου, η υπόθεση της κύριας δίκης είναι καθαρά εσωτερική (βλ. την απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser, Συλλογή 1991, σ. I-1979, σκέψη 37) και, αφετέρου, η απόφαση περί παραπομπής δεν περιέχει τις αναγκαίες ενδείξεις σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά οι οποίες θα παρείχαν

στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να απαντήσει στα υποβληθέντα ερωτήματα, ιδίως δε επί του ζητήματος αν ο F. A. Wijsenbeek άρχισε το ταξίδι του σε κράτος μέλος ή σε τρίτη χώρα.

19 Επί του τελευταίου σημείου, η Επιτροπή τονίζει ότι, κατά την επιστροφή του στις Κάτω Χώρες, ο F. A. Wijsenbeek άσκησε το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας, οπότε δύναται να τύχει της προστασίας που απορρέει από το κοινοτικό δίκαιο (βλ. την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, C-370/90, Singh, Συλλογή 1992, σ. I-4265).

20 Πρώτον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι δεν αμφισβητήθηκε ο ισχυρισμός του F. A. Wijsenbeek ότι η πτήση του προερχόταν από το Στρασβούργο.

21 Επομένως, η απόφαση περί παραπομπής καθώς και οι γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις έδωσαν στο Δικαστήριο επαρκή πληροφοριακά στοιχεία τα οποία του παρέχουν τη δυνατότητα να ερμηνεύσει τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου σε σχέση με την κατάσταση που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης (βλ., ιδίως, την απόφαση της 3ης Μαρτίου 1994, C-316/93, Vaneetveld, Συλλογή 1994, σ. I-763, σκέψη 14).

22 Δεύτερον, εφόσον αφίχθη σε αεροδρόμιο του κράτους μέλους της ιθαγένειάς του μετά από πτήση προερχόμενη από άλλο κράτος μέλος, ο F. A. Wijsenbeek άσκησε το δικαίωμά του προς ελεύθερη κυκλοφορία, δικαίωμα που αναγνωρίζεται από τη Συνθήκη στους υπηκόους των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, αν οι τελευταίοι, οι οποίοι έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στα άλλα κράτη μέλη (βλ. την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1998, C-274/96, Bickel και Franz, Συλλογή 1998, σ. I-7637, σκέψη 15), δεν ήσαν σε θέση να επικαλεστούν το δικαίωμα αυτό εντός του κράτους καταγωγής τους, το εν λόγω δικαίωμα δεν θα μπορούσε να παράγει πλήρως τα αποτελέσματά του (βλ., με το αυτό περιεχόμενο, την προαναφερθείσα απόφαση Singh, σκέψεις 21 και 23).

23 Συνεπώς, τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου και επομένως το Δικαστήριο, κατ' αρχήν, οφείλει να αποφανθεί (βλ. την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, C-415/93, Bosman, Συλλογή 1995, σ. I-4921, σκέψη 59).

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

24 Με τα ερωτήματά του, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά στην ουσία αν το άρθρο 7 Α ή το άρθρο 8 Α της Συνθήκης απαγορεύει σε κράτος μέλος να υποχρεώσει, με την απειλή ποινικών κυρώσεων, ένα πρόσωπο, ανεξαρτήτως του αν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, να αποδείξει την ιθαγένειά του κατά την είσοδό του στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους μέσω των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας.

25 Ο F. A. Wijsenbeek ισχυρίζεται ότι από την 1η Ιανουαρίου 1993, δηλαδή μετά την περίοδο που έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 1992, το άρθρο 7 Α της Συνθήκης έχει άμεσο αποτέλεσμα και ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον καμία αρμοδιότητα στον τομέα αυτόν, καθόσον με το άρθρο 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ) και με το άρθρο 7 Α της Συνθήκης έγινε πλήρης μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων στην Κοινότητα.

26 Διατείνεται ότι οι διατάξεις αυτές καθώς και οι οδηγίες 68/360 και 73/148 απαγορεύουν ευθέως τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Εφόσον το Δικαστήριο θεωρεί ότι κάθε τουρίστας είναι λήπτης υπηρεσιών, θα πρέπει επίσης να θεωρήσει ότι, μετά την 1η Ιανουαρίου 1993, κάθε πρόσωπο που διέρχεται τα σύνορα είναι καταναλωτής. Με λογική ερμηνεία του άρθρου 7 Α της Συνθήκης όπως γίνεται όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων συνεπάγεται, το λιγότερο, ότι η διέλευση από τα εσωτερικά σύνορα μπορεί να γίνεται χωρίς τον παραμικρό έλεγχο και ότι ο έλεγχος των προσώπων γίνεται στα εξωτερικά σύνορα.

27 Η Ισπανική και η Ιρλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου θεωρούν ότι τόσο το άρθρο 7 Α όσο και το άρθρο 8 Α της Συνθήκης στερούνται αμέσου αποτελέσματος, οπότε ο F. A. Wijsenbeek δεν μπορεί να επικαλεστεί τα άρθρα αυτά ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το άρθρο 7 Α της Συνθήκης δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα. Όλοι θεωρούν ότι η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας απαιτεί συνοδευτικά μέτρα.

28 Κατά την Επιτροπή, η κατάργηση των ελέγχων αυτών αφορά όλα τα πρόσωπα, καθόσον η με οποιονδήποτε τρόπο διατήρηση των ελέγχων των υπηκόων τρίτων χωρών στα εσωτερικά σύνορα θα έχει αποτέλεσμα να καθίσταται αναγκαίος ο προσδιορισμός των υπηκόων των κρατών μελών και επομένως και ο έλεγχος αυτών. Συνεπώς, θα επιβαλλόταν η λήψη ειδικών κοινοτικών μέτρων στα εξωτερικά σύνορα προκειμένου κανένα κράτος μέλος να μη βρίσκεται αντιμέτωπο με προερχόμενους από τρίτες χώρες ανεπιθύμητους αλλοδαπούς που εισέρχονται μέσω άλλου κράτους μέλους.

29 Συναφώς, η Ολλανδική Κυβέρνηση τονίζει ότι τα εν λόγω κοινοτικά μέτρα που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα συνεπάγονται, μεταξύ άλλων, ανάλογο επίπεδο ελέγχου της διασυνοριακής κυκλοφορίας, εναρμόνιση των προϋποθέσεων εισόδου, κοινή πολιτική στον τομέα της θεωρήσεως των διαβατηρίων, κανόνες εφαρμοστέους επί των αιτούντων πολιτικό άσυλο που υποβάλλουν αιτήσεις σε περισσότερα κράτη μέλη, εντατικοποίηση της συνεργασίας στον τομέα της αστυνομεύσεως και της δικαιοσύνης και δημιουργία κοινού συστήματος αυτοματοποιημένης ανταλλαγής πληροφοριών.

30 Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, δεδομένου ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, αντίθετα με ό,τι ισχύει στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ουδεμία κοινή κοινοτική πολιτική διέπει ειδικά την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη, κάθε κράτος μέλος διατηρεί το δικαίωμα να χαράσσει τη δική του μεταναστευτική πολιτική (βλ. επίσης τη δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της Ενιαίας Πράξεως) και να απαιτεί από κάθε πρόσωπο που επιχειρεί να διεισδύσει στο έδαφός του να επιδείξει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, καθόσον τούτο είναι ο μόνος τρόπος να διαχωριστούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών από τους κοινοτικούς υπηκόους.

31 Η Ιρλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή εκθέτουν ότι από τις δηλώσεις που προσαρτώνται στην Ενιαία Πράξη, και ιδίως από τη δήλωση σχετικά με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ, η οποία εγκρίθηκε από τη συνδιάσκεψη των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων για να αποφευχθεί να έχει το εν λόγω άρθρο άμεσο αποτέλεσμα από την 1η Ιανουαρίου 1993, προκύπτει ότι το άρθρο 7 Α της Συνθήκης δεν είναι ανεπιφύλακτο και ότι αφήνει περιθώριο εκτιμήσεως για την εφαρμογή του.

32 Η Ολλανδική και η Ιρλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή θεωρούν εξάλλου ότι από την απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1993, C-297/92, Baglieri (Συλλογή 1993, σ. I-5211, σκέψη 16), προκύπτει ότι, ελλείψει θεσπίσεως σχετικού μέτρου από το Συμβούλιο, τα κράτη μέλη δεν υπέχουν αυτομάτως την υποχρέωση να καταργήσουν τους ελέγχους στα σύνορα από την επομένη της 31ης Δεκεμβρίου 1992.

33 Η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζουν ότι, ακόμη και στην περίπτωση που το άρθρο 7 Α της Συνθήκης είχε άμεσο αποτέλεσμα, δεν θα απαγόρευε τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Το άρθρο αυτό δεν βαίνει πέραν των άλλων διατάξεων της Συνθήκης. Κατά τις δύο αυτές κυβερνήσεις, οι σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων διατάξεις της Συνθήκης, δηλαδή τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 39 ΕΚ, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ), και η ρύθμιση που θεσπίστηκε σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, δηλαδή οι οδηγίες 90/364, 90/365 και 93/96, απονέμουν άμεσα δικαιώματα μόνο στους κοινοτικούς υπηκόους, ενώ στους υπηκόους τρίτων χωρών δεν απονέμεται κανένα αυτοτελές δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Singh). Δεδομένου ότι είναι αδύνατο να γίνονται στα σύνορα έλεγχοι μόνο για μία κατηγορία προσώπων, το δικαίωμα των κρατών μελών να απαιτούν όπως κάθε πρόσωπο επιδεικνύει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο αναγνωρίζεται ρητώς από το άρθρο 3, παράγραφος 1, των οδηγιών 68/360 και 73/148.

34 Όσον αφορά το άρθρο 8 Α της Συνθήκης, η Ιρλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου θεωρούν ότι, όπως το άρθρο 7 Α της Συνθήκης, έτσι και το άρθρο 8 Α απαιτεί συμπληρωματικά μέτρα, τα οποία δεν έχουν ακόμη θεσπιστεί.

35 Αντιθέτως, η Επιτροπή θεωρεί ότι το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 8 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης είναι αναμφισβήτητο. Η διάταξη αυτή αναγνωρίζει ευθέως, απεριφράστως και χωρίς το παραμικρό περιθώριο εκτιμήσεως, σε κάθε πολίτη της Ενώσεως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών. Το γεγονός ότι το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της» ουδόλως θίγει το συμπέρασμα αυτό (βλ. τις αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners, Συλλογή τόμος 1974, σ. 317· της 3ης Δεκεμβρίου 1974, 33/74, Van Binsbergen, Συλλογή τόμος 1974, σ. 513,

και της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, Van Duyn, Συλλογή τόμος 1974, σ. 537). Τα εκτελεστικά μέτρα που το Συμβούλιο δύναται να θεσπίσει βάσει του άρθρου 8 Α, παράγραφος 2, της Συνθήκης θα είχαν σκοπό να διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων που αφορά η παράγραφος 1 και θα επιβεβαίωναν το άμεσο αποτέλεσμα της τελευταίας αυτής διατάξεως.

36 Όσον αφορά το περιεχόμενο του άρθρου 8 Α της Συνθήκης, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής αποτελεί αυτοτελές δικαίωμα ουσιαστικού δικαίου, το οποίο υπόκειται σε συγκεκριμένους περιορισμούς και συγκεκριμένες προϋποθέσεις που προβλέπουν η Συνθήκη και οι διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της. Το νέο αυτό δικαίωμα που αναγνωρίζεται στους πολίτες της Ενώσεως πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, οι δε εξαιρέσεις και περιορισμοί του πρέπει να ερμηνεύονται στενώς. Ωστόσο, όσο δεν έχουν θεσπιστεί και τεθεί σε εφαρμογή συγκεκριμένοι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας, η ταυτόμενη από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 68/360 απαίτηση προσκομίσεως ισχύοντος διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας στα εσωτερικά σύνορα δεν αποτελεί καταχρηστικό εμπόδιο για το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στην Κοινότητα και δεν είναι δυσανάλογη.

37 Η Ολλανδική και η Φινλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου θεωρούν ότι από το κείμενο του άρθρου 8 Α της Συνθήκης προκύπτει ότι το άρθρο αυτό δεν δημιουργεί ούτε δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής το οποίο να βαίνει πέραν των υφισταμένων διατάξεων της Συνθήκης και των διατάξεων που θεσπίζονται για την εφαρμογή της. Συνεπώς, το άρθρο 8 Α της Συνθήκης δεν προσθέτει κανένα συμπληρωματικό στοιχείο σε σχέση με το άρθρο 7 Α της Συνθήκης. Εν πάση περιπτώσει, κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, δεδομένου ότι τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από το άρθρο 8 Α της Συνθήκης αφορούν μόνον τα πρόσωπα που έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους, οι έλεγχοι της ταυτότητας στα σύνορα πρέπει να επιτρέπονται.

38 Η Φινλανδική Κυβέρνηση προσθέτει ότι ένα κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να κολάζει ποινικώς τη μη επίδειξη των απαιτουμένων ταξιδιωτικών εγγράφων, αρκεί η επιβλητέα ποινή να μην είναι, λαμβανομένου υπόψη του είδους του τελεσθέντος εγκλήματος, τόσο αυστηρή ώστε να αποτελεί στην ουσία εμπόδιο για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (βλ. την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1977, 8/77, Sagulo κ.λπ., Συλλογή τόμος 1977, σ. 441, σκέψη 12).

39 Πρέπει να υπομνηστεί ότι το άρθρο 7 Α, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ορίζει ότι η Κοινότητα θεσπίζει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1992, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης που παραθέτει η διάταξη αυτή. Βάσει του άρθρου 7 Α, δεύτερο εδάφιο, η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα εντός του οποίου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης.

40 Το άρθρο αυτό δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, ελλείψει μέτρων θεσπισθέντων από το Συμβούλιο πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1992 και επιβαλλόντων στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καταργήσουν τους ελέγχους των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας, η υποχρέωση αυτή απορρέει αυτομάτως από τη λήξη της εν λόγω περιόδου. Συγκεκριμένα, όπως ο γενικός εισαγγελέας τόνισε στο σημείο 77 των προτάσεών του, η υποχρέωση αυτή προϋποθέτει την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών στον τομέα της διελεύσεως των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, της μεταναστεύσεως, της θεωρήσεως των διαβατηρίων, της χορηγήσεως πολιτικού ασύλου και της ανταλλαγής πληροφοριών επί των θεμάτων αυτών (βλ., με το αυτό περιεχόμενο, στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως, την προαναφερθείσα απόφαση Baglieri, σκέψεις 16 και 17).

41 Εξάλλου, πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 8 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης απονέμει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής επί του εδάφους των κρατών μελών στους πολίτες της Ενώσεως υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της. Κατά το άρθρο 8 Α, παράγραφος 2, της Συνθήκης, το Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει διατάξεις με σκοπό τη διευκόλυνση της ασκήσεως των δικαιωμάτων αυτών.

42 Ωστόσο, όπως ορθώς υπογράμμισε η Επιτροπή, όσο δεν έχουν θεσπιστεί κοινοτικές διατάξεις περί των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας, συνεπαγόμενες επίσης κοινούς ή εναρμονισμένους κανόνες ιδίως περί των προϋποθέσεων εισόδου, θεωρήσεως διαβατηρίου και χορηγήσεως πολιτικού ασύλου, η άσκηση των δικαιωμάτων αυτών προϋποθέτει ότι το περί ου πρόκειται πρόσωπο είναι σε θέση να αποδείξει ότι έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους.

43 Συνεπώς, αρκεί η διαπίστωση ότι, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, δεν υφίσταντο κοινοί κανόνες ούτε εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών, ιδίως στον τομέα των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, της μεταναστευτικής πολιτικής, της θεωρήσεως των διαβατηρίων και της χορηγήσεως πολιτικού ασύλου. Κατά συνέπεια, ακόμη και στην περίπτωση που, βάσει του άρθρου 7 Α ή του άρθρου 8 Α της Συνθήκης, οι υπήκοοι των κρατών μελών έχουν ανεπιφύλακτο δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, τα κράτη αυτά διατηρούν το δικαίωμα να προβαίνουν σε ελέγχους ταυτότητας στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας, υποχρεώνοντας το οικείο πρόσωπο να επιδείξει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, όπως προβλέπουν οι οδηγίες 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 και 93/96, για να μπορέσουν να αποδείξουν αν το περί ου πρόκειται πρόσωπο είναι υπήκοος κράτους μέλους, έχων συνεπώς δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στο έδαφος των κρατών μελών, ή υπήκοος τρίτης χώρας, μη έχων το δικαίωμα αυτό.

44 Πρέπει να προστεθεί ότι, ελλείψει κοινοτικής ρυθμίσεως στον τομέα αυτόν, τα κράτη μέλη διατηρούν την εξουσία να κολάζουν την παράβαση της υποχρεώσεως αυτής, αρκεί οι κυρώσεις να είναι συγκρίσιμες με εκείνες που επιβάλλονται για όμοια εγκλήματα του εθνικού δικαίου. Επιπλέον, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να προβλέπουν δυσανάλογη κύρωση που θα αποτελούσε εμπόδιο για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, όπως ποινή φυλακίσεως (βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 1989, C-265/88, Messner, Συλλογή 1989, σ. 4209, σκέψη 14, και της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-193/94, Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος, Συλλογή 1996, σ. I-929, σκέψη 36). Οι ίδιες σκέψεις επιβάλλονται όσον αφορά την παράβαση της υποχρεώσεως επιδείξεως δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου κατά την είσοδο στο έδαφος κράτους μέλους.

45 Συνεπώς, στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, στο στάδιο εξελίξεως στο οποίο βρισκόταν το κοινοτικό δίκαιο κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ούτε το άρθρο 7 Α ούτε το άρθρο 8 Α της Συνθήκης απαγόρευαν σε κράτος μέλος να υποχρεώσει, με την απειλή ποινικών κυρώσεων, ένα πρόσωπο, ανεξαρτήτως του αν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, να αποδείξει την ιθαγένειά του κατά την είσοδό του στο έδαφος του εν

λόγω κράτους μέλους μέσω των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας, αρκεί οι κυρώσεις να είναι συγκρίσιμες με εκείνες που επιβάλλονται για όμοια εθνικά αδικήματα και να μην είναι δυσανάλογες, δημιουργώντας έτσι εμπόδιο για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Επί των δικαστικών εξόδων

46 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ολλανδική, η Ισπανική, η Ιρλανδική και η Φινλανδική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η Επιτροπή, που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς την κύρια δίκη τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 1997 το Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, αποφαίνεται:

Στο στάδιο εξελίξεως στο οποίο βρισκόταν το κοινοτικό δίκαιο κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ούτε το άρθρο 7 Α ούτε το άρθρο 8 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρα 14 ΕΚ και 18 ΕΚ) απαγόρευαν σε κράτος μέλος να υποχρεώσει, με την απειλή ποινικών κυρώσεων, ένα πρόσωπο, ανεξαρτήτως του αν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, να αποδείξει την ιθαγένειά του κατά την είσοδό του στο έδαφος του εν λόγω κράτους

μέλους μέσω των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας, αρκεί οι κυρώσεις να είναι συγκρίσιμες με εκείνες που επιβάλλονται για όμοια εθνικά αδικήματα και να μην είναι δυσανάλογες, δημιουργώντας έτσι εμπόδιο για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 21 Σεπτεμβρίου 1999.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias