



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 12.07.1995
COM(95) 347 τελικό

95/0201 (CNS)

Πρόταση
ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την κατάργηση των ελέγχων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα

(υποβληθείσα από την Επιτροπή)

Εισαγωγή

Στο πρόγραμμα εργασίας της για το 1995, η Επιτροπή ανήγγειλε τη βούλησή της να υποβάλει τρεις πρόσθετες προτάσεις ενόψει της υλοποίησης του στόχου του άρθρου 7Α της συνθήκης ΕΚ στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

Η Επιτροπή προέβη στις 12 Ιουλίου 1995 σε κοινή έγκριση των τριών αυτών προτάσεων· οι εν λόγω προτάσεις συμπληρώνουν τα νομοθετικά μέσα που συγκεκριμενοποιούν τον στόχο της κατάργησης των ελέγχων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης. Από κοινού με τα λοιπά μέτρα που έχουν ήδη εγκριθεί ή είναι ακόμη υπό συζήτηση, η έγκρισή τους από το Συμβούλιο θα επιτρέψει την πλήρη υλοποίηση του εν λόγω στόχου.

Πρόκειται για σαφή και χωρίς όρους υποχρέωση για την Ένωση που απορρέει από τις διατάξεις του άρθρου 7Α. Υποβάλλοντας τις προτάσεις αυτές, η Επιτροπή ανταποκρίνεται επίσης στο νόμιμο αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και των πολιτών της Ένωσης.

Η ανεπίστροφη εφαρμογή της συμφωνίας του Schengen εκ μέρους επτά κρατών μελών (Β, D, ΕΣΡ, FR, LUX, ΝL και ΡΤ) από της 26ης Μαρτίου 1995, αποδεικνύει ότι, παρά ορισμένες «παιδικές ασθένειες» που οδήγησαν ένα κράτος μέλος να εφαρμόσει μια διασφαλιστική ρήτρα, ο μηχανισμός λειτουργεί συνολικά κατά ικανοποιητικό τρόπο. Τα κράτη μέλη διαπίστωσαν ότι το Schengen δεν προκάλεσε καμία έλλειψη ασφάλειας· τα περισσότερα από τα εν λόγω κράτη μέλη θεωρούν μάλιστα ότι το επίπεδο της ασφάλειας στο χώρο χωρίς σύνορα αυξήθηκε, χάρη στην εφαρμογή των συνοδευτικών μέτρων. Κατά τον τρόπο αυτόν το Schengen αποδεικνύει ότι είναι δυνατό να δημιουργηθεί ένας χώρος ο οποίος να παρέχει συγχρόνως ελευθερία και ασφάλεια.

Οι τρεις αυτές προτάσεις, των οποίων το παρόν έγγραφο αποτελεί τμήμα, είναι οι ακόλουθες:

1. Μια πρόταση οδηγίας που συγκεκριμενοποιεί την αρχή της κατάργησης των ελέγχων επί των προσώπων: η πρόταση αυτή που βασίζεται στις διατάξεις του άρθρου 100 της συνθήκης ΕΚ και απαιτεί την ομοφωνία του Συμβουλίου, έχει ως περιεχόμενο την αποτελεσματική κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.
Η έναρξη ισχύος της εν λόγω οδηγίας δεν θα μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνον εφόσον θα έχουν αρχίσει ήδη να ισχύουν όλα τα συνοδευτικά μέτρα, εφόσον τα εν λόγω συνοδευτικά μέτρα θεωρούνται ως απαραίτητα για τη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου ασφάλειας στο χώρο χωρίς σύνορα και η Επιτροπή επιθυμεί την εφαρμογή τους το συντομότερο δυνατό. Πρόκειται ιδίως για τη Σύμβαση του Δουβλίνου σχετικά με τον καθορισμό του αρμοδίου κράτους για την εξέταση μιας αίτησης χορήγησης ασυλίας που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη, για το σχέδιο σύμβασης σχετικά με τον έλεγχο επί των προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και την πρόταση κανονισμού για τον καθορισμό των τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι υποχρεούνται να φέρουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, τον κανονισμό του Συμβουλίου

που θεσπίζει ένα στερεότυπο υπόδειγμα θεώρησης, το σχέδιο σύμβασης για ένα ευρωπαϊκό σύστημα πληροφόρησης.

2. Μια πρόταση οδηγίας που θα προσαρμόζει το παράγωγο δίκαιο στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης (και των μελών των οικογενειών τους): η πρόταση αυτή που βασίζεται στα άρθρα 49, 54, παράγραφος 2 και 63, παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ, θα καταστήσει το ισχύον παράγωγο δίκαιο συμβιβάσιμο με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα που προβλέπεται από την προαναφερθείσα στο σημείο 1 οδηγία. Κατά τον τρόπο αυτό, το ωφέλιμο αποτέλεσμα της εν λόγω προτάσεως εξαρτάται από την έναρξη ισχύος της τελευταίας αυτής οδηγίας.
3. Μια πρόταση οδηγίας η οποία παρέχει στους υπηκόους τρίτων κρατών οι οποίοι έχουν εισέλθει νομίμως στο έδαφος ενός κράτους μέλους το δικαίωμα διαμονής σύντομης διάρκειας στο έδαφος άλλων κρατών μελών («δικαίωμα ταξιδιού»). Η πρόταση αυτή που βασίζεται στο άρθρο 100 της συνθήκης ΕΚ αποτελεί το τελευταίο συνοδευτικό μέτρο για την κατάργηση των ελέγχων επί των προσώπων το οποίο ακόμη δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο πρότασης στο επίπεδο της Ένωσης. Θα σημειώσει επίσης σημαντική πρόοδο στη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νομίμως στα κράτη μέλη και επιθυμούν να ταξιδεύουν στην Κοινότητα, καθώς και των μελών των οικογενειών των υπηκόων της Ένωσης που δεν έχουν κοινοτική ιθαγένεια.

Η πρόταση δεν αφορά ούτε την πρώτη είσοδο στην Κοινότητα ενός υπηκόου τρίτης χώρας, ούτε την απόφαση ενός κράτους μέλους να επιτρέψει την μακροχρόνια διαμονή του στο έδαφος του, ούτε *à fortiori* τις εθνικές αποφάσεις σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή σε μη μισθωτές δραστηριότητες.

Όπως και άλλα συνοδευτικά μέτρα (παραδείγματος χάρη η Σύμβαση του Δουβλίνου για την οποία αναμένονται οι τελευταίες επικυρώσεις), η εν λόγω οδηγία «δικαίωμα ταξιδιού» θα μπορεί να εφαρμοστεί πριν καταργηθούν οι έλεγχοι επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα.

Αιτιολογική έκθεση

A. Γενικά

1. Στην ανακοίνωσή της 8ης Μαΐου 1992 προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο σχετικά με την "κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα"¹, η Επιτροπή ανέλυσε την ερμηνεία της επί του άρθρου 7Α (πρώην άρθρο 8Α) της συνθήκης ΕΚ.

Η νομική ερμηνεία που δόθηκε στην ανακοίνωση αυτή (βλέπε παράρτημα) μπορεί να συνοψιστεί ως εξής²:

"- Η ενιαία πράξη, ορίζοντας την εσωτερική αγορά ως "χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα", θέλησε να δώσει μια νέα διάσταση στη λειτουργία των ελευθεριών κυκλοφορίας που προβλέπονται στη συνθήκη. Η εσωτερική αγορά της Κοινότητας πρέπει να λειτουργεί κάτω από τις ίδιες συνθήκες όπως και μία εθνική αγορά: Τα εμπορεύματα, οι υπηρεσίες, τα κεφάλαια και τα πρόσωπα πρέπει να κυκλοφορούν χωρίς κανέναν έλεγχο στα σύνορα μεταξύ των κρατών μελών, όπως ακριβώς δεν υπάρχουν έλεγχοι στα σύνορα μεταξύ των περιφερειών ενός κράτους

- Αυτός ο "χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα" δεν μπορεί να υλοποιηθεί με συγκεκριμένο και αποτελεσματικό τρόπο μόνον εάν αφορά όλα τα εμπορεύματα, υπηρεσίες, κεφάλαια και πρόσωπα που κυκλοφορούν στο χώρο αυτό: όσον αφορά την ειδική περίπτωση των προσώπων, οποιαδήποτε ερμηνεία του άρθρου 8Α που θα οδηγούσε στον περιορισμό των αποτελεσμάτων αυτών μόνον στους υπηκόους της Κοινότητας, θα στερούσε την εν λόγω διάταξη από οποιοδήποτε οφέλιμο αποτέλεσμα:

- Η υλοποίηση του εν λόγω στόχου εντάσσεται σαφώς σε ένα χρονοδιάγραμμα του οποίου η λήξη ορίστηκε για την 31η Δεκεμβρίου 1992...

- Με το άρθρο 8Α θεσπίζεται για την Κοινότητα και κατά συνέπεια για τα κράτη μέλη, η υποχρέωση να επιτύχουν αποτελέσματα: η εν λόγω υποχρέωση δεν θα μπορεί να εκπληρωθεί παρά εφόσον καταργηθούν όλοι οι έλεγχοι.

Κατά συνέπεια, το άρθρο 8Α θεσπίζει ένα σαφή και απλό στόχο που δεν επιτρέπει κανένα περιθώριο εκτίμησης. Αλλά η κατάργηση του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα δεν στερεί από τις αρμόδιες αρχές την εξουσία δράσης σε ολόκληρη την επικράτεια τους, μέχρι και τα σύνορα της εν λόγω επικράτειας. Πάντως, όπως η διέλευση των συνόρων δεν μπορεί πλέον να αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία του ελέγχου, η εν λόγω παρέμβαση θα πρέπει να αποτελεί μέρος ενός συστήματος ελέγχου που θα καλύπτει όλη την επικράτεια. Οι εξουσίες ελέγχου ή επιβολής κυρώσεων που θα ασκούντο μόνο επί ευκαιρία ή λόγω της διέλευσης ενός εσωτερικού συνόρου θα αντέβαιναν στις διατάξεις του άρθρου 8Α".

¹ SEC(92)877 τελικό

² Βλέπε σελίδα 3 της ανακοίνωσης

2. Πρέπει να διαπιστωθεί ότι μόνον η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, που προβλέπεται στο άρθρο 7Α, δεν έχει ακόμη πραγματοποιηθεί μέχρι τώρα.

Πράγματι, τα απαραίτητα για την κατάργηση των συνόρων συνοδευτικά μέτρα, είτε θεσπίστηκαν αλλά δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί (όπως παραδείγματος χάριν στην περίπτωση της Σύμβασης του Δουβλίνου της 15ης Ιουνίου 1990 σχετικά με τον καθορισμό του αρμόδιου κράτους για την εξέταση μιας αίτησης παροχής ασυλίας που υποβλήθηκε σε ένα από τα κράτη μέλη της ΕΚ), είτε βρίσκονται ακόμη στο στάδιο της εκπόνησης (όπως παραδείγματος χάριν ο κανονισμός για τον καθορισμό τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών και η σύμβαση σχετικά με τον έλεγχο των προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών).

3. Η εφαρμογή ουσιαστικών συνοδευτικών μέτρων, σε συνδυασμό με το άρθρο 7Α της συνθήκης ΕΚ, μπορεί να προκαλέσει την κατάργηση των ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα.

Πάντως, για λόγους σαφήνειας και ασφάλειας του δικαίου πρέπει ιδίως:

- να διασαφηνιστεί η έκταση της απαγόρευσης διεξαγωγής ελέγχων ή επιβολής διατυπώσεων στα εσωτερικά σύνορα·
- να επιβεβαιωθεί ότι όλα τα πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, θα επωφεληθούν από τη κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα·
- να καθοριστεί η έννοια των "εσωτερικών συνόρων" ιδίως όσον αφορά τους αερολιμένες και τους θαλάσσιους λιμένες·
- να καθοριστεί το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της αρχής της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

Τα στοιχεία αυτά που εναρμονίζονται και συντονίζονται από την παρούσα πρόταση αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της έννοιας της "εσωτερικής αγοράς" στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και η προσέγγιση αυτή έχει άμεσο αποτέλεσμα στη λειτουργία της κοινοτικής αγοράς. Πάντως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση στον τομέα αυτό των διατάξεων του άρθρου 100Α· πράγματι, το εν λόγω άρθρο δεν εφαρμόζεται στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Επίσης, η πρόταση αυτή βασίζεται στο άρθρο 100 της συνθήκης ΕΚ. Η προσέγγιση αυτή συνδέεται με τη νομική βάση - άρθρο 100Α - του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3925/91 του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1991 για την κατάργηση των ελέγχων και διατυπώσεων που εφαρμόζονται στις χειραποσκευές και τις παραδιδόμενες αποσκευές προσώπων που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικές πτήσεις καθώς και στις αποσκευές των προσώπων που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικό θαλάσσιο ταξίδι.³

4. Επειδή η κατάργηση των ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα συμβαδίζει με την εφαρμογή ουσιαστικών συνοδευτικών μέτρων, πρέπει να προβλεφθεί ότι η παρούσα οδηγία θα μεταφερθεί το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1996. Ο καθορισμός της εν λόγω προθεσμίας θα πρέπει να επιτρέπει στην Ένωση και στα

³ ΕΕ αριθ. L374 της 31.12.91, σ. 4

κράτη μέλη να εγκρίνουν τα τελευταία συνοδευτικά μέτρα που βρίσκονται στο στάδιο της εκπόνησης και να τα εφαρμόσουν.

Πάντως, η Επιτροπή από τώρα αναλαμβάνει τη δέσμευση να υποβάλει τροποποίηση της εν λόγω ημερομηνίας, εφόσον μετά την έκδοση της παρούσας οδηγίας αποδειχθεί ότι τα συνοδευτικά μέτρα δεν θα μπορούν να εφαρμοστούν από τώρα μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1996.

5. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι για λόγους σαφήνειας και ασφάλειας του δικαίου, πρέπει να εναρμονιστεί και συντονιστεί η εθνική νομοθεσία των κρατών μελών σχετικά με τη διέλευση των συνόρων όσον αφορά τα εσωτερικά σύνορα, για τα σημεία που προβλέπονται ανωτέρω στην παράγραφο 3. Το άρθρο 100 της συνθήκης ΕΚ αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση για την προσέγγιση των νομοθεσιών (βλέπε ανωτέρω παράγραφος 3) και προϋποθέτει ότι η πρόταση παίρνει τη μορφή οδηγίας.

5α. Όσον αφορά το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχή της κατάργησης των ελέγχων και των διατυπώσεων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα πρέπει να εφαρμοστεί στα εδάφη όπου εφαρμόζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 8Α (νέο) της συνθήκης ΕΚ.

Πάντως, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα στοιχεία:

- πρώτον, η κατάργηση των ελέγχων επί των προσώπων συνδέεται με την εφαρμογή ουσιαστικών συνοδευτικών μέτρων·

- δεύτερον, το εδαφικό πεδίο εφαρμογής ορισμένων από τα εν λόγω συνοδευτικά μέτρα δεν έχει ακόμη καθοριστεί, ιδίως όσον αφορά την ειδική κατάσταση κάποιων τμημάτων της επικράτειας ορισμένων κρατών μελών.

Κατά συνέπεια, θα είναι απαραίτητο να διασφαλιστεί η συνεκτικότητα στο εδαφικό πεδίο εφαρμογής των μέτρων που συνδράμουν στην υλοποίηση του στόχου του άρθρου 7Α.

Β. Σχολιασμός των άρθρων

Άρθρο 1: κατάργηση των ελέγχων και των διατυπώσεων που εφαρμόζονται επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα

6. Το άρθρο 1, πρώτη παράγραφος, επιβεβαιώνει τη δέσμευση την οποία ανέλαβαν τα κράτη μέλη, με την αναγραφή του άρθρου 7Α (πρώην άρθρο 8Α) της συνθήκης ΕΚ: τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι η διέλευση ενός εσωτερικού συνόρου στην εσωτερική αγορά θα αντιμετωπίζεται με τον ίδιο τρόπο με τη διέλευση ενός συνόρου μεταξύ επαρχιών, νομών, περιοχών, Απορρέει ότι:

- η διέλευση ενός εσωτερικού συνόρου καθεαυτή δεν μπορεί να αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία των ελέγχων ή των διατυπώσεων·

- κατ'αρχήν, όλα τα πρόσωπα, ανεξαρτήτως εθνικότητας, μπορούν να διέρχονται ελεύθερα τα εσωτερικά σύνορα·

- η διέλευση των εσωτερικών συνόρων μπορεί να γίνει από οποιοδήποτε μέρος και όχι μόνον από τα εγκεκριμένα σημεία διέλευσης.

7. Πάντως, η υλοποίηση του στόχου της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν συνεπάγεται ότι τα εσωτερικά σύνορα (και η συνοριακή ζώνη) θα καταργηθούν και δεν θα μπορεί να γίνει κανένας έλεγχος. Καταργούνται μόνον οι **συνοριακοί** έλεγχοι και διατυπώσεις (βλέπε άρθρο 3, παράγ. 4). Επίσης η παράγραφος 2 του άρθρου 1 προβλέπει ότι η υλοποίηση του στόχου της κατάργησης των συνοριακών ελέγχων και διατυπώσεων δεν επηρεάζει την άσκηση των αστυνομικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους των αρμοδίων αρχών δυνάμει της νομοθεσίας του κάθε κράτους μέλους επί του συνόλου της επικράτειάς του. Η άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων θα πρέπει να γίνεται κατά τρόπο που να μην προκαλεί διακρίσεις μεταξύ εσωτερικής εθνικής κυκλοφορίας και διασυνοριακής κυκλοφορίας: οι εξουσίες ελέγχου ή επιβολής κυρώσεων που δεν θα ασκούντο παρά επ' ευκαιρία ή λόγω της διέλευσης ενός εσωτερικού συνόρου αντίκεινται στο άρθρο 7Α. Έτσι παραδείγματος χάριν, ένας έλεγχος δελτίων ταυτότητας ή ταξιδιού (σε ένα κράτος μέλος όπου τέτοιοι έλεγχοι εμπíπτουν εν γένει στις αρμοδιότητες των αστυνομικών αρχών) που οργανώνεται λίγα χιλιόμετρα πίσω από τα εσωτερικά σύνορα επί του αυτοκινητοδρόμου, χωρίς να υπάρχουν είσοδοι ή έξοδοι του αυτοκινητοδρόμου μεταξύ των συνόρων και του μέρους όπου ασκούνται οι εν λόγω έλεγχοι, θα προκαλούσε διακρίσεις και θα έπρεπε να θεωρηθεί ως συγκαλυμμένος συνοριακός έλεγχος.

8. Στο ίδιο πλαίσιο, πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η κατάργηση των ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα δεν συνεπάγεται την κατάργηση της ενδεχόμενης υποχρέωσης που επιβάλλεται από το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών να φέρουν δελτία ταυτότητας ή έγγραφα ταξιδιού όταν κυκλοφορούν στις δημόσιες οδούς. Επίσης, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 1 προβλέπει ότι η κατάργηση των ελέγχων και διατυπώσεων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα δεν επηρεάζει την υποχρέωση των εν λόγω προσώπων να κατέχουν, να φέρουν και να παρουσιάζουν τίτλους και έγγραφα τα οποία προβλέπονται από τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους.

Άρθρο 2: Προσωρινή επαναφορά των ελέγχων

9. Η κατάργηση των ελέγχων και των διατυπώσεων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα δεν θα έπρεπε να θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια στο χώρο χωρίς σύνορα. Επίσης, ένα σύνολο ουσιαστικών συνοδευτικών μέτρων εκπονήθηκε πριν από την κατάργηση των εν λόγω ελέγχων ώστε να διατηρηθεί ένα υψηλό επίπεδο ασφαλείας.

Το σύνολο των εν λόγω συνοδευτικών μέτρων επαρκεί κατ' αρχήν για να καταπολεμηθούν οι γενικοί κίνδυνοι, όπως παραδείγματος χάριν η παράνομη μετανάστευση.

10. Πάντως, μπορούν να υπάρξουν καταστάσεις εξαιρετικού κινδύνου στις οποίες τα μέσα αυτά δεν θα μπορούν να ανταποκριθούν επαρκώς και που ενδεχομένως θα απαιτούν την επαναφορά των ελέγχων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα. Το άρθρο 2 καθορίζει τους όρους κάτω από τους οποίους ένα κράτος μέλος μπορεί να επαναφέρει τέτοιου είδους ελέγχους.

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 2 προβλέπει ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να επαναφέρει συνοριακούς ελέγχους εφόσον υπάρχει **σοβαρή απειλή της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας**. Η ύπαρξη ενός γενικού κινδύνου - παραδείγματος χάριν του κινδύνου παράνομης μετανάστευσης - δεν επαρκεί για να γίνει επίκληση στη ρήτρα της διαφύλαξης· τα άλλα συνοδευτικά μέτρα αποτελούν κατ' αρχήν κατάλληλη απάντηση σε τέτοιου είδους κινδύνους. Πρέπει το εν λόγω κράτος μέλος να αντιμετωπίζει συγκεκριμένη απειλή επαρκώς σοβαρή της δημόσιας τάξης του ή της δημόσιας ασφάλειάς του.

11. Αυτό εξηγεί επίσης ότι η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν μπορεί να είναι παρά προσωρινή. Η παράγραφος 3 αναφέρει ότι η διάρκεια της περιόδου κατά την οποία ένα κράτος μέλος μπορεί να ασκήσει τέτοιου είδους ελέγχους πρέπει να περιορίζεται σε ό,τι είναι απολύτως απαραίτητο για να ανταποκριθεί στην απειλή. Στην περίπτωση αυτή πρόκειται για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.

Στην πρώτη παράγραφο, διευκρινίζεται σχετικά με το θέμα αυτό ότι η πρώτη επαναφορά των εν λόγω ελέγχων στην περίπτωση σοβαρής απειλής μπορεί να συμβεί για μέγιστη περίοδο 30 ημερών. Στην περίπτωση αυτή, αρκεί, σύμφωνα με το τέλος της πρώτης παραγράφου, ότι το εν λόγω κράτος μέλος θα ενημερώσει σχετικά την Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη, παρέχοντάς τους όλες τις σχετικές πληροφορίες. Λόγω του γεγονότος ότι πρόκειται για σοβαρή απειλή, στις περισσότερες περιπτώσεις, απαιτείται η λήψη άμεσων μέτρων και φαίνεται λιγότερο αιτιολογημένη μία προηγούμενη διαβούλευση.

12. Προφανώς, είναι δυνατόν η σοβαρή απειλή να εξακολουθεί να υφίσταται και μετά τις 30 αυτές ημέρες. Η παράγραφος 2 διευκρινίζει ότι, στην περίπτωση αυτή, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μπορεί να διατηρηθεί για μια νέα περίοδο 30 ημερών. Η διατήρηση αυτή των ελέγχων απαιτεί προηγούμενη διαβούλευση της Επιτροπής και των λοιπών κρατών μελών. Πράγματι, η εν λόγω παρέκλιση της αρχής της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα γίνεται σημαντικότερη και αυτό απαιτεί μεγαλύτερο έλεγχο της αιτιολόγησής της. Αυτό προϋποθέτει ότι πριν από οποιαδήποτε διαβούλευση το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος κοινοποιεί, σύμφωνα με την παράγραφο 1, τις σχετικές πληροφορίες.

Η περίοδος των 30 ημερών δύναται να παραταθεί, μία ή περισσότερες φορές, υπό τον όρο ότι για κάθε παράταση απαιτείται διαβούλευση των λοιπών κρατών μελών και της Επιτροπής.

Στην περίπτωση επαναφοράς των συνοριακών του ελέγχων, ένα κράτος μέλος οφείλει να ενημερώνει και στην περίπτωση διατήρησης των εν λόγω ελέγχων μετά από 30 ημέρες, να διαβούλευσε με τα λοιπά κράτη μέλη και η Επιτροπή. Η τελευταία φράση της δεύτερης παραγράφου διασφαλίζει ότι αυτή η διαδικασία ενημέρωσης και διαβούλευσης δεν θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια του εν λόγω κράτους μέλους.

13. Κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, η παράγραφος 3 αναφέρει ότι όχι μόνο η διάρκεια της περιόδου κατά την οποία επαναλειτουργούν οι έλεγχοι αλλά επίσης και οι ίδιοι οι έλεγχοι θα πρέπει να περιορίζονται σε ό,τι είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση της απειλής.

14. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι το άρθρο 2 δεν επιτρέπει παρά την επαναφορά των ελέγχων και όχι των διατυπώσεων· πράγματι, είναι δύσκολο να διανοηθεί κανείς ότι μία σοβαρή απειλή της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφάλειας μπορεί να αντιμετωπιστεί με την εισαγωγή απλών συνοριακών διατυπώσεων που δεν συνοδεύονται από ελέγχους.

Άρθρο 3: ορισμοί

15. Το άρθρο 3 προβλέπει κατά πρώτο λόγο τον ορισμό της έννοιας "εσωτερικό σύνορο".

Όσον αφορά τα χερσαία σύνορα, ο ορισμός είναι προφανής: πρόκειται για τα κοινά χερσαία σύνορα των κρατών μελών.

Το σημείο 1, πρώτη περίπτωση διευκρινίζει ότι η έννοια του κοινού χερσαίου συνόρου καλύπτει επίσης τους σιδηροδρομικούς ή οδικούς σταθμούς για τις συνδέσεις με γέφυρα ή με σήραγγα μεταξύ κρατών μελών, έστω και αν οι εν λόγω σταθμοί δεν βρίσκονται πάντα πλησίον των συνόρων, αλλά μπορούν να βρίσκονται στο εσωτερικό της επικράτειας.

16. Το άρθρο 3, σημείο 1, δεύτερη περίπτωση, αναφέρει ότι οι αερολιμένες αποτελούν εσωτερικά σύνορα για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις· ο ορισμός της ενδοκοινοτικής πτήσης που προβλέπεται στο σημείο 2 είναι εκείνος που δίδεται από το άρθρο 2, σημείο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3925/91 του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1991 για την κατάργηση των ελέγχων και διατυπώσεων που εφαρμόζονται στις χειραποσκευές και τις παραδιδόμενες αποσκευές προσώπων που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικές πτήσεις καθώς και στις αποσκευές των προσώπων που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικό θαλάσσιο ταξίδι⁴.

17. Το άρθρο 3, σημείο 1, τρίτη περίπτωση, αναφέρει ότι οι θαλάσσιοι λιμένες αποτελούν εσωτερικά σύνορα για τα ενδοκοινοτικά θαλάσσια ταξίδια. Ο ορισμός της έννοιας των "ενδοκοινοτικών θαλάσσιων ταξιδιών" επαναλαμβάνεται από το άρθρο 2, σημείο 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3925/91 του Συμβουλίου.

18. Οι ορισμοί που προβλέπονται εδώ στην έννοια "εσωτερικά σύνορα" είναι συναφείς με την πρόταση της σύμβασης σχετικά με τον έλεγχο των προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και αναφέρει ιδίως (βλέπε άρθρο 1, παρ. 1, η) ότι είναι εξωτερικά σύνορα "οι αερολιμένες και οι θαλάσσιοι λιμένες, εκτός και αν θεωρούνται ως εσωτερικά σύνορα δυνάμει των πράξεων που εκτελέστηκαν κατ'εφαρμογή της συνθήκης ΕΚ".

19. Στο άρθρο 3, σημείο 4, ορίζεται η έννοια των "συνοριακών ελέγχων ή διατυπώσεων".

Αναλύθηκε παραπάνω ότι η διέλευση ενός εσωτερικού συνόρου καθεαυτή δεν μπορεί να αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία των ελέγχων ή των διατυπώσεων.

⁴ ΕΕ αριθ. L374 της 31.12.91, σ. 4

Επίσης, η έννοια του συνοριακού ελέγχου ορίζεται κατά πρώτο λόγο ως "οποιοσδήποτε έλεγχος ασκείται εκ μέρους των δημοσίων αρχών ενός κράτους μέλους λόγω ή επ' ευκαιρία της διέλευσης ενός εσωτερικού συνόρου".

Επιφυλασσομένης της εφαρμογής του άρθρου 2, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να ασκούν ελέγχους όπως εκείνοι που προβλέπονται στα άρθρα 5 έως 7 της πρότασης σύμβασης σχετικά με τον έλεγχο των προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών. Έτσι, παραδείγματος χάριν, οι δημόσιες αρχές δεν δικαιούνται να ζητούν από τα πρόσωπα που διέρχονται ένα εσωτερικό σύνορο την παρουσίαση εγγράφων ταξιδιού, ούτε να τους θέτουν ερωτήσεις σχετικά με το σκοπό του ταξιδιού τους, τα μέσα επιβίωσής τους κ.λ.π.

20. Στην παρούσα φάση, η διέλευση των εσωτερικών συνόρων δεν αποτελεί μόνον αντικείμενο ελέγχων που ασκούνται εκ μέρους των δημοσίων αρχών, αλλά επίσης ελέγχων που ασκούνται εκ μέρους άλλων προσώπων, ιδίως μεταφορέων.

Πρόκειται για ελέγχους εγγράφων ταξιδιού που ασκούνται εκ μέρους των μεταφορέων ώστε να αποφύγουν να τους επιβληθούν οι προβλεπόμενες κυρώσεις από την εθνική νομοθεσία των κρατών μελών - 10 μέλη εφαρμόζουν μια τέτοια νομοθεσία - σχετικά με την ευθύνη των μεταφορέων ταξιδιωτών οι οποίοι δεν κατέχουν τα απαιτούμενα έγγραφα ταξιδιού για την είσοδο στο έδαφός τους.

Οι έλεγχοι αυτοί δεν επιβάλλονται ρητά από τις εν λόγω νομοθεσίες αλλά αποτελούν λογική τους συνέπεια.

Οι εν λόγω εθνικές νομοθεσίες δεν διακρίνουν μεταξύ της προέλευσης των μεταφορών και κατά συνέπεια εφαρμόζονται εξίσου τόσο στις διεθνείς όσο και στις ενδοκοινοτικές μεταφορές. Αντίθετα και για προφανείς λόγους, οι εν λόγω νομοθεσίες δεν εφαρμόζονται στις εγχώριες μεταφορές.

Επίσης, η λογική της εσωτερικής αγοράς αντίκειται στη διατήρηση των ελέγχων που πραγματοποιούνται από τους μεταφορείς στα εσωτερικά σύνορα τη στιγμή που οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται εκ μέρους δημοσίων αρχών πρέπει να καταργηθούν. Πράγματι, βάση των ελέγχων που πραγματοποιούνται εκ μέρους των μεταφορέων αποτελεί το δημόσιο δίκαιο (ποινικό ή διοικητικό) ενός κράτους μέλους το οποίο κατά συνέπεια πρέπει να θεωρηθεί ως "μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος". Δεν θα μπορούσαν να γίνουν δεκτοί έλεγχοι "μέσω αντιπροσώπου".

Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη πρέπει να καταργήσουν κάθε διάταξη που υποχρεώνει πρόσωπα όπως οι μεταφορείς να πραγματοποιούν ελέγχους λόγω της διέλευσης ενός εσωτερικού συνόρου.

Εξάλλου, στο πλαίσιο της κατάργησης των ελέγχων επί των προσώπων που προβλέπεται στο άρθρο 7Α της συνθήκης, το ζήτημα των κυρώσεων για τους μεταφορείς μέχρι στιγμής δεν εξετάστηκε παρά από την εξωτερική του πλευρά, δηλαδή για τις μεταφορές προέλευσης τρίτων χωρών προς την Κοινότητα. Ένα τέτοιο σύστημα επιβολής κυρώσεων θεωρήθηκε ως απαραίτητο συνοδευτικό μέτρο. Έτσι, η Σύμβαση "εξωτερικά σύνορα" επιβάλλει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν κυρώσεις έναντι των μεταφορέων οι οποίοι αεροπορικώς ή μέσω θαλάσσης μεταφέρουν από ένα τρίτο κράτος προς το έδαφός τους, αλλοδαπούς οι οποίοι δεν κατέχουν τα αιτούμενα έγγραφα ταξιδιού.

Όσον αφορά τα εσωτερικά σύνορα, το θέμα των ζητούντων άσυλο ρυθμίζεται από τη Σύμβαση του Δουβλίνου σχετικά με την αρμοδιότητα για την εξέταση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου.

Τέλος, για να αποφευχθεί οποιαδήποτε παρεξήγηση, πρέπει να διευκρινίσουμε ότι:

- οι αντιρρήσεις που διατυπώθηκαν εδώ κατά των νομοθεσιών σχετικά με την ευθύνη των μεταφορέων δεν αφορούν παρά την εφαρμογή τους στις ενδοκοινοτικές μεταφορές και όχι την εφαρμογή τους στην περίπτωση μεταφορών προέλευσης τρίτων χωρών·

- οι αντιρρήσεις αυτές δεν αφορούν παρά τους "συνοριακούς" ελέγχους που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της νομοθεσίας για την ευθύνη των μεταφορέων και όχι στους λοιπούς ελέγχους ταυτότητας που θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν εκ μέρους μεταφορέων ιδίως ενόψει του ελέγχου της χρήσης ονομαστικών εισιτηρίων ταξιδιού, καθώς επίσης και στην περίπτωση εγχωρίων μεταφορών· η παρούσα οδηγία δεν αντίκειται επίσης στους ελέγχους που πραγματοποιούνται εκ μέρους των κρατών μελών ή εκ μέρους του μεταφορέα κατά την επιβίβαση επί ενός μεταφορικού μέσου ώστε να υπάρξουν εγγυήσεις για την ασφάλεια των προσώπων και των αγαθών κατά τη διάρκεια της μεταφοράς.

21. Λόγω του γεγονότος ότι η διέλευση ενός εσωτερικού συνόρου της εσωτερικής αγοράς πρέπει να έχει την ίδια μεταχείριση με τη διέλευση ενός συνόρου μεταξύ επαρχιών, νομών, περιοχών ... μιας εθνικής αγοράς, όχι μόνον οι έλεγχοι αλλά επίσης και οι διατυπώσεις επ' ευκαιρία της διέλευσης ενός εσωτερικού συνόρου πρέπει να καταργηθούν.

Το σημείο 4 του άρθρου 3 ορίζει τις συνοριακές διατυπώσεις ως κάθε διατύπωση που επιβάλλεται σε ένα πρόσωπο λόγω της διέλευσης ενός εσωτερικού συνόρου και η οποία εκτελείται υποχρεωτικά επ' ευκαιρία της εν λόγω διέλευσης. Πρόκειται ιδίως για την υποχρέωση συμπλήρωσης καρτών επιβίβασης ή αποβίβασης εκ μέρους των ταξιδιωτών ενδοκοινοτικών πτήσεων ή θαλάσσιων ταξιδιών. Οι διατυπώσεις αυτές, που δεν επιβάλλονται σε ταξιδιώτες που μετακινούνται στο εσωτερικό μιας χώρας, θα πρέπει να καταργηθούν. Επίσης, απαγορεύεται, ένα σύστημα δηλώσεων αφίξεως - που καθαντό δεν είναι ασυμβίβαστο με την ιδέα μιας εσωτερικής αγοράς - στην περίπτωση που οι δηλώσεις αυτές θα έπρεπε να υποβληθούν υποχρεωτικά στο εσωτερικό σύνορο.

Άρθρο 4: Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας

22. Λόγω της σημασίας της παρούσας οδηγίας, το άρθρο 5 προβλέπει ότι δύο έτη μετά την εφαρμογή της, και στη συνέχεια κάθε τρία έτη, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή καθώς και στην Επιτροπή Περιφερειών σχετικά με την εφαρμογή της.

Άρθρο 5: Προθεσμία μεταφοράς

23. Επειδή η κατάργηση των ελέγχων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα συμβαδίζει με την εφαρμογή ουσιαστικών συνοδευτικών μέτρων, η παρούσα οδηγία

δεν θα μπορεί να εφαρμοστεί παρά από την ημερομηνία εφαρμογής του τελευταίου από τα εν λόγω μέτρα.

Πάντως, από τη μία πλευρά, λόγω του γεγονότος ότι ο καθορισμός μιας αόριστης προθεσμίας μεταφοράς είναι απαράδεκτος και από την άλλη πλευρά, για να διασφαλιστεί ότι οι ακόμη διεξαγόμενες συζητήσεις σχετικά με περιορισμένο αριθμό συνοδευτικών μέτρων θα ολοκληρωθούν το συντομότερο, πρέπει να καθοριστεί συγκεκριμένη ημερομηνία για τη μεταφορά της οδηγίας.

Λαμβάνοντας υπόψη ιδίως το παρόν στάδιο των συζητήσεων και την απαραίτητη περίοδο για την εφαρμογή των ουσιαστικών συνοδευτικών μέτρων, ως ημερομηνία μεταφοράς πρέπει να καθοριστεί η 31 Δεκεμβρίου 1996.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Αποσπάσματα της ανακοίνωσης της 8ης Μαΐου 1992
της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο
για την «Κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα» (SEC(92)877) τελικό)

**ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 8Α
ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΕΟΚ**

1. Στην ανακοίνωσή της της 18ης Δεκεμβρίου 1991 (COM(91) 549), η Επιτροπή τόνισε την ποικιλία των ελέγχων και διατυπώσεων στα εσωτερικά σύνορα και κατά συνέπεια την ποικιλία των προς έγκριση μέτρων. Υπογράμμισε την αναγκαιότητα, για να διασφαλιστεί το πλήρες αποτέλεσμα του άρθρου 8Α, της κατάργησης του συνόλου των εν λόγω διατυπώσεων, δεδομένου ότι η διατήρηση έστω και μιας από τις διατυπώσεις αυτές θα έθετε σε κίνδυνο την πολιτική διάσταση του στόχου που καθορίζεται από το άρθρο 8Α.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητο να διευκρινιστεί τώρα η έκταση της εν λόγω διάταξης, με τη διευκρίνιση του πεδίου εφαρμογής και του στόχου της.

A) Ο χώρος χωρίς σύνορα

2. Κατά πρώτο λόγο πρέπει να διευκρινίσουμε τη σημασία της έννοιας «εσωτερική αγορά», που αποτελεί τον προς επίτευξη στόχο.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου που προηγήθηκε της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης απορρέει ότι η κοινή αγορά είναι μια ευρύτερη έννοια: «Συνεπάγεται την απάλειψη όλων των εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, προκειμένου να συγχωνευθούν οι εθνικές αγορές σε μια ενιαία αγορά, δια της δημιουργίας συνθηκών παραπλησίων, κατά το δυνατόν, με εκείνες της γνήσιας εσωτερικής αγοράς» (απόφαση της 5ης Μαΐου 1982, υπόθεση 15/81, Schul. Συλλογή 1982, 1409 - σημείο 33). Η έννοια της «εσωτερικής αγοράς» χρησιμοποιήθηκε από το Δικαστήριο στο πλαίσιο αυτό ως ισοδύναμη με μια εθνική αγορά.

Η έννοια της «εσωτερικής αγοράς» βρίσκεται λοιπόν κατ' αρχήν στην επέκταση της κοινής αγοράς, της οποίας αποτελεί κατάληξη: η λειτουργία της αγοράς της Κοινότητας υπό ισοδύναμες συνθήκες με εκείνες μιας εγχώριας εθνικής αγοράς.

Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώνεται από τον ορισμό της εσωτερικής αγοράς, βάσει της συνθήκης: «Γα εσωτερικά σύνορα πρέπει να καταργηθούν το αργότερο μέχρι της 31ης Δεκεμβρίου 1992. Έτσι, το άρθρο 8Α εισήγαγε στη συνθήκη ένα νέο στόχο, εκείνο του χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα.

Στο Λευκό Βιβλίο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, η Επιτροπή διέκρινε μεταξύ φυσικών, τεχνικών και φορολογικών συνόρων. Το παρόν έγγραφο επικεντρώνεται στα φυσικά σύνορα.

3. Για να καταστεί η Κοινότητα μια γνήσια εσωτερική αγορά, η οποία να λειτουργεί υπό συνθήκες εγχώριας αγοράς, πρέπει να πραγματοποιηθεί η κατάργηση των φυσικών συνόρων, ήτοι η κατάργηση όλων των ελέγχων, διατυπώσεων, διαδικασιών, επαληθεύσεων, εξετάσεων, ερευνών κ.λπ. (στο εξής καλούμενοι

«έλεγχοι») στα εσωτερικά σύνορα, στο βαθμό που ελλείπουν οι έλεγχοι στα σύνορα μεταξύ των περιοχών, στο εσωτερικό μιας εθνικής αγοράς.

Αυτό αποτελεί σαφή και απλό στόχο. Πρόκειται για μια υποχρέωση αποτελέσματος που δεν επιτρέπει κανένα περιθώριο εκτίμησης: στην Κοινότητα πρέπει να καταργηθούν όλοι οι συνοριακοί έλεγχοι που θεσπίστηκαν δυνάμει μιας κοινοτικής νομοθεσίας και όλοι οι λοιποί έλεγχοι τους οποίους πραγματοποιούν τα κράτη μέλη στα εσωτερικά σύνορα, ανεξαρτήτως της μορφής τους και της αιτιολογίας τους.

Εννοείται ότι όπως συμβαίνει και σε μια εθνική αγορά, η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν αίρει το δικαίωμα της άσκησης των εξουσιών των δημοσίων αρχών σε ολόκληρη την επικράτειά τους. Επίσης, εσωτερικοί έλεγχοι που πραγματοποιούνται στις όμορες ενός εσωτερικού συνόρου περιοχές θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως συμβιβάσιμες προς την εσωτερική αγορά, υπό τον όρο ότι πραγματοποιούνται με ανάλογο τρόπο - ιδίως όσον αφορά τη συχνότητα, την ένταση και τις ενδεχόμενες κυρώσεις - με τις διατυπώσεις των ελέγχων οι οποίοι πραγματοποιούνται στο σύνολο της επικράτειας.

Σε κάθε περίπτωση η διέλευση ενός εσωτερικού συνόρου καθαυτή δεν συνιστά πλέον γεγονός που προκαλεί έλεγχο.

B) Ο χώρος χωρίς σύνορα για όλα τα εμπορεύματα

4. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το άρθρο 8Α ΕΟΚ καλύπτει όλα τα εμπορεύματα ανεξαρτήτως της προέλευσης και της φύσης τους. Η Κοινότητα βασίστηκε πράγματι σε μια τελωνειακή ένωση (άρθρο 9 και επόμενα ΕΟΚ), στην οποία τα προϊόντα προέλευσης τρίτων χωρών αντιμετωπίζονται, μετά την ελεύθερη κυκλοφορία τους στην Κοινότητα, με τον ίδιο τρόπο όπως και τα προϊόντα προέλευσης κρατών μελών.

5. Αυτό δεν σημαίνει ότι θα υπήρχε πλήρης ελευθερία κυκλοφορίας όλων των δυνατών εμπορευμάτων. Όπως συμβαίνει και σε μια εγχώρια αγορά, η Κοινότητα, ή κατά περίπτωση τα κράτη μέλη, εντός των ορίων που θεσπίστηκαν από τις διατάξεις του άρθρου 36 ΕΟΚ, θα μπορούν να απαγορεύουν ή να περιορίζουν την κυκλοφορία ορισμένων προϊόντων στην εσωτερική αγορά. Μόνον που η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής δεν θα μπορούσε να συνεπάγεται ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

Γ) Ο χώρος χωρίς σύνορα για όλα τα πρόσωπα

6. Επίσης, η έκφραση «ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» του άρθρου 8Α προβλέπει όλα τα πρόσωπα, είτε ασκούν «ενεργό οικονομική δραστηριότητα» είτε όχι, είτε έχουν την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους είτε όχι. Πράγματι, η εσωτερική αγορά δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει υπό ισοδύναμες συνθήκες με μια εγχώρια αγορά εάν η φυσική κυκλοφορία των προσώπων στο εσωτερικό της εν λόγω αγοράς παρεμποδιζόταν από ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

Ασφαλώς, η κυκλοφορία των προσώπων χωρίς εμπόδια στο εσωτερικό της κοινής αγοράς δεν πρέπει να συγγέται με τα δικαιώματα που απορρέουν αμέσως από τις διατάξεις των άρθρων 48 έως 66 ΕΟΚ - ιδίως την πρόσβαση σε μισθωτές και μη οικονομικές δραστηριότητες και κατά συνέπεια το δικαίωμα διαμονής - που δεν

προβλέπονται, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 59, δεύτερο εδάφιο ΕΟΚ, παρά για τους υπηκόους των κρατών μελών.

Το άρθρο 8Α εισήγαγε στο πρώτο μέρος, «τις αρχές» της συνθήκης ΕΟΚ στις οποίες αναφέρονται επίσης και το άρθρο 3. Το άρθρο 3γ δεν παραπέμπει μόνο στα πρόσωπα που προβλέπονται από τα άρθρα 48 - 66 ΕΟΚ, αλλά στο σύνολό του, στοχεύει επίσης τους κοινοτικούς υπηκόους που δεν αποτελούν ενεργό πληθυσμό και τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Εκδίδοντας πρόσφατα την οδηγία 90/364, που χορηγεί ένα δικαίωμα διαμονής στους κοινοτικούς υπηκόους που δεν ασκούν ενεργό οικονομική δραστηριότητα, το Συμβούλιο ενστερνίστηκε αυτή την άποψη όσον αφορά τους κοινοτικούς υπηκόους που δεν ασκούν ενεργό επαγγελματική δραστηριότητα, εφόσον οι αιτιολογικές σκέψεις αναφέρονται ρητά στο άρθρο 3γ (όπως εξάλλου και το άρθρο 8Α). Όμως, δεν υπάρχει αντικειμενικός νομικός λόγος για να αιτιολογηθεί διαφορετικά η διάκριση μεταξύ κοινοτικών υπηκόων και υπηκόων τρίτων χωρών. Η απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Σεπτεμβρίου 1987 (υπόθεση 12/86, Demirel, Συλλογή 1987, 3719) επιβεβαιώνει εξάλλου ότι η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα να θεσπίσει τις νόμιμες πράξεις που αναφέρονται στους εργαζομένους προέλευσης τρίτων χωρών.

7. Η παρουσία, στο τέλος του άρθρου 8Α, των λέξεων «σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης» δεν οδηγεί σε διαφορετικό συμπέρασμα. Πράγματι, πρόκειται μόνον για μια περιστασιακή συμπλήρωση του ρήματος «εξασφαλίζεται», που διευκρινίζει τους όρους βάσει των οποίων πραγματοποιείται το επιθυμητό αποτέλεσμα από τις διατάξεις του άρθρου 8Α: «σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης». Οι λέξεις αυτές, με άλλα λόγια, δεν στοχεύουν παρά να διευκρινίσουν ότι το άρθρο 8Α δεν απονέμει καθ'αυτό καμία νέα αρμοδιότητα στην Κοινότητα: η υλοποίηση του στόχου που αναφέρεται σε αυτό θα πρέπει να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τους κανόνες της συνθήκης και τις αρμοδιότητες που έχουν χορηγηθεί από τα άλλα άρθρα της συνθήκης, μεταξύ των οποίων εξάλλου ορισμένες προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 8Α.

Επίσης, δεν μπορεί να αντιταχθεί στην ερμηνεία αυτή η γενική δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης που προβλέπει ότι: «οι διατάξεις 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».

Πράγματι, μια δήλωση δεν μπορεί ποτέ να στερήσει ένα άρθρο της συνθήκης από το ωφέλιμο αποτέλεσμά του. Σε κάθε περίπτωση, η δήλωση αυτή δεν οδηγεί καθόλου σε διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 8Α. Η δήλωση στοχεύει στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, πρόγραμμα που δεν θα μπορούσε να επηρεάσει τον καθορισμό του προς επίτευξη στόχου. Η κατάργηση των ελέγχων επί των εμπορευμάτων και των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα θα έχει οπωσδήποτε λιγότερο ή περισσότερο σημαντικές επιπτώσεις επί των θεμάτων που αναφέρθηκαν στη δήλωση. Η γενική δήλωση έχει τον αποκλειστικό στόχο να αφήσει ανοικτό το ερώτημα ποιές αρμοδιότητες πρέπει να εφαρμοστούν για την επίτευξη του στόχου που καθορίστηκε από το άρθρο 8Α.

Τέλος, έστω και αν δεν έχει ακόμη επικυρωθεί, το κείμενο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν οδηγεί σε διαφορετικό συμπέρασμα. Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη θα εξετάσουν στο εξής - επιφυλασσομένων των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας - ορισμένα θέματα, όπως η πολιτική της μετανάστευσης, καθώς και ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος επί των οποίων το Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει κοινές θέσεις και δράσεις και να θεσπίσει συμβάσεις, δεν μειώνει σε τίποτε το συμπέρασμα ότι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα από τις διατάξεις του άρθρου 8Α ΕΟΚ είναι ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα για όλα τα πρόσωπα.

8. Εξάλλου, έστω κι αν δεχόταν κανείς το επιχείρημα ότι το άρθρο 8Α δεν αφορά παρά τα πρόσωπα που προβλέπονται στα άρθρα 48 έως 66, θα κατέληγε στο ίδιο συμπέρασμα.

Πράγματι, η συνολική κατάργηση των φυσικών συνόρων για τα πρόσωπα που ασκούν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στο πλαίσιο της κοινής αγοράς συνεπάγεται υποχρεωτικά την πλήρη κατάργηση των ελέγχων έναντι όλων των προσώπων (ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους) τα οποία διέρχονται τα εσωτερικά σύνορα. Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία του εν λόγω στόχου - της κατάργησης των φυσικών συνόρων - θα στερούσε το άρθρο 8Α από το ωφέλιμο αποτέλεσμά του. Πράγματι, εάν τα κράτη μέλη συνέχιζαν μετά την 31η Δεκεμβρίου 1992 να έχουν την ευχέρεια να εξετάζουν εάν το πρόσωπο που παρουσιάζεται στα σύνορα διαθέτει ή όχι την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους και εάν το εν λόγω πρόσωπο παρουσιάζει ή όχι κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία, το 1993 θα ξαναβρισκόμασταν στην υπάρχουσα κατάσταση. Με άλλα λόγια, η υλοποίηση του άρθρου 8Α με βάση την υπόθεση αυτή δεν θα είχε κανένα αποτέλεσμα.

Δ) Η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και των κεφαλαίων

9. Τέλος, θεωρείται σχεδόν αυτονόητο ότι ο χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα πρέπει επίσης να πραγματοποιηθεί και στον τομέα των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Το γεγονός ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει ή επιτρέπει επίσης σε ορισμένες περιπτώσεις ελέγχους σχετικά με το συμβατό προς το κοινοτικό δίκαιο ή το εθνικό δίκαιο της παροχής ορισμένων υπηρεσιών (παραδειγματοςχάρη των μεταφορών) ή της κατοχής κεφαλαίων δεν αίρει καθόλου τη διαπίστωση ότι οι έλεγχοι αυτοί δεν θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν στα εσωτερικά σύνορα. Όχι μόνον οι εν λόγω έλεγχοι θα αποτελούσαν αναπόφευκτα συγχρόνως φραγμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των εμπορευμάτων, αλλά θα ήταν επίσης άμεσα αντίθετοι προς το στόχο του άρθρου 8Α ΕΟΚ που αναφέρει ρητά στο δεύτερο εδάφιο του τις ελευθερίες αυτές.

Ε) Περίληψη

10. Εισάγοντας στη συνθήκη την έννοια της εσωτερικής αγοράς, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη έδωσε στην Κοινότητα έναν νέο στόχο: τον χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα. Το άρθρο 8Α ΕΟΚ αναφέρει σαφώς ότι ο εν λόγω στόχος πρέπει να πραγματοποιηθεί πριν από τα τέλη του 1992.

Κατά συνέπεια, η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς απαιτεί την πλήρη κατάργηση των φυσικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών ώστε, σύμφωνα με το άρθρο 8Α ΕΟΚ, να εξασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Ο στόχος αυτός δεν θα μπορούσε να

επιτευχθεί εάν ορισμένα εμπορεύματα ή πρόσωπα εξακολουθούσαν να υπόκεινται σε ελέγχους λόγω της διέλευσης των εσωτερικών συνόρων. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της θα παρέλειπαν στην περίπτωση αυτή την υποχρέωσή τους για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος, που απορρέει από την Ένιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εάν για οποιοδήποτε λόγο, διατηρούνταν ορισμένοι έλεγχοι κατά την 1η Ιανουαρίου 1993.

Πρόταση
ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την κατάργηση των ελέγχων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ιδίως το άρθρο 100,

την πρόταση της Επιτροπής,

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής,

τη γνώμη της Επιτροπής Περιφερειών,

Εκτιμώντας:

ότι το άρθρο 7Α της συνθήκης προβλέπει την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς που 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 συνθήκης·

ότι κατά συνέπεια η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς απαιτεί την κατάργηση όλων των ελέγχων και όλων των διατυπώσεων έναντι όλων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα, ότι, στο πλαίσιο αυτό, οι αερολιμένες και οι θαλάσσιοι λιμένες κατέχουν ειδική θέση λόγω του γεγονότος ότι εξυπηρετούν εξίσου τη συγκοινωνία με άλλα κράτη μέλη και με τρίτες χώρες, ότι η εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει, τουλάχιστον, να οδηγήσει στην κατάργηση των ελέγχων και των διατυπώσεων έναντι των προσώπων που πραγματοποιούν ενδοκοινοτική πτήση καθώς και των προσώπων που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικό θαλάσσιο ταξίδι·

ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη αποφάσισαν να λάβουν τα μέτρα που θεωρούν ουσιώδη για την κατάργηση των λόγων που αποτελούσαν τη βάση της εφαρμογής των συνοριακών ελέγχων και διατυπώσεων δυνάμει των εθνικών νομοθεσιών·

ότι τα κατάλληλα συνοδευτικά μέτρα τέθηκαν με ικανοποιητικό τρόπο σε εφαρμογή·

ότι για την τήρηση της σαφούς και χωρίς όρους υποχρέωσης που προβλέπεται στο άρθρο 7Α, πρέπει, κάτω από τις συνθήκες αυτές, για λόγους ασφάλειας του δικαίου, να επιβεβαιωθεί ότι οι έλεγχοι και οι διατυπώσεις στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας πρέπει να καταργηθούν·

ότι η ρύθμιση πρέπει να αφορά εξίσου τους ελέγχους που πραγματοποιούνται ή τις διατυπώσεις που επιβάλλονται από τις αρχές καθώς τους ελέγχους που πραγματοποιούνται ή τις διατυπώσεις που επιβάλλονται από άλλα πρόσωπα κατ'εφαρμογή μιας εθνικής νομοθεσίας·

ότι πρέπει να καθοριστούν οι όροι κάτω από τους οποίους ένα κράτος μέλος μπορεί να επαναφέρει προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα στην περίπτωση σοβαρής απειλής της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας·

ΕΞΕΛΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΟΔΗΓΙΑ:

Άρθρο 1

1. Όλα τα πρόσωπα, ανεξαρτήτως υπηκοότητας, μπορούν να διέρχονται τα σύνορα των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας από οποιοδήποτε σημείο, χωρίς η διέλευση αυτή να υπόκειται σε συνοριακό έλεγχο ή διατύπωση.

2. Η κατάργηση των ελέγχων και των διατυπώσεων επί των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα δεν θίγει ούτε την άσκηση των αστυνομικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους των αρμοδίων αρχών δυνάμει της νομοθεσίας κάθε κράτους μέλους επί του συνόλου της επικράτειας του, ούτε τις υποχρεώσεις να κατέχουν τα πρόσωπα και να φέρουν επ'αυτών τίτλους και έγγραφα τα οποία προβλέπονται από τη νομοθεσία του οικείου κράτους

Άρθρο 2

1. Ένα κράτος μέλος μπορεί να επαναφέρει για περίοδο που δεν θα υπερβαίνει τις 30 ημέρες τους ελέγχους στα σύνορά του στο εσωτερικό της Κοινότητας στην περίπτωση σοβαρής απειλής της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας. Το κράτος μέλος ενημερώνει αμέσως την Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη, παρέχοντάς τους όλες τις ενδεικνυόμενες πληροφορίες.

2. Όταν η σοβαρή απειλή της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας παρατείνεται πέραν των τριάντα ημερών, το κράτος μέλος μπορεί να διατηρήσει τους ελέγχους στα σύνορά του στο εσωτερικό της Κοινότητας για ανανεώσιμες περιόδους μη υπερβαίνουσες τις 30 ημέρες. Κάθε ανανέωση θα αποφασίζεται κατόπιν διαβουλεύσεως των άλλων κρατών μελών και της Επιτροπής.

Κατόπιν αιτήσεως του εν λόγω κράτους μέλους, η Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη τηρούν τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των πληροφοριών που υποβάλλονται για να δικαιολογηθεί η διατήρηση των ελέγχων.

3. Οι προβλεπόμενοι στις παραγράφους 1 και 2 έλεγχοι και η διάρκεια της περιόδου κατά την οποία ασκούνται δεν υπερβαίνουν ό,τι είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής.

Άρθρο 3

Για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

1 "σύνορο ενός κράτους μέλους στο εσωτερικό της Κοινότητας":

- τα κοινά χερσαία σύνορα των κρατών μελών, περιλαμβανομένων των σιδηροδρομικών ή οδικών σταθμών για τις συνδέσεις με γέφυρα ή με σήραγγα μεταξύ κρατών μελών·
- οι αερολιμένες τους για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις·
- οι θαλάσσιοι λιμένες τους για τα ενδοκοινοτικά θαλάσσια ταξίδια·

2 "ενδοκοινοτική πτήση":

- η μετακίνηση αεροσκάφους μεταξύ δύο κοινοτικών αερολιμένων, χωρίς ενδιάμεση στάση, η οποία δεν άρχισε ή δεν τελειώνει σε εξωκοινοτικό αερολιμένα·

3 "ενδοκοινοτικό θαλάσσιο ταξίδι":

η μετακίνηση, χωρίς ενδιάμεσο σταθμό, μεταξύ δύο κοινοτικών λιμένων, σκάφους που εξασφαλίζει τακτικά την ανταπόκριση μεταξύ δύο ή περισσότερων συγκεκριμένων κοινοτικών λιμένων·

4 "συνοριακός έλεγχος ή διατύπωση":

- κάθε έλεγχος που ασκείται λόγω ή επ' ευκαιρία της διέλευσης ενός εσωτερικού συνόρου εκ μέρους των αρχών ενός κράτους μέλους ή δύναμει μιας εθνικής νομοθεσίας ενός κράτους μέλους, εκ μέρους άλλων προσώπων·
- κάθε διατύπωση που επιβάλλεται σε ένα πρόσωπο λόγω της διέλευσης ενός σημείου των εσωτερικών συνόρων και η οποία τηρείται υποχρεωτικά επ' ευκαιρία της εν λόγω διέλευσης.

Άρθρο 4

Το αργότερο δύο έτη μετά την θέση σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και στη συνέχεια κάθε τρία έτη, η Επιτροπή εκπονεί έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και υποβάλλει την εν λόγω έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή καθώς και στην Επιτροπή Περιφερειών.

Άρθρο 5

Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1996. Ενημερώνουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά και της διαβιβάζουν επίσης κατάλογο όπου αναφέρεται η αντιστοιχία ανάμεσα σε κάθε διάταξη της παρούσας οδηγίας και τις οικείες διατάξεις του εθνικού δικαίου είτε έχουν

προηγηθεί της παρούσας οδηγίας είτε έχουν εγκριθεί ενόψει της μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω διατάξεις, οι τελευταίες αυτές περιέχουν παραπομπή στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από παρόμοια παραπομπή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της παραπομπής καθορίζεται από τα κράτη μέλη.

Άρθρο 6

Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Άρθρο 7

Η παρούσα οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες,

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος

ISSN 0254-1483

COM(95) 347 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

06

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-95-412-GR-C

ISBN 92-77-92337-7

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

L-2985 Λουξεμβούργο