

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GIUSEPPE TESAURO
της 21ης Φεβρουαρίου 1990 *

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

« 1. Αν τους ζητηθεί από τον υπόλληλο ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την επιτήρηση των συνόρων, οι αλλοδαποί που εισέρχονται στις Κάτω Χώρες υποχρεούνται:

1. Με την παρούσα προσφυγή η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, διατηρώντας σε ισχύ και εφαρμόζοντας νομοθεσία δυνάμει της οποίας οι υπήκοοι των κρατών μελών μπορούν να υποχρεωθούν, πριν τους επιτραπεί η είσοδος στο ολλανδικό έδαφος, να απαντήσουν σε ερωτήσεις υπαλλήλων που είναι επιφορτισμένοι με την επιτήρηση των συνόρων ως προς τον σκοπό και τη διάρκεια της διαμονής τους και τα χρήματα που διαθέτουν για την πραγματοποίηση του ταξιδιού τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες 68/360/ΕΟΚ¹ και 73/148/ΕΟΚ², και από τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 3, στοιχείο γ, 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ.

- α) να επιδείξουν και να παραδώσουν στον υπόλληλο το έγγραφο που διαθέτουν για να διέλθουν τα σύνορα·
- β) να παράσχουν πληροφορίες ως προς τον σκοπό και τη διάρκεια της παραμονής τους στις Κάτω Χώρες·
- γ) να επιδείξουν τα χρήματα που διαθέτουν ενόψει της εισόδου τους στις Κάτω Χώρες.

2. Το δικαίωμα εισόδου των αλλοδαπών και η επιτήρηση των συνόρων διέπονται στις Κάτω Χώρες ειδικότερα από τον Vreemdelingenwet (νόμος περί των αλλοδαπών), της 13ης Σεπτεμβρίου 1965, και το Vreemdelingenbesluit (διάταγμα περί των αλλοδαπών), της 19ης Σεπτεμβρίου 1966, του οποίου το άρθρο 23 ορίζει ότι:

2. (...)

3. Οι διατάξεις της παραγράφου 1, initio και στοιχείο c, δεν εφαρμόζονται στους υπηκόους κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας οι οποίοι αναζητούν εργασία.»

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

- 1 — 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 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43).
- 2 — Οδηγία 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 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 (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144).

Την προσοχή της Επιτροπής επί της νομοθεσίας αυτής επέσυρε Γερμανός υπήκοος ο οποίος υπέβαλε καταγγελία. Ο τελευταίος, ερωτηθείς ως προς τους σκοπούς του ταξιδιού του, αφού παρατήρησε ότι δεν είχε υποχρέωση να απαντήσει, διαβεβαίωσε ότι είχε στη διάθεσή του 5 γερμανικά μάρκα· τότε, δεν του επετράπη η είσοδος στο ολλανδικό έδαφος.

3. Προτού εξετάσω τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι διάδικοι, θεωρώ σκόπιμο να διευκρινίσω, όπως υπογράμμισε και η ίδια η Επιτροπή, ότι η παράβαση της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως που προσάπτεται στις Κάτω Χώρες αφορά αποκλειστικά τους προσωπικούς ελέγχους οι οποίοι *δεν* έχουν σχέση με λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται οι πολίτες της Κοινότητας στα ολλανδικά σύνορα. Το αντικείμενο της προσφυγής δεν αναφέρεται ούτε στους ελέγχους στις αποσκευές ή σε άλλα εμπορεύματα. Εξάλλου, η προσφυγή αφορά μόνον το δικαίωμα εισόδου και παραμονής, όχι όμως το δικαίωμα διαμονής στο ολλανδικό έδαφος.

4. Η συλλογιστική που ανέπτυξε η προσφεύγουσα εκκινεί από τη διαπίστωση ότι, στην πράξη, όλοι οι πολίτες των κρατών μελών απολαύουν δικαιωμάτων δυνάμει της Συνθήκης και, ως εκ τούτου, υπάρχει υπέρ των προσώπων αυτών, που εμφανίζονται στα σύνορα εφοδιασμένα με δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, τεκμήριο ότι έχουν δικαίωμα εισόδου και παραμονής.

Εξάλλου, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 68/360 και το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 73/148 επιβάλλουν στα κράτη μέλη να δέχονται στο έδαφός τους τα πρόσωπα στα οποία έχουν εφαρμογή οι ίδιες αυτές οδηγίες, με απλή επίδειξη του δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου εν ισχύ.

ερωτήσεων στα πρόσωπα αυτά προκειμένου να εξακριβωθεί αν έχουν δικαίωμα εισόδου και παραμονής είναι ασυμβίβαστη προς τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων που καθιερώνει το άρθρο 3, στοιχείο γ, της Συνθήκης, αρχή στην οποία βασίζονται οι δύο οδηγίες.

5. Η Ολλανδική Κυβέρνηση, αφού διευκρινίζει ότι οι επίδικοι έλεγχοι πραγματοποιούνται ευκαιριακά και όχι κατά τρόπο συστηματικό — χωρίς να αντικρουστεί επί του σημείου αυτού από την προσφεύγουσα — υπογραμμίζει το γεγονός ότι η ιδιότητα του πολίτη κράτους μέλους δεν παρέχει αυτόματα δικαίωμα εισόδου και παραμονής στο έδαφος άλλων κρατών μελών, καθόσον υπάρχει τουλάχιστον μία κατηγορία πολιτών της Κοινότητας — ο μη ενεργός πληθυσμός — οι οποίοι, βάσει της ισχύουσας κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, δεν έχουν αυτοτελές δικαίωμα εισόδου και παραμονής.

Η κυβέρνηση του καθού υποστηρίζει ότι οι δύο οδηγίες που επικαλείται η Επιτροπή έχουν εφαρμογή στα πρόσωπα τα οποία έχουν ήδη δικαίωμα παραμονής δυνάμει της Συνθήκης και του παραγώγου δικαίου· οι συνοριακές αρχές πρέπει να μπορούν να εξακριβώνουν αυτό ακριβώς το γεγονός, νοούμενου ότι οφείλουν να ενεργούν κατά τρόπο που να μη θίγει, πραγματικώς και νομικώς, την κοινοτική αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

Όμως, μολονότι οι προαναφερθείσες διατάξεις δεν απαγορεύουν ρητά την υποβολή ερωτήσεων στους πολίτες κράτους μέλους, κατά τη στιγμή διελεύσεως των συνόρων, πλην των ερωτήσεων που αφορούν τα έγγραφα ως προς την ταυτότητα του προσώπου, εντούτοις είναι προφανές, κατά την Επιτροπή, ότι η υποβολή

6. Είναι σαφές ότι, το ζήτημα που τίθεται δεν μπορεί να επιλυθεί αποκλειστικά βάσει της ερμηνείας των ειδικών διατάξεων που περιλαμβάνονται στις δύο προαναφερθείσες οδηγίες, αλλά συνδέεται γενικότερα με την εκτίμηση ως προς το περιεχόμενο της ίδιας της

αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των σχετικών ορίων που το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει στις εξουσίες ελέγχου των εθνικών αρχών.

Σχετικώς, επιβάλλεται ευθύς εξαρχής να αναφερθεί ότι τα άρθρα 48 της Συνθήκης, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, 52 και 59 επ., περί της καταργήσεως των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθώς και οι σχετικές διατάξεις του παραγώγου δικαίου, θέτουν σε εφαρμογή τη θεμελιώδη αρχή που καθιερώνεται με το άρθρο 3, στοιχείο γ, της Συνθήκης, κατά την οποία « (...) η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει (...) την εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών »³.

Η Ενιαία Πράξη τόνισε ακόμη περισσότερο τον στόχο αυτό, παρεμβάλλοντας στη Συνθήκη ΕΟΚ το άρθρο 8 Α, κατά το οποίο η εσωτερική αγορά « (...) περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία (...) των προσώπων (...) ».

Εξάλλου, όπως επανειλημμένως υπογράμμισε το Δικαστήριο, το δικαίωμα των πολιτών κρατών μελών να εισέρχονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να παραμένουν σ' αυτό, για σκοπούς προβλεπόμενους από τη Συνθήκη, συνιστά δικαίωμα παρεχόμενο απευθείας από τη Συνθήκη ή, αναλόγως των περιπτώσεων, από τις διατάξεις που εκδόθηκαν για την εφαρμογή της⁴.

7. Ειδικότερα, από τις προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης, είναι χρήσιμο να αναφερθούν εδώ — για τον καλύτερο προσδιορισμό του κανονιστικού πλαισίου στο οποίο εντάσσεται η διαφορά — ο κανονισμός (ΕΟΚ)

1612/68⁵, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, με τον οποίο το δικαίωμα παραμονής επεκτείνεται επίσης στην οικογένεια του εργαζομένου, καθώς και στα πρόσωπα που αναζητούν εργασία, η προαναφερθείσα οδηγία 68/360, με την οποία εναρμονίζονται οι διοικητικές διατάξεις που διέπουν το δικαίωμα εισόδου και παραμονής των εργαζομένων και της οικογένειάς τους, καθώς και ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1251/70⁶, με τον οποίο παρέχεται στον εργαζόμενο το δικαίωμα να παραμείνει στο έδαφος άλλου κράτους μέλους μετά τη συνταξιοδότησή του ή κατόπιν μόνιμης ανικανότητας λόγω της εργασίας, δικαίωμα το οποίο επεκτάθηκε στα μέλη της οικογενείας του.

Στην οδηγία 68/360 αντιστοιχεί, όσον αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η οδηγία 73/148, η οποία συνιστά το βασικό κείμενο στο οποίο θεμελιώνεται το δικαίωμα παραμονής των μελών της οικογενείας των μη μισθωτών εργαζομένων. Το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος άλλου κράτους μέλους μετά την άσκηση στο κράτος αυτό δραστηριότητας χορηγήθηκε εν συνεχεία στους μη μισθωτούς εργαζομένους και στην οικογένειά τους με την οδηγία 75/34/ΕΟΚ⁷.

Επιβάλλεται εξάλλου να υπομνηστεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι τουρίστες εμπλέκονται στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης ως αποδέκτες υπηρεσιών⁸.

5 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33).

6 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1251/70 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 1970, περί του δικαιώματος των εργαζομένων να παραμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 64).

7 — Οδηγία 75/34/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1974, περί του δικαιώματος των υπηκόων ενός κράτους μέλους να παραμένουν στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους μετά την άσκηση σε αυτό μη μισθωτής δραστηριότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 191).

8 — Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, 186/87, Cowan (Συλλογή 1989, σ. 195, σκέψη 15)· απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 286/82 και 26/83, Luisi et Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377, σκέψη 16).

3 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1976, 118/75, Watson (Rec. 1976, σ. 1185, σκέψη 16).

4 — Απόφαση της 3ης Ιουλίου 1980, 157/79, Pieck (Rec. 1980, σ. 2171, σκέψη 4)· απόφαση της 14ης Ιουλίου 1977, 8/77, Sagulo (Rec. 1977, σ. 1495, σκέψη 4).

8. Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι, ακόμη και αν δεν ληφθούν υπόψη οι προσπάτεις εκδοθείσες οδηγίες προκειμένου να χορηγηθεί το δικαίωμα παραμονής (έστω και εξαρτώμενο από ορισμένες προϋποθέσεις) στο σύνολο των υπηκόων της Κοινότητας⁹, ήδη το κοινοτικό δίκαιο για διάφορους λόγους παρέχει δικαίωμα εισόδου και διαμονής στο σύνολο σχεδόν των προσώπων που έχουν την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους. Εκτός από την περίπτωση κατά την οποία ένα πρόσωπο το οποίο μετακινείται σ' ένα κράτος μέλος για να ασκήσει εκεί μια δραστηριότητα, οι υποθέσεις που μπορεί να γίνουν είναι ποικίλες: πράγματι, μπορεί να πρόκειται για μετακίνηση με σκοπό να αναζητήσει εργασία, να συμβουλευθεί κάποιον που παρέχει υπηρεσίες, να κάνει έναν περίπατο και να πάει στο εστιατόριο ή, στο κάτω κάτω, χωρίς να διαθέτει μέσα πληρωμής, απλώς να επισκεφθεί τα καταστήματα στα οποία θα επιστρέψει εκ νέου για να πραγματοποιήσει αγοράς διότι, σε μια τέτοια περίπτωση, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι το εν λόγω πρόσωπο είναι αγοραστής εμπορευμάτων ή αποδέκτης υπηρεσιών, από μόνο το γεγονός ότι δεν καταβάλλει τίποτε αμέσως.

κλειστικά στις απαντήσεις του ενδιαφερομένου καθόσον, όπως είναι πρόδηλο, ο οποιοσδήποτε ισχυρισμός μπορούσε να δικαιολογήσει την είσοδο του ερωτώμενου προσώπου. Εξάλλου, στην περίπτωση κατά την οποία οι υπάλληλοι που είναι επιφορτισμένοι με τους ελέγχους ζητούν από τον κοινοτικό υπήκοο να αποδείξει ή να καταστήσει πιστευτούς τους ισχυρισμούς του, το εμπόδιο που θα προέκυπτε θα ήταν δυσανάλογο και μια τέτοια πρακτική θα ήταν προφανώς αντίθετη προς την κανονιστική ρύθμιση η οποία, αντιθέτως, προβλέπει — με την απλοποίηση των ελέγχων — στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

9. Επιπροσθέτως, από την εξέταση των ιδίων των κειμένων των δύο οδηγιών για τις οποίες γίνεται λόγος προκύπτει ότι βούληση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν να προβεί στη διάκριση μεταξύ του δικαιώματος εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους και του δικαιώματος διαμονής στο εν λόγω κράτος.

Στο πλαίσιο αυτό, η αξίωση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως να εξακριβώνει στα σύνορα, έστω και κατά μη συστηματικό τρόπο, αν πολίτης κράτους μέλους εμπίπτει στο πλαίσιο εφαρμογής της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως και, ως εκ τούτου, απολαύει δικαιώματος εισόδου είναι μάταιη ή, εν πάση περιπτώσει, ικανή να δημιουργήσει σοβαρά εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Πράγματι, μια τέτοια εξακρίβωση δεν έχει κανένα νόημα αν οι συννοριακές αρχές οφείλουν να βασίζονται πραγματικά τον έλεγχό τους απο-

Ώπως υπογράμμισε ήδη ο γενικός εισαγγελέας Warner στις προτάσεις του στην υπόθεση Pieck¹⁰, το άρθρο 3 της οδηγίας 68/360 (η ίδια όμως συλλογιστική ισχύει και για το αντίστοιχο άρθρο 3 της οδηγίας 73/148) περιέχει μια φαινομενική αντίφαση. Πράγματι, το άρθρο αφορά αποκλειστικά τα πρόσωπα για τα οποία έχει εφαρμογή η οδηγία, αλλά, αφετέρου, επιβάλλει στα κράτη μέλη να δέχονται στο έδαφός τους τα εν λόγω πρόσωπα με απλή επίδειξη του δελτίου ταυτότητας ή του ισχύοντος διαβατηρίου, έγγραφα τα οποία, από τη φύση τους, δεν αποδεικνύουν ότι ο κάτοχός τους περιλαμβάνεται στα πρόσωπα για τα οποία έχει εφαρμογή η οδηγία.

Ενώπιον μιας τέτοιας διατάξεως, υπάρχει μόνον η εξής εναλλακτική λύση: να θεωρηθεί

9 — Οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 188, σ. 26)· 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)· οδηγία 90/366/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 180, σ. 30). Οι τρεις οδηγίες έχουν εκδοθεί βάσει του άρθρου 235 της Συνθήκης· η προθεσμία που τέθηκε στα κράτη μέλη για τη μεταφορά των οδηγιών αυτών στο εσωτερικό τους δίκαιο είναι η 30ή Ιουνίου 1992.

10 — Απόφαση της 3ης Ιουλίου 1980, Pieck, που παρατέθηκε ήδη.

ότι το άρθρο 3 ορίζει σιωπηρά ότι ο ενδιαφερόμενος οφείλει να αποδείξει ότι δικαιούται εισόδου δυνάμει της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, ή να θεωρηθεί ότι πρόθεση των εκδοτών της οδηγίας ήταν ότι τα κράτη μέλη — εκτός των περιπτώσεων παρεκκλίσεως που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας — υποχρεούνται να δέχονται στο έδαφός τους τους κοινοτικούς υπηκόους αφού διαπιστώσουν απλώς ότι είναι κοινοτικοί υπήκοοι, παραπέμποντας για αργότερα τις πρόσθετες εξακριβώσεις.

Κατά τον γενικό εισαγγελέα Warner, οι λόγοι που συνηγορούν υπέρ της τελευταίας αυτής λύσεως είναι ουσιαστικά δύο. Πρώτον, το γεγονός ότι οι κατά τα άρθρα 4 και 8 της οδηγίας 68/360 (το ίδιο ισχύει για το άρθρο 4 της οδηγίας 73/148), ο ενδιαφερόμενος υποχρεούται να αποδείξει ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της πράξεως μόνον κατά τη στιγμή που ζητεί την άδεια παραμονής· δεύτερον, η σκέψη ότι δεν μπορούσε να είναι στις προθέσεις των εκδοτών της οδηγίας — έχοντας συνείδηση του ευρύτατου περιεχομένου της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων — να καταστήσουν δυσχερέστερη τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας με συστηματικούς ελέγχους.

10. Η συλλογιστική αυτή, την οποία συμμερίζομαι πλήρως, μου φαίνεται άλλωστε ότι υφέρπει στο σκεπτικό της πρόσφατης αποφάσεως στην απόφαση Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου¹¹, με την οποία το Δικαστήριο, αφού υπογράμμισε ότι «η μόνη απαραίτητη προϋπόθεση από την οποία τα κράτη μέλη έχουν δυνατότητα να εξαρτήσουν το δικαίωμα εισόδου στο έδαφός τους των προσώπων που αφορούν οι προαναφερθείσες οδηγίες είναι η

επίδειξη δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου εν ισχύι», έκρινε εν συνεχεία ότι οι έλεγχοι σχετικά με την κατοχή της αδειάς διαμονής δεν αντέβαιναν προς το κοινοτικό δίκαιο ενόψει του γεγονότος, ουσιάδους κατά την άποψή μου, ότι οι έλεγχοι αυτοί, διενεργούμενοι σποραδικώς, δεν συνιστούσαν εν προκειμένω προϋπόθεση για την είσοδο στο βελγικό έδαφος.

11. Προτού καταλήξω — και για να διευκρινίσω καλύτερα το περιεχόμενο των προτάσεών μου — θα ήθελα να τονίσω μια ειδική άποψη της προβληματικής που τίθεται με την παρούσα υπόθεση, ήτοι την ευχέρεια των αρχών που είναι επιφορτισμένες με τους συνοριακούς ελέγχους να υποβάλλουν ερωτήσεις στους υπηκόους των κρατών μελών για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας (βλ. άρθρο 10 της οδηγίας 68/360 και άρθρο 8 της οδηγίας 73/148).

Επί του ζητήματος αυτού έγινε ευρεία συζήτηση κατά την προφορική διαδικασία, εξάλλου δε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου η οποία παρενέβη εν προκειμένω προς υποστήριξη του καθού, διευκρίνισε ειδικότερα ότι ορισμένες ερωτήσεις μπορούν νομίμως να υποβληθούν όταν είναι αναγκαίο να προσδιοριστεί αν το επιδειχθέν έγγραφο ισχύει ή αν το πρόσωπο που επιδεικνύει το έγγραφο είναι ο νόμιμος κάτοχός του.

12. Νοούμενου ότι οι περιπτώσεις που προβάλλει η Βρετανική Κυβέρνηση συνιστούν κατ' εξοχήν καταστάσεις στις οποίες οι αρμόδιες αρχές όχι μόνον έχουν εξουσία αλλά — θα έλεγα — και καθήκον να προβαίνουν στις αναγκαίες εξακριβώσεις, νομίζω ότι, πέρα από τις ακραίες αυτές περιπτώσεις, οι υπάλληλοι οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με τους ελέγχους στα σύνορα μπορούν να υποβάλλουν ερωτή-

11 — Απόφαση της 27ης Απριλίου 1989, 321/87 (Συλλογή 1989, σ. 997, σκέψεις 11 έως 15).

σεις στα πρόσωπα των οποίων η συμπεριφορά εμβάλλει σε υποψίες ή, εν πάση περιπτώσει, ενόψει περιστάσεων που να δικαιολογούν ιδιαίτερη ανησυχία ως προς τη δημόσια ασφάλεια.

Σχετικώς, επιβάλλεται ωστόσο να διευκρινιστεί ότι, μολονότι είναι αληθές ότι « οι ειδικές περιστάσεις που μπορεί να δικαιολογούν την προσφυγή στην έννοια της δημοσίας τάξεως μπορούν να ποικίλουν από μια χώρα σε άλλη και από μια εποχή σε άλλη και έτσι πρέπει να αναγνωριστεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές περιθώριο εκτιμήσεως εντός των ορίων που επιβάλλουν η Συνθήκη και οι εκδοθείσες διατάξεις προς εφαρμογή της »¹², είναι εξίσου αληθές ότι, όπως προσφάτως έκρινε το Δικαστήριο, « η επιφύλαξη δημοσίας τάξεως, ασφαλείας και υγείας, από την οποία η Συνθήκη ΕΟΚ εξαρτά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ερμηνεύεται όχι ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση του δικαιώματος εισόδου και διαμονής, αλλά ως δυνατότητα επιβολής, σε ατομικές περιπτώσεις και όταν συντρέχει αποχρών λόγος, περιορισμών στην άσκηση δικαιώματος που απορρέει ευθέως από τη Συνθήκη. Κατά συνέπεια, η επιφύλαξη αυτή δεν δικαιολογεί τη θέσπιση διοικητικών μέτρων επιβολής γενικώς άλλων μεθοριακών διατυπώσεων εκτός από την απλή επίδειξη δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου εν ισχύ »¹³.

Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι, πρώτον, οι καθαυτό ερωτήσεις παροχής πληροφοριών,

βασιζόμενες σε λόγους διαφυλάξεως της τάξεως ή της δημοσίας ασφαλείας, πρέπει να δικαιολογούνται από την ύπαρξη ειδικών περιστάσεων· και, δεύτερον, εναπόκειται στις εθνικές αρχές, όταν κρίνουν ότι πρέπει να αρνηθούν σε κοινοτικό υπήκοο την είσοδο στο έδαφός τους, να δικαιολογούν ακριβώς τη λήψη ενός τέτοιου μέτρου σε σχέση με την προσωπική συμπεριφορά του εν λόγω ατόμου¹⁴, νοουμένου ότι « καθόσον μπορεί να δικαιολογεί ορισμένους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων που εμπίπτουν στο κοινοτικό δίκαιο, η προσφυγή εκ μέρους εθνικής αρχής στην έννοια της δημοσίας τάξεως προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, εκτός της διαταράξεως της κοινωνικής τάξεως που συνιστά κάθε παράβαση του νόμου, την ύπαρξη πραγματικής και αρκετά σοβαρής απειλής που θίγει θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας »¹⁵.

13. Υπό το φως των προηγούμενων σκέψεων θεωρώ ότι η ολλανδική κανονιστική ρύθμιση δεν συνάδει προς τις οδηγίες 68/360 και 73/148· αντιθέτως, δεν υπάρχει κανένα στοιχείο που να οδηγεί στη σκέψη ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη ειδικότερα τις διατάξεις της Συνθήκης στις οποίες η Επιτροπή αναφέρεται στα αιτήματα της προσφυγής της, διατάξεις τις οποίες, άλλωστε, η προσφεύγουσα δεν είχε επικαλεστεί κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία.

12 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau (Rec. 1977, σ. 1997, σκέψη 34)· απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, Van Duyn (Rec. 1974, σ. 1337, σκέψη 18).

13 — Απόφαση της 27ης Απριλίου 1989, Επιτροπή κατά Βελγίου, που παραπεμφήθηκε ήδη, σκέψη 10· απόφαση της 3ης Ιουλίου 1981, Pieck, που παραπεμφήθηκε ήδη, σκέψη 9.

14 — Βλ. 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 από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16)· απόφαση της 18ης Μαΐου 1982, 115 και 116/81, Adoui και Cornuaille (Συλλογή 1982, σ. 1665, σκέψη 11)· απόφαση της 8ης Απριλίου 1976, 48/75, Royer (Rec. 1976, σ. 497, σκέψεις 45 έως 48)· απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1975, 67/74, Bonsignore (Rec. 1975, σ. 297, σκέψη 6).

15 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, Bouchereau, που παραπεμφήθηκε ήδη, σκέψη 35· απόφαση της 18ης Μαΐου 1982, Adoui και Cornuaille, παραπεμφήθηκε ήδη, σκέψη 8· απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1975, 36/75, Rutili (Rec. 1975, σ. 1219, σκέψεις 26 έως 28).

Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο:

- 1) να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, διατηρώντας σε ισχύ και εφαρμόζοντας νομοθεσία δυνάμει της οποίας είναι δυνατό οι υπήκοοι κράτους μέλους να υποχρεωθούν, προτού τους επιτραπεί η είσοδος στο ολλανδικό έδαφος, να απαντήσουν σε ερωτήσεις των υπαλλήλων που είναι επιφορτισμένοι με την επιτήρηση των συνόρων σχετικά με τον σκοπό και τη διάρκεια της παραμονής τους καθώς και τα χρήματα που διαθέτουν, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες 68/360/ΕΟΚ και 73/148/ΕΟΚ·
- 2) να καταδικάσει το καθού κράτος στα δικαστικά έξοδα·
- 3) να κρίνει ότι ο παρεμβαίνων διάδικος θα φέρει τα δικαστικά του έξοδα.