

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JULIANE ΚΟΚΟΤΤ

της 10ης Μαρτίου 2005¹

I — Εισαγωγή

1. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας λόγω παραβάσεως, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη την οδηγία 64/221/ΕΟΚ² από πολλές απόψεις. Η οδηγία αυτή συγκεκριμενοποιεί τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη δικαιούνται να περιορίζουν τα δικαιώματα εισόδου και διαμονής αλλοδαπών από άλλα κράτη μέλη καθώς και των μελών της οικογενείας τους για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

μενου Συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (στο εξής: ΣΠΣ). Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο αυτοματισμός αυτός δεν συμβιβάζεται με την προαναφερθείσα οδηγία σε περίπτωση που οι υπήκοοι τρίτων χωρών είναι μέλη της οικογένειας πολιτών της Ένωσης. Το Βασίλειο της Ισπανίας ισχυρίζεται προς υπέρσπισή του, ιδίως, ότι η διοικητική πρακτική του είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις της Συμβάσεως εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν³ (στο εξής: ΣΕΣΣ). Επομένως, η παρούσα διαδικασία θέτει το ερώτημα αν οι σχετικές διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο και πώς θα πρέπει να ξεπεραστεί ενδεχομένη σύγκρουση.

II — Νομικό πλαίσιο

2. Αντικείμενο της παρούσας διαφοράς είναι η διοικητική πρακτική που ακολουθείται στην Ισπανία, κατά την οποία δεν επιτρέπεται η είσοδος ούτε χορηγείται θεώρηση εισόδου στους υπηκόους τρίτων χωρών, χωρίς άλλη —κατά περίπτωση— εξέταση, οσάκις τα οικεία πρόσωπα είναι εγγεγραμμένα στον πίνακα ανεπιθυμητών προσώπων, στο πλαίσιο του ηλεκτρονικώς υποστηριζό-

Α — Η οδηγία 64/221

3. Η Επιτροπή προβάλλει την παράβαση των ακολούθων άρθρων της οδηγίας αυτής:

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — 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 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 16).

3 — Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985, μεταξύ των Κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης-Benelux, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19). Η σύμβαση αυτή, αποκαλούμενη επίσης Σένγκεν II, υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990. Το Βασίλειο της Ισπανίας προσχώρησε στις συμβάσεις του Σένγκεν στις 25 Ιουνίου 1991.

«Άρθρο 1

1. Οι διατάξεις της παρούσης οδηγίας ισχύουν για τους υπηκόους ενός κράτους μέλους, οι οποίοι διαμένουν ή μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας, είτε προκειμένου να ασκήσουν μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα, είτε προκειμένου να αποδεχθούν υπηρεσίες.

2. Οι διατάξεις αυτές ισχύουν επίσης για τον σύζυγο και τα μέλη της οικογενείας που πληρούν τις προϋποθέσεις των κανονισμών και των οδηγιών που εκδίδονται στον τομέα αυτόν εις εκτέλεση της συνθήκης.

Άρθρο 2

1. Η παρούσα οδηγία αφορά τις διατάξεις τις σχετικές με την είσοδο στην επικράτεια, την έκδοση ή την ανανέωση της αδείας διαμονής ή την απομάκρυνση από την επικράτεια, οι οποίες θεσπίζονται από τα κράτη μέλη για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας.

2. Επίκληση τέτοιων λόγων δεν είναι δυνατόν να γίνει για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

Άρθρο 3

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

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

[...]

Άρθρο 6

Οι λόγοι δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, επί των οποίων βασίζεται η απόφαση που τον αφορά, γνωστοποιούνται στον ενδιαφερόμενο, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην γνωστοποίηση.

4. Η οδηγία αυτή θα αντικατασταθεί στις 29 Απριλίου 2006 από την οδηγία 2004/38/ΕΚ⁴.

επιτροπής που θεσπίσθηκε με τη σύμβαση αυτή:

1. Η Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν

B — *Το κερτημένο του Σένγκεν*

5. Μέρος του κερτημένου του Σένγκεν αποτελεί το ΣΠΣ. Πρόκειται για μια διακρατική τράπεζα δεδομένων που αποτελείται από εθνικές μονάδες και μία κεντρική υπηρεσία τεχνικής υποστηρίξεως εγκατεστημένη στο Στρασβούργο. Το ΣΠΣ καθιστά δυνατό στις αρχές να ζητούν πληροφορίες για πρόσωπα και αντικείμενα, ιδίως, στο πλαίσιο της διαδικασίας για τη χορήγηση θεωρήσεων, με την ευκαιρία ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, καθώς και στο πλαίσιο επιθεωρήσεων και ελέγχων από τις αστυνομικές και τελωνειακές αρχές στην επικράτεια των κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Συμφωνία του Σένγκεν. Το σύστημα δημιουργήθηκε προκειμένου να αντισταθμιστεί η ελλιπής ασφάλεια λόγω της καταργήσεως των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών αυτών. Η παρούσα διαδικασία αφορά την εγγραφή αλλοδαπών στους πίνακες ανεπιθυμητών με σκοπό την απαγόρευση εισόδου. Λυσιτελείς είναι συναφώς, ιδίως, οι ακόλουθες διατάξεις της ΣΕΣΣ, καθώς και μία δήλωση της εκτελεστικής

6. Κατά το άρθρο 1 της ΣΕΣΣ, ως «αλλοδαπός» νοείται κάθε πρόσωπο που δεν είναι υπήκοος των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

7. Το άρθρο 5 της ΣΕΣΣ ρυθμίζει την είσοδο αλλοδαπών στο έδαφος των συμβαλλομένων μερών της Συμφωνίας του Σένγκεν για διαμονή περιορισμένου χρόνου. Η διάταξη αυτή αναφέρει μεταξύ άλλων τα εξής:

«1. Μπορεί να επιτραπεί η είσοδος στο έδαφος των συμβαλλομένων μερών, για διαμονή που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες, σε αλλοδαπούς που ανταποκρίνονται στις ακόλουθες προϋποθέσεις:

[...]

δ) Δεν είναι καταχωρημένοι στους καταλόγους ανεπιθύμητων.

[...]

4 — Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77).

2. Πρέπει να απαγορεύεται η είσοδος στο έδαφος των συμβαλλομένων μερών στους ξένους που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές στο σύνολό τους, εκτός εάν ένα από τα μέρη κρίνει απαραίτητο να παρεκκλίνει από την αρχή αυτή για λόγους ανθρωπιστικούς, ή εθνικού συμφέροντος, ή λόγο διεθνών υποχρεώσεων. Στην περίπτωση αυτή, η είσοδος θα περιορίζεται στο έδαφος του ενδιαφερομένου συμβαλλομένου μέρους το οποίο θα πρέπει να ειδοποιήσει τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη.»

8. Τα άρθρα 15 και 16 της ΣΕΣΣ περιέχουν παράλληλη προς το άρθρο 5 της ΣΕΣΣ ρύθμιση για την έκδοση θεωρήσεων. Αυτές επιτρέπονται κατ' αρχήν να εκδίδονται μόνον αν πληρούνται η προϋπόθεση που ορίζει το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της ΣΕΣΣ. Εντούτοις, κατά παρέκκλιση, για λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, της ΣΕΣΣ, μπορεί να εκδίδεται θέωρηση ακόμη και αν υφίσταται εγγραφή στους πίνακες ανεπιθυμήτων. Η ισχύς αυτής της θεωρήσεως περιορίζεται στο έδαφος του κράτους μέλους που εκδίδει τη θέωρηση.

9. Το άρθρο 96 της ΣΕΣΣ ρυθμίζει την εν προκειμένω υπό εξέταση κατηγορία καταχωρήσεων του ΣΠΣ, δηλαδή αυτών με σκοπό την άρνηση εισόδου:

«1. Τα στοιχεία των αλλοδαπών που περιλαμβάνονται στο σύστημα με σκοπό την άρνηση εισόδου καταχωρούνται επί τη βάση των εθνικών πινάκων καταχωρήσεως που βασίζονται σε ληφθείσες αποφάσεις, τηρου-

μένων των διαδικαστικών κανόνων που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία, τις διοικητικές αρχές ή τη σχετική νομολογία.

2. Οι αποφάσεις μπορούν να στηρίζονται στην απειλή για τη δημόσια τάξη ή την κρατική ασφάλεια που ενδέχεται να συνιστά η παρουσία ενός αλλοδαπού στο εθνικό έδαφος.

Τέτοια μπορεί να είναι ιδίως η περίπτωση:

- α) αλλοδαπού ο οποίος καταδικάστηκε για αξιόποινη πράξη επισύρουσα στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον ενός έτους·
- β) αλλοδαπού εις βάρος του οποίου υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες ότι διέπραξε σοβαρές αξιόποινες πράξεις, περιλαμβανομένων και αυτών που αναφέρονται στο άρθρο 71, ή εις βάρος του οποίου υπάρχουν πραγματικές ενδείξεις ότι προτίθεται να εκτελέσει παρόμοιες πράξεις στο έδαφος ενός συμβαλλομένου μέρους.

3. Οι αποφάσεις μπορούν να στηρίζονται επίσης στο γεγονός ότι ο αλλοδαπός αποτέλεσε αντικείμενο ενός μέτρου άμεσου και χωρίς αναστολή απομακρύνσεως, αποπο-

μής ή απελάσεως που περιλαμβάνει ή συνοδεύεται και από απαγόρευση εισόδου, ή, κατά περίπτωση, διαμονής, και στηρίζεται στην μη τήρηση των εθνικών ρυθμίσεων όσον αφορά την είσοδο ή τη διαμονή αλλοδαπών.»

επιτροπής, της 18ης Απριλίου 1996, σχετικά με τον ορισμό της έννοιας «αλλοδαπός»⁵:

«Στα πλαίσια της εφαρμογής του άρθρου 96 της προαναφερθείσας σύμβασης,

10. Το άρθρο 94, παράγραφος 3, της ΣΕΣΣ καθορίζει εντέλει τα στοιχεία που μπορούν να εισαχθούν στο ΣΠΣ. Οι λόγοι καταχώρησης ενός προσώπου ως ανεπιθυμήτου δεν περιλαμβάνονται, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, στο ΣΠΣ.

οι απολαύοντες του κοινοτικού δικαίου δεν μπορούν να εγγραφούν κατ' αρχήν στον κοινό κατάλογο ανεπιθύμητων.

11. Κατά το άρθρο 134 της ΣΕΣΣ, οι διατάξεις της συμβάσεως αυτής εφαρμόζονται μόνο στο μέτρο που συμβιβάζονται προς το κοινοτικό δίκαιο. Το άρθρο 142 της ΣΕΣΣ προβλέπει, όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της ΣΕΣΣ και των συμβάσεων των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ότι σε περίπτωση αντιφάσεως η ΣΕΣΣ πρέπει να αντικατασταθεί ή να τροποποιηθεί.

Ωστόσο, τα εν λόγω πρόσωπα θα μπορούσαν να εγγραφούν στον κοινό κατάλογο αν οι όροι της εγγραφής τους ανταποκρίνονται στους κανόνες του κοινοτικού δικαίου:

α) τα μέλη της οικογένειας πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα οποία έχουν την ιθαγένεια τρίτου κράτους και τα οποία απολαμβάνουν του δικαιώματος εισόδου και διαμονής σε ένα κράτος μέλος, δυνάμει πράξεως εκδοθείσας κατ' εφαρμογή της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

2. Η διευκρίνιση της έννοιας του «αλλοδαπού»

β) [...]

12. Οι προϋποθέσεις για την καταχώρηση ενός αλλοδαπού στο ΣΠΣ προσδιορίστηκαν ακριβέστερα με τη δήλωση της εκτελεστικής

5 — SCH/Com-ex (96) décl. 5 (ΕΕ 2000, L 239, σ. 458), η οποία στο εξής επίσης αναφέρεται ως δήλωση της εκτελεστικής επιτροπής.

Όταν διαπιστώνεται ότι ένα πρόσωπο εγγεγραμμένο στον κοινό κατάλογο ανεπιθύμητων είναι πρόσωπο το οποίο απολαύει του κοινοτικού δικαίου, η εγγραφή στον κατάλογο μπορεί να διατηρηθεί εφόσον ούτως ορίζεται στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου. Σε αντίθετη περίπτωση, το κράτος μέλος το οποίο έχει προβεί στην καταχώρηση προβαίνει στη λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων για τη διαγραφή της καταχώρησης του προσώπου αυτού».

ταχύτερη ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης,

[...]

Γ — Το πρωτόκολλο του Σένγκεν

13. Το κεκτημένο που προήλθε από τη διεθνή συνεργασία μεταξύ των κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Συμφωνία του Σένγκεν ενσωματώθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ την 1η Μαΐου του 1999. Με τον τρόπο αυτό, τα κράτη μέλη που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Συμφωνία του Σένγκεν εξουσιοδοτήθηκαν να καθιερώσουν μεταξύ τους στενότερη συνεργασία. Το πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶, το οποίο συνήφθη προς τον σκοπό αυτό, προβλέπει στο προοίμιο του, μεταξύ άλλων, τα εξής:

ΕΠΙΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΣ ότι οι διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν εφαρμόζονται μόνον εάν και στον βαθμό που συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κοινοτικό δίκαιο, [...]»

14. Σύμφωνα με το άρθρο 1, δεύτερη πρόταση, του πρωτοκόλλου, η στενότερη συνεργασία θα διεξάγεται, βάσει του κεκτημένου του Σένγκεν, εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σεβασμό των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

«ΣΗΜΕΙΩΝΟΝΤΑΣ ότι οι συμφωνίες [...] οι οποίες υπογράφηκαν από ορισμένα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Σένγκεν στις 14 Ιουνίου 1985 και στις 19 Ιουνίου 1990, [...] σκοπεύουν στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, και, ιδίως, στην

15. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη πρόταση, του πρωτοκόλλου, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως, καθορίζει, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών, τη νομική βάση για κάθε διάταξη ή απόφαση που συνιστούν το κεκτημένο του Σένγκεν.

6 — ΕΕ 1997, C 340, σ. 93, στο εξής: πρωτόκολλο του Σένγκεν.

Δ — Η απόφαση 1999/436/ΕΚ

16. Το Συμβούλιο συμμορφώθηκε σε μεγάλο βαθμό προς τη διάταξη αυτή του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν εκδίδοντας την απόφαση 1999/436/ΕΚ⁷. Έτσι, το άρθρο 5 της ΣΕΣΣ (εξαιρέσει της παραγράφου 1, στοιχείο ε') περιελήφθη στο άρθρο 62, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΕΚ. Το άρθρο 62, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΕΚ ορίστηκε ως νομική βάση των άρθρων 15 και 16 της ΣΕΣΣ.

17. Αντιθέτως, το Συμβούλιο δεν κατέληξε σε συμφωνία όσον αφορά την ένταξη των διατάξεων σχετικά με το ΣΠΣ (επομένως, μεταξύ άλλων, και του άρθρου 96 της ΣΕΣΣ), των άρθρων 134 και 142 της ΣΕΣΣ, καθώς και της δηλώσεως της εκτελεστικής επιτροπής. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, του πρωτοκόλλου του Σένγκεν, οι διατάξεις αυτές θεωρούνται, έως ότου εκδοθεί νέα απόφαση, νομικές πράξεις που βασίζονται στον τίτλο VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

III — Τα πραγματικά περιστατικά και η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία

18. Η Επιτροπή κίνησε την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία λόγω

των καταγγελιών που κατέθεσαν δύο υπήκοοι της Αλγερίας, οι Farid και Bouchair. Αυτοί είχαν αναφέρει τα ακόλουθα πραγματικά περιστατικά:

19. Ο Farid είναι παντρεμένος με Ισπανίδα υπήκοο και ζει με την οικογένειά του στο Δουβλίνο. Κατά την άφιξή του στο αεροδρόμιο της Βαρκελώνης στις 5 Φεβρουαρίου 1999, με πτήση από την Αλγερία, απαγορεύθηκε στον Farid η είσοδος στο έδαφος του Βασιλείου της Ισπανίας. Ο λόγος της αποφάσεως αυτής ήταν ότι ο Farid είχε εγγραφεί στον πίνακα ανεπιθυμητών του ΣΠΣ από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Με έγγραφο της 17ης Δεκεμβρίου 1999 του αρνήθηκαν για τους ίδιους λόγους τη χορήγηση θεωρήσεως, την οποία ζήτησε στις 17 Σεπτεμβρίου 1999 από το ισπανικό προξενείο στο Δουβλίνο.

20. Ο Bouchair είναι επίσης παντρεμένος με Ισπανίδα υπήκοο. Ζει με αυτήν στο Λονδίνο. Κατά την προετοιμασία ενός ταξιδιού διακοπών με τη γυναίκα του, ο Bouchair ζήτησε από το ισπανικό προξενείο θεώρηση εισόδου στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους. Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε στις 9 Μαΐου 2000. Δεύτερη αίτηση επίσης απορρίφθηκε. Και στις δύο περιπτώσεις αναφέρθηκε ως αιτιολογία ότι ο Bouchair δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, της ΣΕΣΣ. Στο πλαίσιο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας, αποδείχθηκε ότι η θεώρηση δεν χορηγήθηκε λόγω του ότι και ο εν λόγω αιτών είχε εγγραφεί στον πίνακα ανεπιθυμητών.

⁷ — Απόφαση 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 1999, για τον καθορισμό, δυνάμει των οικείων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της νομικής βάσης για κάθε διάταξη ή απόφαση που συνιστά το κερτημένο του Σένγκεν (ΕΕ L 176, σ. 17).

21. Σύμφωνα με τις εκθέσεις των διαδίκων, οι καταχωρήσεις στον πίνακα ανεπιθυμήτων προσώπων και στις δύο περιπτώσεις οφείλονταν σε ποινικές καταδίκες. Ο Farid είχε καταδικαστεί το 1994 από γερμανικό δικαστήριο σε πρόστιμο, επειδή είχε οδηγήσει αυτοκίνητο χωρίς άδεια οδήγησης. Ο δε Bouchaïr είχε καταδικαστεί σε στερητική της ελευθερίας ποινή πέντε μηνών, διότι πριν από τον γάμο του με την Ισπανίδα υπήκοο είχε υποβάλει αίτηση για την χορήγηση ασύλου με πλαστή ταυτότητα.

22. Με έγγραφο οχλήσεως της 23ης Απριλίου 2001, η Επιτροπή ζήτησε από το Βασίλειο της Ισπανίας να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί των καταγγελιών. Η Ισπανική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε τα περιγραφέντα πραγματικά περιστατικά. Εντούτοις, αμφισβήτησε την αιτίαση σύμφωνα με την οποία η προσαπτομένη διοικητική πράκτική ήταν αντίθετη προς την οδηγία 64/221. Με την από 26 Ιουνίου 2002 αιτιολογημένη γνώμη της, η Επιτροπή διευκρίνισε περαιτέρω την άποψή της. Εντούτοις, η Ισπανική Κυβέρνηση ενέμεινε στη νομική της άποψη.

23. Κατόπιν αυτού, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή, σύμφωνα με το άρθρο 226, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, στις 27 Νοεμβρίου 2003.

IV — Αιτήματα των διαδίκων

24. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- 1) να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, αρνούμενο να χορηγήσει

θεώρηση εισόδου και να επιτρέψει την είσοδο στο ισπανικό έδαφος σε δύο υπηκόους τρίτων χωρών, μέλη της οικογένειας πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, αποκλειστικά και μόνο διότι περιλαμβάνονται στον πίνακα ανεπιθυμήτων του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους), και παραλείποντας να αιτιολογήσει επαρκώς την άρνησή του να χορηγήσει θεώρηση εισόδου και να επιτρέψει την είσοδο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 1, 2, 3 και 6 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ, 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) να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

25. Το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

- 1) να απορρίψει την προσφυγή·
- 2) να καταδικάσει το προσφεύγον θεσμικό όργανο στα δικαστικά έξοδα.

V — Νομική εκτίμηση

26. Η Επιτροπή στηρίζει την προσφυγή της σε δύο αιτιάσεις. Πρώτον, προσάπτει στην

Ισπανία ότι η διοικητική πρακτική της δεν λαμβάνει υπόψη της ουσιαστικές προϋποθέσεις του κοινοτικού δικαίου —ιδίως την οδηγία 64/221— σύμφωνα με τις οποίες η ελεύθερη κυκλοφορία των αλλοδαπών μπορεί να περιοριστεί για λόγους δημοσίας ασφάλειας και δημοσίας τάξεως. Δεύτερον, ισχυρίζεται ότι οι απορριπτικές αποφάσεις των ισπανικών αρχών ήσαν ανεπαρκώς αιτιολογημένες.

τικά με τις συνέπειες μιας τέτοιας εγγραφής. Με άλλα λόγια: συμβιβάζεται με την οδηγία 64/221 η περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος αρνείται σε μέλος της οικογενείας ενός πολίτη της Ενώσεως την είσοδο στο έδαφός του ή τη χορήγηση θεωρήσεως χωρίς να προβεί σε συμπληρωματική εξέταση και μόνο για τον λόγο ότι ο αιτών έχει καταχωριστεί στον πίνακα ανεπιθυμητών από άλλο κράτος μέλος;

27. Η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται προς υπεράσπισή της ότι η πρακτική των ισπανικών αρχών είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις της ΣΕΣΣ. Η εγγραφή στον πίνακα ανεπιθυμητών του ΣΠΣ μέλους της οικογενείας ενός πολίτη της Ενώσεως και η συνακόλουθη άρνηση εισόδου του ή χορηγήσεως σ' αυτόν θεωρήσεως, παρ' όλον ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ, μπορούν να προσαφθούν *μόνο* στο κράτος μέλος που προέβη στην καταχώρηση.

28. Συναφώς, πρέπει καταρχάς να διευκρινιστεί ότι η παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως δεν αφορά την καταχώρηση στον πίνακα ανεπιθυμητών των υποβαλόντων καταγγελία Farid και Bouchair. Σύμφωνα με το άρθρο 105 της ΣΕΣΣ, μόνο το καταχωρούν συμβαλλόμενο μέρος, εν προκειμένω η Γερμανία, είναι υπεύθυνο για την καταχώριση αυτή.

29. Αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας λόγω παραβάσεως δεν είναι η εγγραφή στο ΣΠΣ, αλλά το συνακόλουθο ερώτημα σχε-

30. Ως προς το σημείο αυτό δεν αμφισβητείται ότι οι ισπανικές αρχές ενήργησαν σύμφωνα με τη ΣΕΣΣ. Τα άρθρα 5 και 15 της εν λόγω συμβάσεως δεν διακρίνουν πράγματι ανάλογα με το αν ο αλλοδαπός, στον οποίο απαγορεύεται η είσοδος στο έδαφος ή δεν του χορηγείται θεώρηση, είναι ή δεν είναι πρόσωπο το οποίο απολαύει του κοινοτικού δικαίου. Επομένως, μόνο σύμφωνα με το γράμμα *αυτών* των διατάξεων θα έπρεπε να απαγορεύεται η είσοδος στην επικράτεια ή να μη χορηγείται η βίζα σε περίπτωση υπάρξεως καταχωρίσεως στο ΣΠΣ. Οι αιτιάσεις της Επιτροπής μπορούν συνεπώς να είναι βάσιμες μόνον αν οι απαιτήσεις της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ υπερσχύουν έναντι των διατάξεων της ΣΕΣΣ.

A — Επί της σχέσεως μεταξύ της ΣΕΣΣ και της οδηγίας 64/221

31. Η Ισπανική Κυβέρνηση τονίζει, κατ' επανάληψη, ότι οι κρίσιμες διατάξεις της ΣΕΣΣ αποτελούν μέρος του κοινοτικού δικαίου από της ενσωματώσεως του κекτημένου του Σένγκεν με τη Συνθήκη του

Άμστερνταμ. Επομένως, λαμβάνει προφανώς ως βάση ότι η πρακτική μιας αρχής, η οποία συμφωνεί με τη ΣΕΣΣ, δεν μπορεί να προσκρούει στο κοινοτικό δίκαιο. Η άποψη αυτή ευσταθεί ιδίως αν οι διατάξεις της ΣΕΣΣ περί της αρνήσεως εισόδου υπερσχύουν έναντι της οδηγίας 64/221.

32. Όσον αφορά τη χρονική περίοδο πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, περιλαμβανομένου του πρωτοκόλλου του Σένγκεν, ήδη από το άρθρο 134 ΣΕΣΣ προκύπτει, πάντως, ότι οι διατάξεις της ΣΕΣΣ έχουν εφαρμογή μόνο καθόσον συμβιβάζονται προς το κοινοτικό δίκαιο⁸. Συνεπώς, η άρνηση εισόδου που αντιτάχθηκε στον Farid στις 5 Φεβρουαρίου 1999 —επομένως, πριν από την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν— πρέπει να εκτιμηθεί σύμφωνα με την οδηγία 64/221.

33. Το ίδιο ισχύει από της ενσωματώσεως του κεκτημένου του Σένγκεν. Το Πρωτόκολλο του Σένγκεν επιβεβαιώνει τη ρύθμιση του άρθρου 134 της ΣΕΣΣ. Το άρθρο 1, πρώτη πρόταση, του πρωτοκόλλου εξουσιοδοτεί τα κράτη που είναι συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας του Σένγκεν να καθιερώνουν στενότερη συνεργασία μεταξύ τους στο πλαίσιο του κεκτημένου του Σένγκεν.

Σύμφωνα με τη δεύτερη πρόταση, η συνεργασία αυτή θα διεξάγεται εντός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως με σεβασμό των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Τέλος, το τρίτο εδάφιο του προοιμίου του πρωτοκόλλου αναφέρει σαφώς ότι οι διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν εφαρμόζονται μόνο αν και στο μέτρο που αυτές συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και το κοινοτικό δίκαιο, σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις περί της στενότερης συνεργασίας, η οποία, βάσει του άρθρου 43, στοιχείο ε', της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, δεν μπορεί να θίξει το κοινοτικό κεκτημένο.

34. Συνεπώς, η ΣΕΣΣ και το πρωτόκολλο του Σένγκεν αποκλείουν εκ προοιμίου μια σύγκρουση μεταξύ της ΣΕΣΣ και της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ. Η Ισπανία δεν μπορεί, επομένως, να επικαλείται τη ΣΕΣΣ προς δικαιολόγηση της πρακτικής της.

B — Επί της οδηγίας 64/221

8 — Το άρθρο 134 της ΣΕΣΣ εξασφάλιζε την τήρηση των αποφάσεων της 10ης Νοεμβρίου 1992 στην υπόθεση C-3/91, *Exroit Tour* (Συλλογή 1992, σ. I-5529, σκέψη 8) και της 20ής Μαΐου 2003 στην υπόθεση C-469/00, *Ravil* (Συλλογή 2003, σ. I-5053, σκέψη 37) περί της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι των συμβάσεων που συνήφθησαν μεταξύ κρατών μελών. Μία περίπτωση εφαρμογής αποτέλεσε η οδηγία 91/477/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1991, σχετικά με τον έλεγχο της απόκτησης και της κατοχής όπλων (ΕΕ L 256, σ. 51), η οποία κατίσχυε του κεφαλαίου 7 («πυροβόλα όπλα και πυρομαχικά») του τίτλου III («αστυνομία και ασφάλεια») της ΣΕΣΣ (παράρτημα Α, υποσημείωση 2 της αποφάσεως 1999/436, που παρατίθεται στην υποσημείωση 7). Εκτός του άρθρου 134 της ΣΕΣΣ, το άρθρο 142 της ΣΕΣΣ προβλέπει επίσης την υπεροχή των συμβάσεων που συνήφθησαν από τα κράτη μέλη της Κοινότητας για την πραγματοποίηση ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα.

35. Συνεπώς, πρέπει να εξετασθεί αν η συμπεριφορά των ισπανικών αρχών είναι σύμφωνη προς την οδηγία 64/221/ΕΟΚ. Προς τον σκοπό αυτό, πρέπει πρωτίστως να εξετασθεί ο λόγος σχετικά με την άρνηση εισόδου και θεωρήσεως, στη συνέχεια δε αυτός που αφορά την ανεπαρκή αιτιολογία των αποφάσεων αυτών.

1) Επί της αιτιάσεως που αφορά την άρνηση εισόδου και θεωρήσεως

36. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των Farid και Bouchair μπορούσε να περιορισθεί για λόγους δημοσίας ασφάλειας μόνο υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζει η οδηγία 64/221/ΕΟΚ. Οι ισπανικές αρχές δεν συμμορφώθηκαν προς τις απαιτήσεις της οδηγίας αυτής, και παραβίασαν, επομένως, το κοινοτικό δίκαιο αρνούμενες την έκδοση θεωρήσεως και την είσοδο στη χώρα.

37. Η νομική θέση αλλοδαπών, υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι μέλη της οικογενείας πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και διαμένουν νομίμως σε ένα κράτος μέλος⁹, ομοιάζει πολύ με αυτή των πολιτών της Ενώσεως όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Ο κοινοτικός νομοθέτης αναγνώρισε τη σημασία της διασφάλισης της προστασίας της οικογενειακής ζωής των υπηκόων των κρατών μελών για την κατάργηση των εμποδίων κατά την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που εγγυάται η Συνθήκη. Έτσι, επέκτεινε, με τους κανονισμούς και τις οδηγίες περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περί εισόδου και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών στους συζύγους των υπηκόων των κρατών μελών που

εμπίπτουν στις διατάξεις αυτές¹⁰. Επομένως, οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι τα μέλη της οικογενείας πολιτών της Ενώσεως, κατ' αρχήν, έχουν αξίωση κοινοτικού δικαίου να μπορούν να εισέρχονται ή να λαμβάνουν θεώρηση εισόδου.

38. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, οι πολίτες της Ενώσεως και τα μέλη της οικογενείας τους δεν δικαιούνται, εντούτοις, να κυκλοφορούν και να διαμένουν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους χωρίς περιορισμούς¹¹. Το κοινοτικό δίκαιο, και ιδίως το άρθρο 2 της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ, επιτρέπουν τη λήψη μέτρων έναντι υπηκόων άλλων κρατών μελών, ιδίως για λόγους δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας τάξεως, τα οποία είναι δυνατόν να λάβουν για τους δικούς τους υπηκόους. Τα κράτη μέλη μπορούν για παράδειγμα, υπό ορισμένες περιοριστικές προϋποθέσεις, να απομακρύνουν τους αλλοδαπούς υπηκόους των κρατών μελών ΕΚ από το έδαφός τους, αλλά όχι τους δικούς τους υπηκόους¹².

10 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002, C-459/99, MRAX (Συλλογή 2002, σ. I-6591, σκέψεις 53 επ.) με παραπομπή στο άρθρο 10 του κανονισμού ΕΟΚ 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 5/001, σ. 33), στα άρθρα 1 και 4 της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43), καθώς και στα άρθρα 1, στοιχείο γ', και 4 της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 6/001, σ. 144). Βλ., επίσης, την οδηγία 2004/38, που αναφέρεται στην υποσημείωση 4.

11 — Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-482/01 και C-493/01, Ορφανόπουλος και Oliveri (Συλλογή 2004, σ. I-5257, σκέψη 47).

12 — Αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 41/74, Van Duyn (Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψη 22), της 18ης Μαΐου 1982 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 115/81 και 116/81, Adoui και Cornuaille (Συλλογή 1982, σ. 1665, σκέψη 7), της 17ης Ιουνίου 1997 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-65/95 και C-111/95, Shingara και Radiom (Συλλογή 1997, σ. I-3343, σκέψη 28), της 19ης Ιανουαρίου 1999 στην υπόθεση C-348/96, Calfa (Συλλογή 1999, σ. I-11, σκέψη 20) και της 26ης Νοεμβρίου 2002 στην υπόθεση C-100/01, Olazabal (Συλλογή 2002, σ. I-10981, σκέψη 40).

9 — Απόφαση της 23ης Σεπτεμβρίου 2003, C-109/01, Akrich (Συλλογή 2003, σ. I-9607, σκέψεις 49 επ.).

39. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η άρνηση εισόδου και θεωρήσεως δικαιολογείται για λόγους δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως, αν ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός τρίτης χώρας περιλαμβάνεται στον κατάλογο ανεπιθυμητών του Συστήματος πληροφοριών Σένγκεν.

40. Σ' αυτό πρέπει, εντούτοις, να αντιταχθεί ότι η οδηγία 64/221 θέτει αυστηρούς περιορισμούς στην επίκληση λόγων δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, τα μέτρα δημοσίας τάξεως ή δημοσίας ασφαλείας πρέπει να βασίζονται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του ατόμου που αφορούν. Δυνάμει της παραγράφου 2, ούτε ποινικές καταδίκες μπορούν καθ' εαυτές να αιτιολογήσουν, άνευ ετέρου, τη λήψη αυτών των μέτρων. Επομένως, δεν αρκεί η διατάραξη της δημοσίας τάξεως να εξαντλείται σε μία «απλή παράβαση του νόμου»¹³ ή σε προηγούμενη ποινική καταδίκη¹⁴.

41. Συνεπώς, το Δικαστήριο πάντοτε τόνισε ότι η επιφύλαξη της δημοσίας τάξεως συνιστά εξαίρεση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, εξαίρεση που πρέπει να ερμηνεύεται στενά και της οποίας η έκταση δεν μπορεί να

καθορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη¹⁵. Επομένως, μέτρα της δημοσίας τάξεως και ασφαλείας μπορούν να δικαιολογούν περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας μόνον αν συντρέχει πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή, θίγουσα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας¹⁶. Τα κράτη μέλη μπορούν να αρνούνται την είσοδο ή τη διαμονή μόνο σε εκείνους των οποίων η παρουσία, αυτή καθαυτή, συνιστά κίνδυνο για τη δημοσία τάξη, τη δημοσία ασφάλεια ή τη δημοσία ή υγεία¹⁷.

42. Η περιοριστική εφαρμογή της εξαίρεσεως αυτής επιβάλλεται ιδίως για να διασφαλιστεί επίσης η προστασία της οικογενειακής ζωής¹⁸ των υπηκόων των κρατών μελών. Η διασφάλιση της προστασίας αυτής, αφενός, είναι σημαντική για την εξαφάνιση των εμποδίων κατά την άσκηση των θεμε-

15 — Αποφάσεις Van Duyn (παρατέθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 18), Kalfa (παρατέθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 23), Bouchereau (παρατέθηκε στην υποσημείωση 13, σκέψη 33) και Ορφανόπουλος (παρατέθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψη 64). Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1975 στην υπόθεση 67/74, Bonsignore (Συλλογή τόμος 1975, σ. 111, σκέψη 6), της 28ης Οκτωβρίου 1975 στην υπόθεση 36/75, Rutli (Συλλογή τόμος 1975, σ. 367, σκέψεις 26 και 27) και της 14ης Μαΐου 2000 στην υπόθεση C-54/99, *Eglise de scientologie* (Συλλογή 2000, σ. I-1335, σκέψη 17). Αντιθέτως, η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως: βλ., για παράδειγμα, ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων τις αποφάσεις της 3ης Ιουλίου 1986 στην υπόθεση 139/85, Kempf (Συλλογή 1986, σ. 1741, σκέψη 13), της 26ης Φεβρουαρίου 1991 στην υπόθεση C-292/89, Antonissen (Συλλογή 1991, σ. I-745, σκέψη 11) και της 20ής Φεβρουαρίου 1997 στην υπόθεση C-344/95, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1997, σ. I-1035, σκέψη 14).

16 — Αποφάσεις Rutli (παρατέθηκε στην υποσημείωση 15, σκέψη 28), Bouchereau (παρατέθηκε στην υποσημείωση 13, σκέψη 35), Adoui και Cornuaille (παρατέθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 8), Kalfa (παρατέθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 21) και *Eglise de Scientologie* (παρατέθηκε στην υποσημείωση 15, σκέψη 17). Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 1991 στην υπόθεση C-363/89, Roux (Συλλογή 1991, σ. I-273, σκέψη 30) και της 9ης Μαρτίου 2000 στην υπόθεση C-355/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-1221, σκέψη 28).

17 — Απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (παρατέθηκε στην υποσημείωση 16, σκέψη 29). Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 7ης Μαΐου 1986 στην υπόθεση 131/85, Güll (Συλλογή 1986, σ. 1573, σκέψη 17) και της 29ης Οκτωβρίου 1998 στην υπόθεση C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6717, σκέψη 42).

18 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, τα όσα αναφέρει ο γενικός εισαγγελέας Geelhoed στις προτάσεις του της 27ης Φεβρουαρίου 2003 στην υπόθεση C-109/01, Akrich (Συλλογή 2003, σ. I-9610, παράγραφος 106 επ.).

13 — Αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Regina κατά Bouchereau (Συλλογή τόμος 1977, σ. 617, σκέψη 35), Kalfa (παρατέθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 25) και Ορφανόπουλος (παρατέθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψη 66).

14 — Αποφάσεις Bouchereau (παρατέθηκε στην υποσημείωση 13, σκέψη 28), Kalfa (παρατέθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 24) και Ορφανόπουλος (παρατέθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψη 67).

λιωδών ελευθεριών που εγγυάται η Συνθήκη¹⁹. Αφετέρου, μπορεί να αποτελεί ανάμιξη στο δικαίωμα ενός πολίτη της Ενώσεως για σεβασμό της οικογενειακής του ζωής²⁰, το γεγονός ότι η εισοδος ή η διαμονή στο έδαφος κράτους μέλους, εντός του οποίου ζει ο πολίτης της Ενώσεως, απαγορεύεται σε κοντινό του συγγενή (για παράδειγμα, στον σύζυγο που έκανε χρήση του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας)²¹.

43. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι προφανές ότι η εγγραφή στο ΣΠΣ οπωσδήποτε δεν μπορεί να αποτελέσει επαρκή ένδειξη για την ύπαρξη «πραγματικής, ενεστώσας και επαρκώς σημαντικής απειλής για ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας» αν η καταχώριση βασίζεται *μόνο* στο άρθρο 96 της ΣΕΕΣ. Πράγματι, η καταχώριση δεν απαιτεί κατ' αρχήν να πληρούνται οι —περιοριστικές— προϋποθέσεις, τις οποίες θέτει το κοινοτικό δίκαιο για τη λήψη μέτρων περιοριστικών της ελεύθερης κυκλοφορίας για λόγους δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 96, παράγραφος 2, στοιχείο α', της ΣΕΕΣ, ένας αλλοδαπός μπορεί να περιληφθεί στον πίνακα καταχωρίσεως με σκοπό την άρνηση εισόδου αν καταδικάστηκε για αξιόποινη πράξη επισύρουσα στερητική της ελευθερίας ποινή τουλάχιστον ενός έτους.

Αντιθέτως, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221 τονίζει ότι ένα περιοριστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας μέτρο δεν μπορεί *ακριβώς* να βασίζεται σε ποινική καταδίκη, αυτήν καθεαυτήν. Επί πλέον, καταχώριση στον κατάλογο ανεπιθυμητών προβλέπεται επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 96, παράγραφος 3, της ΣΕΕΣ, αν ελήφθησαν έναντι του αλλοδαπού ορισμένες αποφάσεις στο πλαίσιο εφαρμογής των εθνικών διατάξεων περί αλλοδαπών, ανεξάρτητα από το αν η παρουσία του στο έδαφος ενός κράτους μέλους της Συμφωνίας Σένγκεν συνιστά απειλή για τη δημοσία ασφάλεια και τάξη²².

44. Η Ισπανική Κυβέρνηση απαντά ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να εγγράψει στον κατάλογο ανεπιθυμητών έναν αλλοδαπό που απολαύει του κοινοτικού δικαίου μόνον αν πληρούνται οι προϋποθέσεις που απαιτούνται προς τον σκοπό αυτό από την οδηγία 64/221. Συνεπώς, μία αρχή δεν υποχρεούται να προβεί σε *νέο έλεγχο* της υπάρξεως των απαιτούμενων από την οδηγία προϋποθέσεων οσάκις προτίθεται να αρνηθεί την είσοδο στο έδαφος ή να μη χορηγήσει θεώρηση σε αλλοδαπό εγγεγραμμένο στον κατάλογο ανεπιθυμητών του ΣΠΣ.

45. Η άποψη αυτή βασίζεται στην ορθή σκέψη ότι ήδη η καταχώριση με σκοπό την άρνηση εισόδου ενός αλλοδαπού που απολαύει του κοινοτικού δικαίου θα παραβίαζε το κοινοτικό δίκαιο αν κατά τον χρόνο της καταχωρίσεως δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις της οδηγίας 64/221. Έτσι, η δήλωση της

19 — Αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1992, στην υπόθεση C-370/90, Singh (Συλλογή 1992, σ. I-4265, σκέψεις 19 επ.), MRAX (παράτεθηκε στην υποσημείωση 10, σκέψη 53) και της 11ης Ιουλίου 2002 στην υπόθεση C-60/00, Carpenter (Συλλογή 2002, σ. I-6279, σκέψη 38).

20 — Το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα —που εγγυάται το άρθρο 8, παράγραφος 1, της υπογραφείσας στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 Συμβάσεως για την προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και το άρθρο 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως— προστατεύεται, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που επιβεβαιώνεται από το προοίμιο της ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως και από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ, στην κοινοτική έννομη τάξη.

21 — Βλ. τις αποφάσεις Carpenter (παράτεθηκε στην υποσημείωση 19, σκέψεις 41 επ.) και Akrich (παράτεθηκε στην υποσημείωση 9, σκέψεις 58 επ.).

22 — Βλ., επίσης, το άρθρο 96, παράγραφος 2, πρώτη πρόταση, της ΣΕΕΣ, σύμφωνα με το οποίο η απόφαση εγγραφής μπορεί να βασίζεται στην απειλή για τη δημοσία τάξη ή ασφάλεια.

εκτελεστικής επιτροπής τονίζει ότι αυτοί οι αλλοδαποί μπορούν να καταχωρούνται με σκοπό την άρνηση εισόδου μόνον αν συντρέχουν οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις. Εκ πρώτης όψεως, θα μπορούσε επομένως να δεχθεί κανείς, όπως δέχεται η Ισπανική Κυβέρνηση, ότι αλλοδαποί τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι μέλη της οικογενείας πολιτών της Ενώσεως, καταχωρούνται στον κατάλογο ανεπιθύμητων του ΣΠΣ μόνον αν η παρουσία τους στον χώρο του Σένγκεν συνιστά πραγματική, ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή που θίγει ένα θεμελιώδες συμφέρον της Κοινότητας και δικαιολογεί, επομένως, την άρνηση εισόδου δυνάμει της οδηγίας 64/221²³. Η αποδοχή εκ μέρους του κράτους μέλους που προβαίνει στη διαβούλευση με το ΣΠΣ της διαπιστώσεως αυτής του κράτους μέλους που προέβη στην εγγραφή συμφωνεί με την αρχή της αμετάκλητης συνεργασίας²⁴, όπως αυτή εφαρμόζεται στον τομέα των θεμελιωδών ελευθεριών, δηλαδή ως αμοιβαία αναγνώριση²⁵.

46. Το νομικό καθεστώς του μέλους της οικογενείας ενός πολίτη της Ενώσεως, όπως ιδίως προκύπτει από την οδηγία 64/221, απαγορεύει εντούτοις να χρησιμοποιείται η αμοιβαία αναγνώριση, που προορίζεται για την προώθηση των θεμελιωδών ελευθεριών, κατά τρόπο περιοριστικό των ελευθεριών αυτών, για να απαγορεύεται σ' αυτό η είσοδος, χωρίς να εξετάζει το ίδιο αν πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη θέσπιση μέτρου δημοσίας ασφάλειας

ή δημοσίας τάξεως δυνάμει της οδηγίας 64/221²⁶.

47. Αυτό είναι προφανές αν η καταχώριση στο ΣΠΣ είναι παράνομη. Σ' αυτή την περίπτωση, η επίκληση της καταχωρίσεως θα παρέτεινε την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου την οποία διέπραξε προηγουμένως το καταχωρούν κράτος και θα είχε ως αποτέλεσμα, ταυτόχρονα, νέες παραβιάσεις του δικαίου.

48. Οι υπό κρίση περιπτώσεις δείχνουν επί πλέον ότι καταχώριση με σκοπό την άρνηση εισόδου, που ενδεχομένως αρχικά ήταν νόμιμη, δεν μπορεί να αποτελεί επαρκή ένδειξη απειλής για τη δημοσία ασφάλεια και τη δημοσία τάξη. Δεν συντρέχει λόγος να καθοριστεί εδώ αν οι λόγοι καταχωρίσεως των Bouchair —οδήγηση χωρίς άδεια οδήγησης— και Farid —απατηλή αίτηση ασύλου— μπορούσαν να δικαιολογήσουν, κατά τον χρόνο της καταχωρίσεως, την άρνηση εισόδου στο έδαφος, αν τα δύο πρόσωπα απέλαυαν του κοινοτικού δικαίου κατά τον χρόνο της εγγραφής τους. Πάντως, δεν είναι προφανές ότι οι εν λόγω αξιόποινες πράξεις, κατά τον χρόνο της αρνήσεως της εισόδου στην Ισπανία ή της απορρίψεως των αιτήσεων για χορήγηση θεωρήσεως, θα αποτελούσαν επαρκή ένδειξη για το ότι η παρουσία και μόνο των δύο αυτών προσώπων στον χώρο του Σένγκεν συνιστούσε πραγματική, ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή θίγουσα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

23 — Βλ. την απόφαση MRAX (παράτεθηκε στην υποσημείωση 10, σκέψη 61), που απαιτεί στοιχεία δυνάμενα να αποδείξουν τον κίνδυνο για τη δημοσία τάξη και τη δημοσία ασφάλεια.

24 — Βλ. τις προτάσεις μου της 19ης Φεβρουαρίου 2004 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-361/02 και C-362/02, Τσαπαλός (Συλλογή 2004, σ. I-6405, παράγραφος 18).

25 — Βλ. αποφάσεις της 12ης Μαρτίου 1987 στην υπόθεση 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (νόμος περί καθαρότητας όσον αφορά τον ύψο), (Συλλογή 1987, σ. 1227, σκέψεις 40 επ.) και της 7ης Μαΐου 1991 στην υπόθεση C-340/89, Βλασσπούλου (Συλλογή 1991, σ. I-2357, σκέψη 16).

26 — Η κατάσταση διαφέρει στην περίπτωση εκτελέσεως ορισμένων διοικητικών πράξεων, των οποίων η αναγνώριση από άλλα κράτη μέλη προβλέπεται ρητώς από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Βλ., ως προς το σημείο αυτό, την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2004, C-361/02 και C-362/02, Τσαπαλός (Συλλογή 2004, σ. I-6405).

49. Οι ειδικές αυτές περιπτώσεις δεν μπορούν επίσης να θεωρηθούν εξαιρέσεις, αλλά δείχνουν, αντιθέτως, τις διαρθρωτικές ελλείψεις της επεξεργασίας των δεδομένων στο ΣΠΣ όσον αφορά τα μέλη της οικογενείας πολιτών της Ενώσεως. Για να διασφαλιστεί ότι η καταχώριση στον κατάλογο ανεπιθυμητών των μελών της οικογενείας πολιτών της Ενώσεως θα ανταποκρίνεται πάντοτε στις απαιτήσεις της οδηγίας 64/221 όσον αφορά τους λόγους δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως, το κράτος μέλος που προβαίνει στην καταχώριση θα πρέπει πράγματι διαρκώς να εξετάζει αν η καταχώριση εξακολουθεί να είναι νόμιμη. Σύμφωνα με το άρθρο 112, παράγραφος 1, δεύτερη πρόταση, της ΣΕΣΣ, το καταχωρούν κράτος μέλος δεν υποχρεούται πάντως να εξετάζει την αναγκαιότητα διατηρήσεως της καταχωρίσεως παρά μόνο τρία χρόνια μετά την ενσωμάτωσή της.

50. Ακόμη και αν το καταχωρούν κράτος μέλος κατέβαλλε προσπάθεια, τουλάχιστον στην περίπτωση των απολαυνόντων του κοινοτικού δικαίου αλλοδαπών, να εξετάζει διαρκώς την καταχώριση, στην πράξη κατά κανόνα αυτό δεν θα το κατάφερνε. Πράγματι, ο καταχωρηθείς, ήδη λόγω της καταχωρίσεως, δεν διαμένει ούτε στο έδαφος του καταχωρήσαντος κράτους ούτε σε αυτό άλλων κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Συμφωνία του Σένγκεν. Είναι απίθανο, επομένως, το κράτος που προέβη στην καταχώριση να λάβει γνώση του ότι ένας αλλοδαπός εκ των υστέρων —για παράδειγμα, λόγω γάμου— απολαύει του κοινοτικού δικαίου ή ότι οι αρχικά υφιστάμενοι λόγοι δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως έπαυσαν να υπάρχουν.

51. Αυτό δείχνει τουλάχιστον η περίπτωση του Bouchair, ο οποίος, με τον μετά την

καταχώρισή του γάμο του με πολίτιδα της Ενώσεως, εισήλθε στο πεδίο προστασίας του κοινοτικού δικαίου²⁷. Επειδή όμως αυτός ζει εκτός του χώρου του Σένγκεν —στη Μεγάλη Βρετανία—, τα κράτη που είναι συμβαλλόμενα μέρη της Συμφωνίας Σένγκεν μπόρεσαν να λάβουν γνώση για την αλλαγή του καθεστώτος του μόνον όταν προσπάθησε να εισέλθει στην Ισπανία. Στην πράξη, *ουδέποτε* εξετάστηκε ή διαπιστώθηκε η ύπαρξη των προϋποθέσεων της οδηγίας 64/221/ΕΟΚ.

52. Επομένως, η εγγραφή στο ΣΠΣ δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής ένδειξη για το ότι συντρέχουν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο στα κράτη μέλη για τη θέσπιση μέτρου περιοριστικού της ελεύθερης κυκλοφορίας για λόγους δημοσίας ασφαλείας και τάξεως.

53. Ανεξαρτήτως της επικαιρότητας και ορθότητας των στοιχείων του ΣΠΣ, η Ισπανική Κυβέρνηση δεν λαμβάνει επίσης υπόψη το γεγονός ότι, σύμφωνα με την οδηγία 64/221, η απόφαση για τη λήψη μέτρου δημοσίας ασφαλείας και τάξεως δεν μπορεί να ανατεθεί σε άλλο κράτος μέλος—το κράτος που προέβη στην καταχώριση. Οι πολίτες της Ενώσεως και τα μέλη της οικογένειάς τους έχουν πράγματι την αξίωση, σύμφωνα με την οδηγία 64/221, όπως η αρχή που λαμβάνει την απόφαση σχετικά με την είσοδο στο έδαφος ή τη

27 — Από τον φάκελο δεν προκύπτει αν και ο Farid παντρεύτηκε πολίτιδα της Ενώσεως μετά την καταχώρισή του.

θεώρηση *κρίνει* η ίδια, στη συγκεκριμένη περίπτωση, αν ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων για λόγους δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας τάξεως είναι νόμιμος²⁸. Αντιθέτως, *αυτόματη* άρνηση —για παράδειγμα, σε περίπτωση υπάρξεως ποινικής καταδίκης— θα ήταν ασύμβατη προς την οδηγία 64/221²⁹.

54. Αυτό οφείλεται στο ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μπορεί να περιοριστεί για λόγους δημοσίας ασφαλείας και τάξεως μόνον αν η πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή για ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας είναι επίσης ενεστώσα. Αυτή πρέπει, επομένως, να υφίσταται κατά τον χρόνο κατά τον οποίο λαμβάνεται το αντίστοιχο μέτρο³⁰. Η ανάγκη νεώτερης αποφάσεως είναι προφανής αν —όπως εδώ— πολλά έτη έχουν παρέλθει μεταξύ της καταχωρίσεως ενός προσώπου, που πραγματοποιήθηκε από την αρμόδια αρχή κράτους μέλους, και, για παράδειγμα, της απελάσεώς του σε συννοριακό σημείο ελέγχου άλλου κράτους μέλους.

55. Πέραν αυτού, η σχέση κανόνα-εξαιρέσεως που υφίσταται μεταξύ της ελεύθερης

κυκλοφορίας των προσώπων και των μέτρων δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως απαγορεύει να λαμβάνονται αυτομάτως αποφάσεις —επομένως, χωρίς αυτοτελή έλεγχο. Πράγματι, η επιφύλαξη της δημοσίας τάξεως δεν αποτελεί προηγούμενη προϋπόθεση για την κτήση του δικαιώματος εισόδου και διαμονής, αλλά δίνει απλώς λαβή για τον περιορισμό, σε μεμονωμένες περιπτώσεις και εφόσον συντρέχουν προσηκόντες λόγοι, της ασκήσεως δικαιώματος που απορρέει άμεσα από τη Συνθήκη³¹. Το μέλος της οικογενείας ενός πολίτη της Ενώσεως έχει, επομένως, κατ' αρχήν δικαίωμα εισόδου και διαμονής στο έδαφος του κράτους μέλους, το οποίο δεν μπορεί να περιορισθεί παρά μόνον κατ' εξαίρεση για λόγους δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας τάξεως. Το Δικαστήριο διατύπωσε σαφώς το περιεχόμενο της νομικής θέσεως των πολιτών της Ενώσεως και των μελών της οικογενείας τους, δηλώνοντας ότι η οδηγία 64/221 επιτρέπει τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων μόνο στις *εξαιρετικές περιπτώσεις* που αυτή προβλέπει³². Το βάρος αυτής της αιτιολογήσεως φέρει συναφώς το κράτος μέλος *που λαμβάνει την απόφαση*.

56. Εντούτοις, η καταχώριση στο ΣΠΣ δεν καθιστά δυνατό στην πράξη τον έλεγχο της υπάρξεως λόγων δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως που να επιτρέπουν τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 94 της ΣΕΣΣ, στο ΣΠΣ γράφεται μόνον ότι η είσοδος πρέπει να απαγορευθεί στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο, αλλά δεν αναφέρεται ο λόγος της καταχωρίσεως.

28 — Απόφαση Bouchereau (παράτεθηκε στην υποσημείωση 13, σκέψη 30). Βλ. επίσης τις εκτιμήσεις του Δικαστηρίου στην απόφαση Ορφανόπουλος (παράτεθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψη 77), σύμφωνα με τις οποίες οι *αρμόδιες εθνικές αρχές* πρέπει να *διαπιστώνουν* ανά περίπτωση αν τα μέτρα ή οι περιστάσεις, στα οποία βασίζεται μια ποινική καταδίκη δείχνουν την ύπαρξη προσωπικής συμπεριφοράς που συνιστά ενεστώσα απειλή για τη δημοσία τάξη.

29 — Αποφάσεις Calfa (παράτεθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 27) και Ορφανόπουλος (παράτεθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψη 68). Βλ., επίσης, την απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2000 στην υπόθεση C-340/97, Nazli (Συλλογή 2000, σ. I-957, σκέψη 59).

30 — Απόφαση Ορφανόπουλος (παράτεθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψεις 78 επ.).

31 — Αποφάσεις της 8ης Απριλίου 1976 στην υπόθεση 48/75, Royer (Συλλογή τόμος 1976, σ. 203, σκέψη 29) και της 3ης Ιουλίου 1980 στην υπόθεση 157/79, Regina κατά Pieck (Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 423, σκέψη 9).

32 — Απόφαση Ορφανόπουλος (παράτεθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψη 81).

57. Συνεπώς, η αυτόματη αποδοχή μιας καταχωρίσεως από το ΣΠΣ —δηλαδή, η ανάθεση της αποφάσεως στις καταχωρούσες αρχές— θα ήταν αναπόφευκτα αντίθετη προς τις απαιτήσεις της οδηγίας 64/221 για τη θέσπιση μέτρου δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως.

58. Εξάλλου, επίσης από την οπτική γωνία των κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στην Συμφωνία του Σένγκεν, θα ήταν αντίθετο προς το νόημα και τον σκοπό της δηλώσεως της εκτελεστικής επιτροπής, στη συνέχεια, το καταχωρούν κράτος μέλος να είναι *το μόνο* που θα ελέγχει αν η άρνηση εισόδου ή χορηγήσεως θεωρήσεως είναι σύμφωνη προς την οδηγία 64/221. Ενόψει της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του κεκτημένου του Σένγκεν, η εν λόγω δήλωση αποσκοπούσε να προλάβει ενδεχόμενες παραβιάσεις του δικαίου. Επομένως, τα δικαιώματα των μελών της οικογενείας πολιτών της Ενώσεως έπρεπε να *ενισχυθούν*. Η δήλωση δεν μπορεί, απεναντίας, να χρησιμοποιηθεί για να απαλλαγεί η αρχή που διατάσσει τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων από την κοινοτικού δικαίου υποχρέωση για αυτοτελή έλεγχο, διότι η δήλωση θα είχε τότε ως αποτέλεσμα, αντίθετα προς τον σκοπό της, αποδυνάμωση της θέσεως κατά το κοινοτικό δίκαιο των μελών της οικογενείας των πολιτών της Ενώσεως.

59. Συναφώς, δεν πρέπει να παραβλεφθεί το γεγονός ότι το ΣΠΣ συνιστά το κύριο μέτρο σε αντιστάθμιση της καταργήσεως του ελέγχου των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου του Σένγκεν. Η συνεργασία στο πλαίσιο της Συμφωνίας Σένγκεν αποσκοπεί στην υλοποίηση ενός των στόχων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Προς τον σκοπό αυτό, μέτρα προστασίας όπως το

ΣΠΣ είναι απαραίτητα. Πάντως, ο φόβος της Ισπανικής Κυβερνήσεως ότι η άποψη που υποστηρίζει η Επιτροπή στο πλαίσιο της παρούσας δίκης θα οδηγήσει σε παράλυση του ΣΠΣ και, επομένως, *θα διακινδυνεύσει η συνεργασία στο πλαίσιο του Σένγκεν* δεν δικαιολογείται. Πράγματι, η παρούσα δίκη δεν θέτει ολόκληρη τη λειτουργία του ΣΠΣ υπό τον έλεγχο της συμφωνίας του με το κοινοτικό δίκαιο, αλλά αρκείται στην προσαρμογή των απαιτήσεών του όσον αφορά τη μεταχείριση *ορισμένων* αλλοδαπών — δηλαδή των μελών της οικογενείας πολιτών της Ενώσεως.

60. Ακόμη και σε σχέση με αυτή την ομάδα προσώπων, το ΣΠΣ δεν χάνει την πρακτική αποτελεσματικότητά του σε περίπτωση τηρήσεως της οδηγίας 64/221, αλλά μπορεί να ευνοήσει την προστασία της δημοσίας ασφαλείας και της δημοσίας τάξεως. Συγκεκριμένα, η οδηγία 64/221 δεν απαγορεύει να γίνεται χρήση των καταχωρήσεων στο ΣΠΣ σε περίπτωση ελέγχων σχετικά με ενδεχόμενη απειλή της δημοσίας ασφαλείας και της δημοσίας τάξεως. Στο πλαίσιο τέτοιων ελέγχων, το κράτος μέλος που προβαίνει στη διαβούλευση του ΣΠΣ μπορεί —όπως αναφέρει η Επιτροπή— να απαιτεί τις πληροφορίες του καταχωρούντος κράτους σχετικά με το οικείο πρόσωπο μέσω του δικτύου SIRENE³³. Αυτή η προσφυγή στο SIRENE μπορεί ασφαλώς να διαρκέσει, όπως αναφέρει η Ισπανική Κυβέρνηση, «πολλές ημέρες, εβδομάδες ή μήνες». Πάντως, τα κράτη μέλη έχουν ως καθήκον να οργανώσουν τη

33 — Βλ. σημεία 3.1.6, 4.6.1 και 4.6.2 του εγχειριδίου SIRENE (ΕΕ 2003, C 38, σ. 1). Το SIRENE είναι ο εθνικός οργανισμός που συμπληρώνει το ΣΠΣ (Supplementary Information Request at the National Entry), που μπορεί να συμβουλευθεί κανείς πριν από την καταχώριση στο ΣΠΣ αλλά επίσης με σκοπό τη διαβίβαση συμπληρωματικών πληροφοριών των άλλων κρατών που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Συμφωνία του Σένγκεν.

συνεργασία εντός του δικτύου αυτού κατά τέτοιον τρόπο, ώστε οι πληροφορίες να μπορούν να λαμβάνονται εντός εύλογης προθεσμίας. Το εγχειρίδιο SIRENE προβλέπει προς τον σκοπό αυτό προθεσμία 12 ωρών³⁴.

61. Επί πλέον, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 64/221, όλα τα κράτη μέλη έχουν επίσης το δικαίωμα να ζητούν από άλλα κράτη μέλη πληροφορίες για το ποινικό μητρώο ενός αιτούντος, αν αυτό είναι απαραίτητο για τη σχετική εκτίμηση. Η προθεσμία που καθορίζεται από τη διάταξη αυτή για τη λήψη πληροφοριών είναι δύο μηνών. Τέλος, πρέπει επίσης να γίνει παραπομπή στο άρθρο 10 ΕΚ, το οποίο υποχρεώνει τα κράτη μέλη σε αμοιβαία συνεργασία κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

62. Εν προκειμένω, έπρεπε τουλάχιστον να είναι δυνατή η επεξεργασία των αιτήσεων θεώρησης των Farid και Bouchair λαμβάνοντας υπόψη τέτοιες πληροφορίες, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η αίτηση του Farid απορρίφθηκε αφού πέρασαν τρεις μήνες. Υποχρέωση για την επανεξέταση της καταχώρισης σε περίπτωση αιτήσεως θεώρησης απορρέει εξάλλου από το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας 68/360 και της οδηγίας 73/148³⁵. Σύμφωνα με τις διατάξεις

αυτές, τα κράτη μέλη παρέχουν σε μέλος της οικογενείας ενός πολίτη της Ενώσεως που δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους *κάθε διευκόλυνση* για τη λήψη θεωρήσεως.

63. Ως προς την είσοδο στην επικράτεια, πράγματι είναι δύσκολο στην πράξη, ενόψει της παρούσας διαμορφώσεως του ΣΠΣ και του δικτύου SIRENE, να λαμβάνονται με την απαιτούμενη ταχύτητα πληροφορίες για τους λόγους εγγραφής στο ΣΠΣ. Πάντως, συναφώς ισχύει η σχέση του γενικού κανόνα προς την εξαίρεση της οδηγίας 64/221: όσο μια απειλή για τη δημοσία ασφάλεια και τη δημοσία τάξη δεν μπορεί να αποδειχθεί, η είσοδος στο έδαφος πρέπει κατ' αρχήν να επιτρέπεται.

64. Αυτό προκύπτει ιδίως από το άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 64/221, σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται σε αλλοδαπό να διαμείνει *προσωρινά* στην επικράτεια του κράτους μέλους εντός του οποίου επιθυμεί να εισέλθει, έως ότου ληφθεί απόφαση σχετικά με την πρώτη του άδεια διαμονής. Το μέλος της οικογενείας ενός πολίτη της Ενώσεως έχει επομένως το δικαίωμα να διαμείνει εντός του κράτους μέλους ακόμη και αν δεν έχει ακόμη διαπιστωθεί αν η παρουσία του συνιστά ή όχι απειλή για τη δημοσία ασφάλεια και τη δημοσία τάξη. Συνεπώς, το κράτος μέλος οφείλει να τηρεί καταρχάς τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Πρέπει να δεχθεί ενδεχόμενο κίνδυνο —αλλά όχι επαρκώς αποδειχθέντα—

34 — Σημείο 2.2.1., στοιχείο α'.

35 — Αμφότερες οι οδηγίες παρατίθενται στην υποσημείωση 10.

για τη δημοσία ασφάλεια και τη δημόσια τάξη, καθώς και τις δυσχέρειες απομακρύνσεως του ενδιαφερομένου από την επικράτειά του, η οποία ενδεχομένως θα διαταχθεί αργότερα³⁶. Αυτή τη δυνατότητα προσφέρουν εξάλλου και τα άρθρα 5, παράγραφος 2, και 16 της ΣΕΣΣ, σύμφωνα με τα οποία τα κράτη μέλη, σε περίπτωση εγγραφής στο ΣΠΣ, *μπορούν* τουλάχιστον να επιτρέπουν την είσοδο στη δική τους επικράτεια. Σε περίπτωση αμφιβολίας, οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται, σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 64/221, υπό την έννοια ότι *οφείλουν*.

65. Συνοψίζοντας, το ειδικό καθεστώς των αλλοδαπών, οι οποίοι απολαύουν της προστασίας του κοινοτικού δικαίου, απαιτεί όπως ο χρήστης του ΣΠΣ, ο οποίος συμβουλεύεται τις πληροφορίες, δεν αρνείται απλώς την είσοδο στην επικράτεια ή τη χορήγηση θεωρήσεως λόγω της εγγραφής στο ΣΠΣ, όπως για ένα «συνθήκη» αλλοδαπό. Πρέπει αντιθέτως να διαπιστώνει προηγουμένως ο ίδιος ότι το οικείο πρόσωπο αποτελεί πραγματική, ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή για ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει, όχι μόνο στο καταχωρούν κράτος μέλος αλλά επίσης σε αυτό που *συμβουλευέται* το ΣΠΣ, *διαφορετική* μεταχείριση των εγγεγραμμένων αλλοδαπών, διότι αυτοί ακριβώς, δεν έχουν όλοι

την ίδια νομική θέση. Οι ισπανικές αρχές δεν έλαβαν, εντούτοις, υπόψη το γεγονός ότι οι δύο εν προκειμένω ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί ευεργετούνται, υπό την ιδιότητά τους των μελών της οικογενείας πολιτών της Ενώσεως, από το κοινοτικό δίκαιο.

66. Το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη, επομένως, τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 1, 2 και 3 της οδηγίας 64/221, αρνούμενο τη χορήγηση θεωρήσεως καθώς και την είσοδο στο ισπανικό έδαφος σε δύο αλλοδαπούς παντρεμένους με πολίτιδες της Ενώσεως, διότι οι εν λόγω αλλοδαποί είχαν καταχωρηθεί στον κατάλογο ανεπιθυμητών του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν, χωρίς να έχει προηγουμένως διαπιστώσει αν η παρουσία των προσώπων αυτών στο ισπανικό έδαφος αποτελούσε πραγματική, ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή για ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

2) Επί της αιτιάσεως που αφορά την ανεπαρκή αιτιολογία

36 — Από την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2000 στην υπόθεση C-357/98, *Yiadom* (Σύλλογή 2000, σ. I-9265, σκέψη 41) προκύπτει *a contrario* ότι η προσωρινή αυτή διαμονή δεν πρέπει εν πάση περιπτώσει να δικαιολογήσει (νέα) δικαιώματα δυνάμει του άρθρου 9 της οδηγίας 64/221, αν οι αρμόδιες αρχές αφήνουν να παρέλθει μόνο τον απαιτούμενο για μία εξέταση της περιπτώσεως χρόνο προτού να αρνηθούν την είσοδο στην επικράτεια. Στην υπόθεση *Yiadom*, έγινε προσωρινώς ανεκτή διαμονή πλέον των 7 μηνών προτού να εκδοθεί η απόφαση περί αρνήσεως της εισόδου για λόγους που ήταν ήδη γνωστοί κατά την ημερομηνία της εισόδου στην επικράτεια. Συνεπώς, το Δικαστήριο δεν χαρακτήρισε πλέον το μέτρο ως άρνηση εισόδου αλλά ως τέλος της διαμονής.

67. Με την αιτίαση αυτή, η Επιτροπή προσπάθη στις ισπανικές αρχές ότι δεν ανέφεραν, στις αποφάσεις τους, τους λόγους δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας τάξεως για τους οποίους αρνήθηκαν την είσοδο στο έδαφός τους και τη χορήγηση θεωρήσεως.

68. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας 64/221, οι λόγοι δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας, επί των οποίων βασίζεται η απόφαση που αφορά τον ενδιαφερόμενο, γνωστοποιούνται σ' αυτόν, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην γνωστοποίηση. Από τον σκοπό της οδηγίας προκύπτει ότι η ανακοίνωση των λόγων πρέπει να είναι επαρκώς λεπτομερής και ακριβής, ώστε να καθίσταται δυνατό στον ενδιαφερόμενο να υπερασπιστεί τα συμφέροντά του³⁷. Μία καθαρά τυπική αιτιολογία δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις αυτές.

συγκεκριμένο λόγο της αρνήσεως, δεν μπορούσε να υπερασπιστεί τα συμφέροντά του.

70. Αντιθέτως, οι ισπανικές αρχές δικαιολόγησαν την άρνηση εισόδου του προσφεύγοντος Farid και την απόρριψη της μεταγενέστερης αιτήσεώς του για θεώρηση, αναφέροντας ότι ο τελευταίος είχε καταχωρηθεί στον κατάλογο ανεπιθυμητών του ΣΠΣ από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Η αιτιολογία αυτή περιέχει τουλάχιστον τον πραγματικό λόγο για τον οποίο ελήφθησαν οι αποφάσεις.

69. Όσον αφορά τον Bouchair, η απόφαση επί της αιτήσεώς του ήταν από την αρχή ανεπαρκώς αιτιολογημένη. Πράγματι, όπως η Επιτροπή αναφέρει, χωρίς να αμφισβητηθεί ως προς το σημείο αυτό, οι αρχές ανέφεραν μόνον ότι ο αιτών δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, της ΣΕΣΣ, χωρίς εντούτοις να διευκρινίζουν *ποια* από τις τέσσερις προβλεπόμενες από το άρθρο 15 της ΣΕΣΣ περιπτώσεις για την άρνηση χορηγήσεως θεωρήσεως συνέτρεχε. Θα μπορούσε να πρόκειται για ένα πρόβλημα με τα ταξιδιωτικά έγγραφα, για την απουσία ενδείξεων σχετικών με το αντικείμενο και τη διάρκεια του ταξιδιού ή τα μέσα διαβίωσης, αλλά επίσης για λόγους δημοσίας ασφαλείας ή ακόμη για καταχώριση με σκοπό την άρνηση εισόδου. Δεδομένου ότι ο Bouchair δεν γνώριζε τον

71. Εντούτοις, η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι ακόμη και η αναφορά αυτή δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 6 της οδηγίας 64/221.

72. Πράγματι, η διάταξη αυτή δεν απαιτεί μόνον την αναφορά των πραγματικών λόγων μιας αποφάσεως, αλλά αυτή των *λόγων δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας* για τους οποίους το κράτος μέλος περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Επί πλέον, η αιτιολογία πρέπει να εκθέτει κατά τρόπο επαληθεύσιμο τις επιβαλλόμενες από την οδηγία 64/221 εκτιμήσεις — συμπεριλαμβανομένων αυτών που αφορούν τη σκοπιμότητα

37 — Αποφάσεις Rutili (προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 15, σκέψη 39), και Adoui et Cornuaille (προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 12, σκέψη 13). Βλ., επίσης, το άρθρο 30 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ (βλ. υποσημείωση 4), που αποδέχεται τη νομολογία αυτή.

τητα του μέτρου³⁸. Η ειδική αυτή υποχρέωση αιτιολογίας προϋποθέτει συνεπώς ότι ένα μέτρο περιοριστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων για λόγους δημοσίας τάξεως μπορεί να ληφθεί μόνον εν γνώσει των λόγων αυτών και ότι οι τελευταίοι πρέπει, επομένως, να μπορούν επίσης να ανακοινώνονται.

74. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η Ισπανική Κυβέρνηση δεν μπορεί να προβάλλει το δικαίωμα επικλήσεως της καταχωρίσεως προκειμένου να αρνηθεί τη χορήγηση θεωρήσεως χωρίς συμπληρωματική εξέταση.

75. Συνεπώς, συνάγεται το συμπέρασμα ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 1,2 και 6 της οδηγίας 64/221 μη αιτιολογώντας επαρκώς την άρνηση εισόδου του Farid καθώς και την απόρριψη των αιτήσεων των Bouchair και Farid.

73. Οι ισπανικές αρχές δεν ανταποκρίθηκαν σ' αυτή την προϋπόθεση τυπικής νομιμότητας της αποφάσεως. Τελικώς, η παρουσία αλλοδαπού στο έδαφος κράτους μέλους δεν αποτελεί απειλή για μόνο τον λόγο ότι το πρόσωπο αυτό καταχωρήθηκε στον κατάλογο ανεπιθυμητών του ΣΠΣ. Αντιθέτως, (εν προκειμένω) υπήρχε εγγραφή βάσει του άρθρου 96 της ΣΕΣΣ, διότι ο Farid είχε διαπράξει αξιόποινη πράξη. Επί πλέον, οι ισπανικές αρχές συνήγαγαν από την εγγραφή αυτή ότι ο Farid, και κατά τον χρόνο της αποφάσεώς τους, εξακολουθούσε να συνιστά απειλή για τη δημοσία ασφάλεια και τη δημοσία τάξη. Έπρεπε να έχουν λάβει θέση συναφώς στην αιτιολογία των αποφάσεών τους.

VI — Επί των δικαστικών εξόδων

76. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Ισπανία στα δικαστικά έξοδα. Επειδή η Ισπανία ηττήθηκε, καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.

³⁸ — Βλ. απόφαση Ορφανόπουλος και Oliveri (προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψεις 105 επ.).

VII — Πρόταση

77. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 1, 2, 3 και 6 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,

— αρνούμενο σε δύο αλλοδαπούς, οι οποίοι είναι παντρεμένοι με πολίτες της Ενώσεως, την έκδοση θεωρήσεως και την είσοδο στην ισπανική επικράτεια, διότι οι εν λόγω αλλοδαποί είχαν καταχωρηθεί στον κατάλογο ανεπιθυμητών του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν, χωρίς προηγουμένως να έχει διαπιστώσει αν η παρουσία των προσώπων αυτών στο ισπανικό έδαφος αποτελούσε πραγματική, ενεστώσα και επαρκώς σοβαρή απειλή για ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας

— μη αιτιολογώντας επαρκώς την άρνηση εισόδου στον Farid καθώς και την απόρριψη των αιτήσεων των Bouchair και Farid.

2) Το Βασίλειο της Ισπανίας καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.»