



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOTZI
της 11ης Απριλίου 2013¹

Υπόθεση C-84/12

Rahmanian Koushkaki
κατά
Bundesrepublik Deutschland

[αίτηση του Verwaltungsgericht Berlin (Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης — Διαδικασία εκδόσεως θεωρήσεων — Δικαίωμα ενός αιτούντος θεώρηση που πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου να λάβει θεώρηση — Αξιολόγηση του κινδύνου παράνομης μεταναστεύσεως — Διακριτική ευχέρεια των εμπλεκόμενων κρατών μελών»

1. Το 2011 χορηγήθηκαν δώδεκα εκατομμύρια θεωρήσεις βραχείας διαμονής από τα κράτη μέλη που εκδίδουν θεωρήσεις που αποκαλούνται «Σένγκεν»². Τούτο καταδεικνύει τη σημασία που έχει, για την Ευρωπαϊκή Ένωση γενικότερα και για τον χώρο Σένγκεν ειδικότερα, το νομικό καθεστώς που πλαισιώνει τη χορήγηση των εν λόγω θεωρήσεων Σένγκεν. Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως παρέχει σήμερα στο Δικαστήριο την ευκαιρία να αποσαφηνίσει το καθεστώς αυτό, όπως απορρέει από τον κανονισμό (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων)³.

I – Το νομικό πλαίσιο

A – Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο κανονισμός (ΕΚ) 539/2001

2. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή⁴, «[ο]ι υπήκοοι των τρίτων χωρών οι οποίες περιλαμβάνονται στον κατάλογο του παραρτήματος I πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών».

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Βλ. έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη λειτουργία της επιτόπιας συνεργασίας Σένγκεν κατά τα πρώτα δύο έτη εφαρμογής του κώδικα θεωρήσεων [COM(2012) 648 τελικό].

3 — ΕΕ L 243, σ. 1.

4 — ΕΕ L 81, σ. 1.

3. Από το παράρτημα I του κανονισμού 539/2001 προκύπτει ότι η Ισλαμική Δημοκρατία του Ιράν περιλαμβάνεται στον κατάλογο των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση προκειμένου να διέλθουν τα εξωτερικά σύνορα ενός κράτους μέλους.

2. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν

4. Ο κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)⁵, θεσπίζει τους κανόνες συνοριακού ελέγχου προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ένωσης.

5. Το άρθρο 5 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το οποίο αφορά τις προϋποθέσεις εισόδου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, ορίζει τα εξής:

«1. Για παραμονή μικρότερη του τριμήνου ανά εξάμηνο, οι υπήκοοι τρίτων χωρών οφείλουν να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις εισόδου:

α) να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφα που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων·

[...]

γ) να αιτιολογούν το σκοπό και τις συνθήκες της προβλεπόμενης παραμονής, να διαθέτουν δε επαρκή μέσα διαβίωσης, τόσο για την προβλεπόμενη περίοδο παραμονής όσο και για την επιστροφή στη χώρα προέλευσης ή τη διέλευση προς τρίτη χώρα στην οποία η είσοδός τους είναι εξασφαλισμένη, ή μπορούν να εξασφαλίσουν νομίμως τα μέσα αυτά·

δ) δεν είναι καταχωρισμένοι στο [Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, (SIS)] ως ανεπιθύμητοι·

ε) δεν θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός εκ των κρατών μελών, ιδίως δε δεν είναι καταχωρισμένοι ως ανεπιθύμητοι στις εθνικές βάσεις δεδομένων των κρατών μελών για τους ίδιους λόγους.

[...]»

3. Ο κώδικας θεωρήσεων

6. Η αιτιολογική σκέψη 6 του κώδικα θεωρήσεων αναφέρει ότι «[η] διεκπεραίωση των αιτήσεων θεώρησης θα πρέπει να διεξάγεται με επαγγελματικό και προσήκοντα τρόπο και να είναι ανάλογη με τους επιδιωκόμενους στόχους».

7. Η αιτιολογική σκέψη 18 του κώδικα θεωρήσεων προβλέπει ότι «[η] τοπική συνεργασία Σένγκεν είναι κρίσιμη για την εναρμονισμένη εφαρμογή της κοινής πολιτικής θεωρήσεων και για τη δέουσα αξιολόγηση του μεταναστευτικού κινδύνου ή/και των κινδύνων ασφαλείας. Επειδή οι κατά τόπον συνθήκες διαφέρουν, η επιχειρησιακή εφαρμογή των ειδικών νομοθετικών διατάξεων θα πρέπει να αξιολογείται μεταξύ των διπλωματικών και προξενικών αρχών των κρατών μελών σε κάθε τόπο για να εξασφαλισθεί μια ενιαία εφαρμογή τους προς αποφυγή της “άγρας θεωρήσεων” και της διαφορετικής μεταχείρισης των αιτούντων θεώρηση».

5 — ΕΕ L 105, σ. 1.

8. Η αιτιολογική σκέψη 29 του κώδικα θεωρήσεων ορίζει ότι «[ο] παρών κανονισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από τη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και από τον χάρτη θεμελιωδών ελευθεριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

9. Το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, του κώδικα θεωρήσεων ορίζει τα εξής:

«1. Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις έκδοσης θεωρήσεων για διέλευση από ή με πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες ανά εξάμηνη περίοδο.

2. Οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού εφαρμόζονται σε κάθε υπήκοο τρίτης χώρας που έχει υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών σύμφωνα με τον κανονισμό [539/2001], με την επιφύλαξη:

- α) των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας που απολαμβάνουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη οικογενειών πολιτών της Ένωσης·
- β) των ισοδύναμων δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών και τα μέλη της οικογενείας τους, οι οποίοι, σύμφωνα με τις συμφωνίες αφενός μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών της και αφετέρου αυτών των τρίτων χωρών, απολαμβάνουν δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας ισοδύναμα προς αυτά των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους.»

10. Το άρθρο 21 του κώδικα θεωρήσεων αφορά την επαλήθευση των όρων εισόδου και την αξιολόγηση του κινδύνου. Ορίζει τα εξής:

«1. Κατά την εξέταση αίτησης ενιαίας θεώρησης διαπιστώνεται εάν ο αιτών πληροί τους όρους εισόδου του άρθρου 5 παράγραφος 1 στοιχεία α), γ), δ) και ε) του κώδικα συνόρων Σένγκεν και δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην εκτίμηση του κατά πόσον ο αιτών παρουσιάζει κίνδυνο παράνομης μετανάστευσης ή κίνδυνο για την ασφάλεια των κρατών μελών και κατά πόσον ο αιτών προτίθεται να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη ισχύος της ζητούμενης θεώρησης.

[...]

3. Το προξενείο, ενώ εξετάζει εάν ο αιτών πληροί τους όρους εισόδου, επαληθεύει:

- α) ότι το υποβληθέν ταξιδιωτικό έγγραφο δεν είναι πλαστό, παραποιημένο ή προϊόν απομίμησης·
- β) την αιτιολόγηση του σκοπού και των όρων της προβλεπόμενης παραμονής από τον αιτούντα και το κατά πόσον διαθέτει επαρκή μέσα διαβίωσης και για τη διάρκεια της προβλεπόμενης διαμονής και για την επιστροφή του στη χώρα καταγωγής ή κατοικίας ή για τη διέλευση προς τρίτη χώρα στην οποία η είσοδός του είναι εξασφαλισμένη ή ότι μπορεί να εξασφαλίσει νομίμως τα μέσα αυτά·
- γ) εάν ο αιτών είναι καταχωρισμένος στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν [SIS] με σκοπό την απαγόρευση εισόδου·
- δ) ότι ο αιτών δεν θεωρείται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία όπως ορίζεται στο σημείο 19 του άρθρου 2 του κώδικα συνόρων Σένγκεν ή τις διεθνείς σχέσεις οιαδήποτε εκ των κρατών μελών, ιδίως δε ότι δεν είναι καταχωρισμένος στις εθνικές βάσεις δεδομένων των κρατών μελών με σκοπό την απαγόρευση εισόδου για τους ίδιους λόγους·
- ε) ότι, εφόσον απαιτείται, ο αιτών διαθέτει επαρκή και ισχύουσα ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση.

[...]»

11. Το άρθρο 32 του κώδικα θεωρήσεων διευκρινίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες απορρίπτεται η αίτηση θεώρησης. Η διάταξη αυτή ορίζει:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 25 παράγραφος 1, η αίτηση θεώρησης απορρίπτεται:

α) εάν ο αιτών:

- i) υποβάλλει πλαστό ή παραποιημένο ταξιδιωτικό έγγραφο·
- ii) δεν παρέχει δικαιολογητικά σχετικά με τον σκοπό και τους όρους της προβλεπόμενης διαμονής·
- iii) δεν αποδεικνύει ότι διαθέτει επαρκή μέσα διαβίωσης για τη διάρκεια της προβλεπόμενης διαμονής και για την επιστροφή του στη χώρα καταγωγής ή κατοικίας [...].·
- iv) έχει διαμείνει ήδη για τρεις μήνες κατά τη διάρκεια εξαμήνης περιόδου στο έδαφος των κρατών μελών [...].·
- v) είναι πρόσωπο για το οποίο υπάρχει καταχώριση στο σύστημα SIS με σκοπό την απαγόρευση εισόδου·
- vi) θεωρείται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία όπως ορίζεται στο άρθρο 2 σημείο 19 του κώδικα συνόρων Σένγκεν ή τις διεθνείς σχέσεις ενός εκ των κρατών μελών, ιδίως δε είναι καταχωρισμένος στις εθνικές βάσεις δεδομένων των κρατών μελών με σκοπό την απαγόρευση εισόδου για τους ίδιους λόγους·
- vii) ενδεχομένως, δεν παρέχει αποδείξεις για την κατοχή επαρκούς και ισχύουσας ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης·

ή

β) υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες ως προς τη γνησιότητα των δικαιολογητικών εγγράφων που υποβλήθηκαν από τον αιτούντα ή την ακρίβεια του περιεχομένου τους, την αξιοπιστία των δηλώσεών του ή την πρόθεσή του να αναχωρήσει από το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη ισχύος της ζητούμενης θεώρησης.

2. Η απόφαση περί απορρίψεως και οι λόγοι στους οποίους βασίζεται κοινοποιούνται στον αιτούντα με το τυποποιημένο υπόδειγμα που προβλέπεται στο παράρτημα VI.

3. Οι αιτούντες των οποίων η θεώρηση απορρίφθηκε έχουν δικαίωμα προσφυγής. Η προσφυγή ασκείται κατά του κράτους μέλους που έχει λάβει την τελική απόφαση επί της αιτήσεως και σύμφωνα με το εθνικό του δίκαιο. Τα κράτη μέλη παρέχουν στους αιτούντες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσουν σε περίπτωση προσφυγής, όπως διευκρινίζεται στο παράρτημα VI.

[...]»

B – Το Γερμανικό δίκαιο

12. Το άρθρο 6 του νόμου περί διαμονής, επαγγελματικής δραστηριότητας και ένταξης των αλλοδαπών στο ομοσπονδιακό έδαφος [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)⁶] ορίζει:

«(1) Κατ' εφαρμογή του [κώδικα θεωρήσεων], σε αλλοδαπό μπορούν να χορηγούνται οι ακόλουθες θεωρήσεις:

1. θεώρηση για διέλευση από ή με πρόθεση παραμονής στην επικράτεια των κρατών Σένγκεν, που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες εντός εξαμήνης περιόδου από την ημέρα της πρώτης εισόδου (θεώρηση Σένγκεν),

[...]

(2) Κατ' εφαρμογή του [κώδικα θεωρήσεων], οι θεωρήσεις μπορούν να ανανεώνονται για συνολική διάρκεια παραμονής που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες εντός εξαμήνης περιόδου από την ημέρα της πρώτης εισόδου. Μια θεώρηση Σένγκεν μπορεί να παρατείνεται ως εθνική θεώρηση για άλλους τρεις μήνες εντός της οικείας εξαμήνης περιόδου για τους μνημονευόμενους στο άρθρο 33 του [κώδικα θεωρήσεων] λόγους, προκειμένου να διαφυλαχθούν πολιτικά συμφέροντα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ή για λόγους διεθνούς δικαίου.

[...]»

II – Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

13. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης, E.-R. Koushkaki, είναι Ιρανός υπήκοος. Στις 7 Νοεμβρίου 2010, υπέβαλε στην πρεσβεία της Γερμανίας στην Τεχεράνη (Ιράν) αίτηση για τη χορήγηση θεωρήσεως Σένγκεν. Επί τούτου, δήλωσε ότι είναι έγγαμος, περιέγραψε την επαγγελματική του δραστηριότητα ως «free job», υπολόγισε τη διάρκεια παραμονής του σε 62 ημέρες και κατονόμασε το πρόσωπο που τον προσκαλούσε, το οποίο είχε συντάξει δήλωση αναλήψεως ευθύνης. Κατά τον χρόνο της αιτήσεως, ο E.-R. Koushkaki διέθετε ισχύον ταξιδιωτικό έγγραφο και πιστοποιητικό ασφάλισεως για την παραμονή του.

14. Οι γερμανικές αρχές απέρριψαν την αίτηση αυτή με την αιτιολογία ότι ο προσφεύγων της κύριας δίκης δεν είχε αποδείξει ότι διέθετε επαρκή μέσα διαβιώσεως, τόσο για τη διάρκεια της παραμονής του όσο και προς εξασφάλιση της επιστροφής του στο Ιράν.

15. Προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, την επιθυμία του να επισκεφθεί τον αδερφό του, ο οποίος έχει καθεστώς πρόσφυγα στη Γερμανία και δεν μπορεί επομένως να μεταβεί στο Ιράν, ο προσφεύγων της κύριας δίκης άσκησε προσφυγή κατά της πρώτης αυτής αποφάσεως, η οποία κατέληξε στην αντικατάσταση της εν λόγω αποφάσεως με μια νέα απορριπτική απόφαση, της 5ης Ιανουαρίου 2011, η οποία βασίσθηκε αυτή τη φορά στην ύπαρξη βάσιμων αμφιβολιών ως προς την πρόθεση επιστροφής του προσφεύγοντος. Παρά τις δηλώσεις του τελευταίου και τα προσκομισθέντα δικαιολογητικά έγγραφα, από την εξέταση στην οποία προέβη η προμνησθείσα πρεσβεία δεν προέκυψε επαρκής οικονομική εδραίωση, ικανή να αποτελέσει εγγύηση για την πρόθεση επιστροφής στο Ιράν.

16. Στις 8 Φεβρουαρίου 2011, ο E.-R. Koushkaki, ο οποίος αμφισβητεί τη νομιμότητα της δεύτερης απορριπτικής αποφάσεως της γερμανικής πρεσβείας στην Τεχεράνη, προσέφυγε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου αποσκοπώντας στην έκδοση της αιτηθείσας θεωρήσεως.

6 — BGBl. I της 25ης Φεβρουαρίου 2008, σ. 162.

17. Το αιτούν δικαστήριο υποστηρίζει ότι, κατά την άποψή του, οι προϋποθέσεις εισόδου που απαιτεί το άρθρο 21, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων, το οποίο παραπέμπει στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α', γ', δ' και ε', του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, πληρούνται συλλήβδην από τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, ο οποίος διαθέτει ισχύον ταξιδιωτικό έγγραφο, δικαιολόγησε το αντικείμενο και τις συνθήκες παραμονής του στη Γερμανία και δεν είναι καταχωρισμένος στο SIS. Κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν φαίνεται εξάλλου να μην υπάρχουν τα απαραίτητα για την επιστροφή του μέσα, ο δε αιτών δεν συνιστά απειλή για την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός κράτους μέλους.

18. Κατά το αιτούν πάντα δικαστήριο, η μόνη αμφιβολία που υπάρχει είναι κατά πόσον ο προσφεύγων της κύριας δίκης συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, εξαιτίας της ισχυρής μεταναστευτικής πίεσεως στο Ιράν, την οποία προβάλλει ως αμυντικό μέσο η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, και εξαιτίας του κινδύνου παράνομης μεταναστεύσεως του προσφεύγοντος. Για τον λόγο αυτό, το αιτούν δικαστήριο, το οποίο κρίνει εαυτό αρμόδιο να αποφανθεί επί της αιτήσεως θεωρήσεως του προσφεύγοντος της κύριας δίκης στην περίπτωση που αποφασίσει να ακυρώσει την απορριπτική απόφαση της πρεσβείας της Γερμανίας στην Τεχεράνη, διερωτάται σχετικά με τον βαθμό δικανικής πεποιθήσεως που πρέπει να σχηματίσει το δικαστήριο προκειμένου να αποφανθεί επί του ζητήματος κατά πόσον ο αιτών θεωρήση θα εγκαταλείψει πράγματι το γερμανικό έδαφος πριν από τη λήξη ισχύος της θεωρήσεως.

19. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται σχετικά με τις έννομες συνέπειες που απορρέουν από το ότι πληρούνται, ως προς τον προσφεύγοντα, όλες οι προϋποθέσεις εισόδου του άρθρου 21 του κώδικα θεωρήσεων και δεν συντρέχει κανείς από τους μνημονευόμενους στο άρθρο 32, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα λόγους για μη χορήγηση θεωρήσεως. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον, σε μια τέτοια περίπτωση, πρέπει να αναγνωριστεί υπέρ του προσφεύγοντος της κύριας δίκης δικαίωμα στη λήψη θεωρήσεως Σένγκεν.

20. Αντιμέτωπο με δυσχέρεια ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, το Verwaltungsgericht Berlin (Γερμανία) αποφάσισε να αναστείλει τη δίκη και, με απόφαση περί παραπομπής, η οποία περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Φεβρουαρίου 2012, να υποβάλει στο Δικαστήριο, βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, τα ακόλουθα τρία προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Προϋποθέτει η επιβαλλόμενη από το δικαστήριο στην καθής υποχρέωση χορηγήσεως στον προσφεύγοντα θεωρήσεως Σένγκεν ότι το δικαστήριο, προκειμένου να σχηματίσει δικανική πεποίθηση, διαπιστώνει κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων ότι ο προσφεύγων προτίθεται να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη ισχύος της ζητούμενης θεωρήσεως ή αρκεί ότι το δικαστήριο, κατόπιν εξετάσεως κατά το άρθρο 32, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κώδικα θεωρήσεων, δεν έχει εύλογες αμφιβολίες ως προς την πρόθεσή του να αναχωρήσει από το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη ισχύος της ζητούμενης θεωρήσεως;
- 2) Παρέχει ο κώδικας θεωρήσεων αξίωση, λόγω της υπάρξεως δέσμιας αρμοδιότητας, για τη χορήγηση θεωρήσεως Σένγκεν, όταν πληρούνται οι ιδίως κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων όροι εισόδου και δεν υπάρχει κανένας λόγος για την άρνηση χορηγήσεως της θεωρήσεως κατά το άρθρο 32, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων;
- 3) Εμποδίζει ο κώδικας θεωρήσεων την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως, κατά την οποία μπορεί να χορηγηθεί σε αλλοδαπό σύμφωνα με τον κανονισμό [...] 810/2009 θεώρηση, όταν πρόκειται για τη διέλευση από το έδαφος των κρατών Σένγκεν ή όταν υπάρχει πρόθεση διαμονής σ' αυτό το έδαφος όχι άνω των τριών μηνών εντός χρονικού διαστήματος έξι μηνών από την ημέρα της πρώτης εισόδου (θεώρηση Σένγκεν);»

III – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

21. Η Γερμανική, η Βελγική, η Τσεχική, η Δανική, η Εσθονική και η Ελληνική Κυβέρνηση, η Ελβετική Συνομοσπονδία⁷, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου.

22. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 29ης Ιανουαρίου 2013, υπέβαλαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους ο E.-R. Koushkaki, η Γερμανική, η Βελγική, η Τσεχική, η Δανική, η Εσθονική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

IV – Νομική ανάλυση

A – Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

23. Καταρχάς, πρέπει να διατυπωθούν δύο ειδών παρατηρήσεις, σε σχέση, πρώτον, με τη διόρθωση της παραδοχής επί της οποίας στηρίξε τη συλλογιστική του το αιτούν δικαστήριο και, δεύτερον, με την ανάγκη επαναδιατυπώσεως και αναδιαρθρώσεως των υποβληθέντων στο Δικαστήριο ερωτημάτων.

24. Τουτέστιν, αφενός, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι το μοναδικό επίμαχο ζήτημα είναι κατά πόσον ο προσφεύγων της κύριας δίκης παρουσιάζει κίνδυνο παράνομης μεταναστεύσεως ικανό να αποτελέσει απειλή για τη δημόσια τάξη κατά την έννοια των άρθρων 21, παράγραφος 3, στοιχείο δ', και 32, παράγραφος 1, στοιχείο α', περίπτωση νί, του κώδικα θεωρήσεων. Κατά το αιτούν δικαστήριο, δηλαδή, στη διαδικασία εκδόσεως θεωρήσεων, όπως αυτή διέπεται από τον κώδικα θεωρήσεων, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνον ο κίνδυνος παράνομης μεταναστεύσεως που αποτελεί απειλή για τη δημόσια τάξη.

25. Από το γράμμα του άρθρου 21, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων προκύπτει, εντούτοις, σαφώς, ότι ο έλεγχος στον οποίον καταρχήν προβαίνουν οι προξενικές αρχές⁸ αφορά, αφενός, το εάν ο αιτών πληροί τους όρους εισόδου, μεταξύ των οποίων την απουσία απειλής για τη δημόσια τάξη και, αφετέρου, την αξιολόγηση του κινδύνου παράνομης μεταναστεύσεως, του κινδύνου για την εσωτερική ασφάλεια των κρατών μελών και της προθέσεως του αιτούντος να εγκαταλείψει πράγματι το έδαφος του οικείου κράτους μέλους πριν από τη λήξη ισχύος της αιτηθείσας θεωρήσεως. Όπως επισήμαναν αρκετοί εξ όσων παρενέβησαν κατά τη διάρκεια της παρούσας προδικαστικής διαδικασίας, ο κίνδυνος παράνομης μεταναστεύσεως όπως και η αμφιβολία ως προς την πρόθεση απομακρύνσεως από το έδαφος συνιστούν δύο αυτοτελή κριτήρια σε σχέση με εκείνο της απειλής για τη δημόσια τάξη και πρέπει να καθοδηγούν τον έλεγχο των προξενικών αρχών.

26. Κατόπιν αυτής της διευκρίνισσεως, πρέπει, αφετέρου, να υπογραμμισθεί ότι το πρώτο προδικαστικό ερώτημα είναι διατυπωμένο με σαφήνεια, υπό την έννοια ότι το αιτούν δικαστήριο διαθέτει τη νομική εξουσία να υποκαταστήσει την εκτίμηση στην οποία προέβη η πρεσβεία της Γερμανίας στην Τεχεράνη με τη δική του εκτίμηση της μεμονωμένης περιπτώσεως του προσφεύγοντος της κύριας δίκης. Στις παρατηρήσεις της, η Γερμανική Κυβέρνηση τόνισε ότι αμφισβητείται, σε εθνικό επίπεδο, κατά πόσον τα γερμανικά δικαστήρια είχαν την εξουσία, στο πλαίσιο προσφυγής όπως αυτή της κύριας δίκης, να ασκήσουν έλεγχο πλήρους δικαιοδοσίας και να διατάξουν τις προξενικές αρχές να εκδώσουν τη θεώρηση.

⁷ — Σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, της Συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σχετικά με τη σύνδεση της Ελβετικής Συνομοσπονδίας προς τη θέση σε ισχύ, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν (ΕΕ 2008, L 53, σ. 52).

⁸ — Χάριν ευκολίας και για λόγους συνοχής με τον κώδικα θεωρήσεων, η μνεία, στις παρούσες προτάσεις, των προξενικών αρχών θα καλύπτει τόσο τις διπλωματικές αποστολές όσο και τα προξενεία των κρατών μελών.

27. Δεν απόκειται στο Δικαστήριο να εξετάσει ένα τέτοιο ζήτημα, δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ασκούνται οι δικαστικές προσφυγές κατά αποφάσεως περί μη χορηγήσεως θεωρήσεως Σένγκεν εμπίπτουν στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να αναδιατυπωθεί το πρώτο ερώτημα κατά τρόπο ώστε να αφορά το κατά πόσον, προκειμένου να εκτιμηθεί η πρόθεση εγκαταλείψεως του εδάφους, οι επιφορτισμένες με την εν λόγω εκτίμηση αρχές πρέπει να διαπιστώσουν πράγματι την πρόθεση του αιτούντος να επιστρέψει ή κατά πόσον η απουσία εύλογης αμφιβολίας ως προς την ύπαρξη της προθέσεως αυτής μπορεί να επαρκεί ώστε να γίνει δεκτό ότι πληρούται ο όρος εισόδου σχετικά με την πρόθεση εγκαταλείψεως του εδάφους του οικείου κράτους μέλους πριν από τη λήξη ισχύος της ζητούμενης θεωρήσεως. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά, επομένως, την εκ μέρους του Δικαστηρίου διευκρίνιση των προϋποθέσεων εφαρμογής του κριτηρίου αυτού το οποίο συνδέεται με την πρόθεση του αιτούντος να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του.

28. Το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα αφορούν το κατά πόσον, γενικότερα, στην περίπτωση που ο αιτών πληροί όλες τις προϋποθέσεις εισόδου κατά την έννοια του άρθρου 21 του κώδικα θεωρήσεων και δεν συντρέχει κανείς εκ των μνημονευόμενων στο άρθρο 32, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα λόγων για μη χορήγηση, οι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της αιτήσεώς του αρχές οφείλουν –πρέπει– να χορηγήσουν τη θεώρηση, παρά το ότι η ισχύουσα εθνική νομοθεσία προβλέπει μόνον ότι οι αρχές αυτές «μπορούν» να προβούν στην εν λόγω έκδοση. Επομένως, τα δύο αυτά ερωτήματα θα συνεξεταστούν.

B – Επί του πρώτου ερωτήματος, όπως επαναδιατυπώθηκε

29. Ο κώδικας θεωρήσεων επιδιώκει ρητώς τον καθορισμό των διαδικασιών και των προϋποθέσεων εκδόσεως θεωρήσεων τρίμηνης μέγιστης διάρκειας⁹. Επιπλέον, κατά το άρθρο 14 του εν λόγω κώδικα ο αιτών είναι αυτός που φέρει σαφώς το βάρος να αποδείξει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους προσκομίζοντας κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως τα έγγραφα που ορίζει η εν λόγω διάταξη. Σε αυτόν απόκειται, επομένως, να προσκομίσει τις «πληροφορίες βάσει των οποίων μπορεί να εκτιμηθεί η πρόθεσή του να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν τη λήξη ισχύος της αιτηθείσας θεωρήσεως»¹⁰.

30. Μετά την υποβολή της αιτήσεως για χορήγηση θεωρήσεως, οι επιφορτισμένες με τον έλεγχό της αρχές πρέπει να διαπιστώσουν, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 21, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων, όχι μόνον ότι πληρούνται οι όροι εισόδου του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχεία α', γ', δ' και ε', του κώδικα συνόρων Σένγκεν, αλλά επίσης την πρόθεση του αιτούντος να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη ισχύος της ζητούμενης θεώρησης. Το προμνησθέν άρθρο 21 δεν περιέχει επιπλέον κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει να ακολουθούν οι αρχές οσάκις εκτιμούν την ύπαρξη της προθέσεως αυτής για επιστροφή στο κράτος καταγωγής. Μόνον το παράρτημα II του κώδικα θεωρήσεων περιέχει ένα μη εξαντλητικό κατάλογο των δικαιολογητικών εγγράφων που μπορούν να προσκομισθούν λυσιτελώς από τον αιτούντα και επιτρέπουν να εκτιμηθεί η πρόθεσή του να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών¹¹.

9 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 28 και άρθρο 1, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων.

10 — Άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κώδικα θεωρήσεων.

11 — Παράρτημα II, στοιχείο Β, του κώδικα θεωρήσεων. Μεταξύ άλλων, μπορούν να προσκομισθούν αεροπορικό εισιτήριο επιστροφής, αποδείξεις σχετικά με την κατοχή αγαθών ή σχετικά με την ένταξη του αιτούντος στη χώρα καταγωγής.

31. Το άρθρο 21, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων σχετικά με την επαλήθευση των όρων εισόδου και την αξιολόγηση του κινδύνου πρέπει, επομένως, να συνδυάζεται αναγκαστικά με το άρθρο 32 του ίδιου κώδικα σχετικά με τους λόγους απορρίψεως μιας αιτήσεως για χορήγηση θεωρήσεως. Τουτέστιν, κατά το άρθρο 32, παράγραφος 1, στοιχείο β', του εν λόγω κώδικα, η αίτηση θεωρήσεως απορρίπτεται «εάν υπάρχουν *εύλογες αμφιβολίες* ως προς [...] την πρόθεσ[η αναχωρήσεως] από το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη ισχύος της ζητούμενης θεώρησης»¹².

32. Επομένως, από το γράμμα του άρθρου 32, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κώδικα θεωρήσεων προκύπτει ότι, προκειμένου να απορριφθεί αίτηση θεωρήσεως λόγω του ότι δεν υπάρχει πρόθεση εγκαταλείψεως του εδάφους των κρατών μελών, οι αρμόδιες για τον έλεγχο της εν λόγω αιτήσεως αρχές πρέπει να έχουν εύλογη αμφιβολία ως προς την πραγματική πρόθεση επιστροφής του αιτούντος. Η εύλογη αμφιβολία δεν αποβαίνει, επομένως, προς όφελος του αιτούντος. Αντιθέτως, η απλή αμφιβολία δεν αρκεί¹³, πρέπει να είναι εύλογη.

33. Η εύλογη αμφιβολία αποτελεί, ασφαλώς, έννοια ο ορισμός της οποίας είναι ιδιαιτέρως δυσχερής. Θα ήταν, εντούτοις, δυνατόν να υποστηριχθεί ότι η εύλογη αμφιβολία τοποθετείται μεταξύ, αφενός, της πεποιθήσεως, της βεβαιότητας και, αφετέρου, της ελαφράς ή απλώς υποθετικής αμφιβολίας.

34. Πρέπει να επισημανθεί ότι, στον τομέα θεωρήσεων, ορισμένες περιστάσεις εμπόδισαν τον νομοθέτη να κωδικοποιήσει περαιτέρω το περιεχόμενο των κριτηρίων που δύνανται να θεμελιώσουν μια απορριπτική απόφαση και, επομένως, να εξειδικεύσουν τα στοιχεία που μπορούν να ληφθούν υπόψη προς διερεύνηση μιας τέτοιας προθέσεως επιστροφής. Συνεπώς, ήδη από την παρουσίαση του σχεδίου πρότασης κανονισμού για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, η Επιτροπή ανέφερε ότι, «μολονότι αναγνωρίζει ότι η βασική νομοθεσία εφαρμόζεται άμεσα στα κράτη μέλη, [η Επιτροπή] λαμβάνει υπόψη της ότι η ποικιλία των μεμονωμένων περιπτώσεων και των τοπικών συνθηκών δυσχεραίνει σε μεγάλο βαθμό την κατάρτιση λεπτομερών κανόνων που να ισχύουν σε όλες τις συνθήκες και να καλύπτουν όλες τις περιπτώσεις»¹⁴. Εντούτοις, θα ήταν ενδεχομένως λυσιτελές να υποδειχθεί στο αιτούν δικαστήριο, στο μέτρο του δυνατού, υπό ποίο τρόπο μπορούν οι επιφορτισμένες με τον έλεγχο μιας αιτήσεως για χορήγηση θεωρήσεως αρχές να κρίνουν ότι συντρέχει εύλογη αμφιβολία ως προς την πρόθεση εγκαταλείψεως του εδάφους των κρατών μελών.

35. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να γίνει παραπομπή στο εγχειρίδιο για την εξέταση αιτήσεων θεωρήσεως και την τροποποίηση των χορηγηθεισών θεωρήσεων, το οποίο κατήρτισε η Επιτροπή¹⁵ και το οποίο περιέχει οδηγίες σχετικά με την πρακτική εφαρμογή των διατάξεων του κώδικα θεωρήσεων¹⁶ που, παρότι δεν είναι δεσμευτικές, αποδεικνύονται διαφωτιστικές. Στο σημείο 7.12 του εν λόγω εγχειριδίου, υποδεικνύονται στις επιφορτισμένες με τον έλεγχο μιας αιτήσεως για χορήγηση θεωρήσεως αρχές ορισμένα στοιχεία που μπορούν να ληφθούν υπόψη προκειμένου να εκτιμηθεί η πρόθεση επιστροφής του αιτούντος. Εξ αυτών προκύπτει ότι δύο είδη κριτηρίων αξίζουν να εξετασθούν, ήτοι τα κριτήρια σχετικά με την «αντικειμενική» κατάσταση της χώρας καταγωγής του αιτούντος και τα κριτήρια που θα χαρακτηρίζα ως πιο «υποκειμενικά» καθότι αφορούν την ατομική κατάσταση του αιτούντος. Αναγνωρίζεται ρητώς ότι τα τελευταία αυτά κριτήρια «μπορούν να ποικίλουν σε συνάρτηση με τη χώρα διαμονής του αιτούντος»¹⁷, πράγμα που παρέχει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στις αρμόδιες για τη λήψη αποφάσεως αρχές. Εντούτοις, σε κάθε περίπτωση, η

12 — Η υπογράμμιση δική μου.

13 — Καίτοι το σχέδιο πρότασης κανονισμού της Επιτροπής αρκούσαν σε μια απλή μνεία της «αμφιβολίας» [βλ. άρθρο 18, παράγραφος 7, της προτάσεως κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, COM(2006) 403 τελικό της 19ης Ιουλίου 2006], προτιμήθηκε, στο τελικό κείμενο, η μνεία μιας ισχυρότερης αμφιβολίας, ήτοι της εύλογης αμφιβολίας.

14 — Προμνησθέν σχέδιο πρότασης κανονισμού (σημείο 3.3).

15 — Απόφαση της Επιτροπής, της 19ης Μαρτίου 2010, σχετικά με τη θέσπιση του εγχειριδίου για την εξέταση αιτήσεων θεώρησης και την τροποποίηση των χορηγηθεισών θεωρήσεων [C(2010) 1620 τελικό] που τροποποιήθηκε με την απόφαση της Επιτροπής της 4ης Αυγούστου 2011 [C(2011) 5501 τελικό].

16 — Βλ. άρθρο 51 του κώδικα θεωρήσεων.

17 — Προμνησθέν εγχειρίδιο για την εξέταση αιτήσεων θεωρήσεως και την τροποποίηση των χορηγηθεισών θεωρήσεων, σημείο 7.12.

εύλογη αμφιβολία μπορεί να γεννάται μόνον αφού «ληφθούν υπόψη όλα τα στοιχεία προς διασφάλιση της αντικειμενικότητας της εκτιμήσεως»¹⁸ και «κάθε αίτηση πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τα οικεία της χαρακτηριστικά»¹⁹. Επομένως, εύλογη αμφιβολία δεν μπορεί να στηρίζεται αποκλειστικώς σε μια απλή υπόθεση ή σε έλεγχο μόνον των αποκαλούμενων «αντικειμενικών» κριτηρίων σχετικά με την κατάσταση στη χώρα καταγωγής.

36. Για το σύνολο των λόγων αυτών, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, όπως το επαναδιατύπωσα, ότι, κατά την έννοια του άρθρου 21, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων σε συνδυασμό με το άρθρο 32, παράγραφος 1, στοιχείο β', του εν λόγω κώδικα, προκειμένου να είναι δυνατή η απόρριψη αιτήσεως θεωρήσεως εξαιτίας της απουσίας προθέσεως του αιτούντος να επιστρέψει, οι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της αιτήσεως αρχές πρέπει να έχουν εύλογη αμφιβολία ως προς την πραγματική πρόθεση επιστροφής του αιτούντος, έχοντας προηγουμένως λάβει υπόψη όλα τα απαραίτητα προς διασφάλιση αντικειμενικής εκτιμήσεως στοιχεία, στα οποία περιλαμβάνονται τόσο στοιχεία που αφορούν την κατάσταση στη χώρα καταγωγής όσο και στοιχεία που αφορούν την ατομική κατάσταση του αιτούντος και τα δικαιολογητικά έγγραφα που αυτός προσκόμισε.

Γ – Επί του δεύτερου και επί του τρίτου ερωτήματος

37. Με το δεύτερο και το τρίτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί κατά πόσον ο κώδικας θεωρήσεων θεμελιώνει ένα είδος δικαιώματος υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών το οποίο υποχρεώνει τις επιφορτισμένες με την εξέταση της αιτήσεως αρχές να χορηγούν θεώρηση μικρής διάρκειας στον αιτούντα εφόσον αυτός πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου του άρθρου 21 του κώδικα θεωρήσεων και δεν συντρέχει κανείς από τους λόγους μη χορηγήσεως που απαριθμούνται στο άρθρο 32, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα. Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται επίσης κατά πόσον εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία προβλέπει μόνον τη δυνατότητα χορηγήσεως θεωρήσεως οσάκις πληρούνται οι προϋποθέσεις που μόλις περιέγραψα, συνάδει προς τον κώδικα θεωρήσεων.

38. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Γερμανική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι η άρνηση χορηγήσεως θεωρήσεως στον E.-R. Koushkaki δεν βασίσθηκε σε άλλο λόγο πέραν εκείνων που προβλέπει το άρθρο 32, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων και υποστήριξε ότι οι αμφιβολίες σχετικά με την απουσία προθέσεως του προσφεύγοντος της κύριας δίκης να εγκαταλείψει τη Γερμανία πριν από τη λήξη ισχύος της ζητηθείσας θεωρήσεως ήταν ακριβώς εκείνες που είχαν ως αποτέλεσμα την εκ μέρους των γερμανικών προξενικών αρχών λήψη απορριπτικής αποφάσεως. Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο E.-R. Koushkaki πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου του άρθρου 21 του κώδικα θεωρήσεων και δεν συντρέχει κανείς από τους λόγους για άρνηση χορηγήσεως του άρθρου 32, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα. Εντούτοις, επισήμανα ανωτέρω²⁰ ότι η εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου ενδέχεται να πάσχει πλάνη. Δεν αποκλείεται, επομένως, όταν το αιτούν δικαστήριο αποκαταστήσει την πεπλανημένη ερμηνεία, να συμπεράνει ότι οι γερμανικές προξενικές αρχές μπορούσαν ορθώς να απορρίψουν την αίτηση θεωρήσεως του προσφεύγοντος της κύριας δίκης λόγω της εκ μέρους του απουσίας προθέσεως να εγκαταλείψει το έδαφος. Πρέπει, συνεπώς, να διευκρινιστεί ότι μια απάντηση στο δεύτερο και στο τρίτο ερώτημα θα εξακολουθεί, επομένως, να είναι λυσιτελής μόνο στην περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο, αφού λάβει γνώση του ότι η απουσία προθέσεως του αιτούντος να εγκαταλείψει το έδαφος συνιστά όντως, κατά τον κώδικα θεωρήσεων, αυτοτελή λόγο για μη χορήγηση θεωρήσεως σε σχέση με την απειλή για τη δημόσια τάξη, εμμένει στην άποψη ότι ο εν λόγω αιτών πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου του άρθρου 21 του εν λόγω κώδικα και δεν συντρέχει κανείς από τους προβλεπόμενους στο άρθρο 32, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων λόγους απορρίψεως.

18 — Όπ.π.

19 — Όπ.π.

20 — Βλ. σημεία 24 επ. των παρούσων προτάσεων.

39. Τα ερωτήματα αυτά εγείρουν, εμμέσως, το ζήτημα κατά πόσον ο κώδικας θεωρήσεων επέφερε πλήρη εναρμόνιση στον τομέα χορηγήσεως θεωρήσεων μικρής διάρκειας στους υπηκόους τρίτων χωρών με αποτέλεσμα, αφενός, να μην μπορεί κράτος μέλος να προσθέσει μονομερώς οιονδήποτε λόγο απορρίψεως σε εκείνους που ήδη προβλέπει το άρθρο 32, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων και, αφετέρου, να υποχρεούνται ιδίως τα κράτη μέλη, στην περίπτωση που πληρούνται οι απαιτήσεις των άρθρων 21 και 32, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα, να χορηγούν στον αιτούντα θεώρηση μικρής διάρκειας την οποία θα δικαιούται, δικαίωμα που θα μπορεί άμεσα να επικαλείται έναντι του κράτους μέλους στο οποίο κατέθεσε την αίτησή του.

40. Προκειμένου να απαντήσω στα ανωτέρω, θα προβώ καταρχάς σε γραμματική ανάλυση του κώδικα θεωρήσεων, ως προς τον οποίο θέλω να επισημάνω ότι λαμβάνει απλώς υπόψη τη συμπεριφορά που πρέπει να έχει κάθε κράτος μέλος έναντι του αιτούντος. Ως εκ τούτου, θα μελετήσω το σύστημα που καθιερώνει σχετικώς. Εν συνεχεία, θα συμπληρώσω την αξιολόγηση εξετάζοντας κατά πόσον τα πορίσματα των αναλύσεων που μνημονεύθηκαν προηγουμένως συνάδουν προς τους σκοπούς που επιδιώκει ο εν λόγω κώδικας. Τέλος, θα προβώ σε ορισμένες τελικές παρατηρήσεις σχετικά με την προστιθέμενη αξία του.

1. Γραμματική ανάλυση

41. Διαπιστώνεται, πρώτον, ότι ο κώδικας θεωρήσεων δεν περιέχει καμία διάταξη που να καθιερώνει οιαδήποτε υποχρέωση των κρατών μελών να χορηγούν θεώρηση μικρής διάρκειας στους υπηκόους τρίτων χωρών που υποβάλλουν σχετική αίτηση και πληρούν ενδεχομένως τις απαιτήσεις των άρθρων 21 και 32, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα. Τουτέστιν, παρότι το κεφάλαιο IV του κώδικα θεωρήσεων τιτλοφορείται πράγματι «Χορήγηση της θεωρήσεως», οι διατάξεις που περιέχει ουδόλως σχετίζονται με το ζήτημα κατά πόσον υφίσταται δικαίωμα στη χορήγηση θεωρήσεως, αλλά αφορούν κυρίως τους όρους καθορισμού της περιόδου ισχύος ή της διάρκειας της παραμονής²¹, τους όρους υπό τους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν θεώρηση περιορισμένης εδαφικής ισχύος²², τους όρους ισχύος και διάρκειας μιας θεωρήσεως διέλευσης από αερολιμένα²³ καθώς και τις λεπτομέρειες σχετικά με την αυτοκόλλητη θεώρηση²⁴. Το εν λόγω κεφάλαιο IV περιέχει, εξάλλου, το σχετικό με τα «Δικαιώματα που απορρέουν από τη χορηγηθείσα θεώρηση» άρθρο 30 το οποίο όχι μόνον δεν θεμελιώνει δικαίωμα, αλλά διευκρινίζει ότι «[η] απλή κατοχή ενιαίας θεώρησης ή θεώρησης περιορισμένης εδαφικής ισχύος δεν παρέχει αυτόματο δικαίωμα εισόδου».

42. Δεύτερον, πρέπει να σημειωθεί ότι ο κώδικας θεωρήσεων ουδόλως αναφέρει ότι θα επιφέρει πλήρη εναρμόνιση. Τουτέστιν, η αιτιολογική σκέψη 3 ορίζει ότι «η ύπαρξη “κοινού σώματος” νομοθεσίας, ιδίως μέσω της ενοποίησης και της ανάπτυξης του κεκτημένου [οι σχετικές διατάξεις της σύμβασης για την εφαρμογή της συμφωνίας Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 [ΕΕ 2000, L 239, σ. 19] και της κοινής προξενικής εγκυκλίου] [...], αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις συνιστώσες της “*περαιτέρω ανάπτυξης* της κοινής πολιτικής θεωρήσεων ως μέρους ενός πολυεπίπεδου συστήματος με στόχο τη διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών και την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης μέσω της *περαιτέρω εναρμόνισης* των εθνικών νομοθεσιών και των πρακτικών διεκπεραίωσης των τοπικών προξενικών αποστολών”»²⁵. Επιπλέον, η εναρμονισμένη εφαρμογή του κώδικα θεωρήσεων παρουσιάζεται ως στόχος που πρέπει να επιτευχθεί²⁶ και όχι ως πραγματική κατάσταση που απορρέει ήδη από το σύστημα και μόνον που καθιερώνει ο εν λόγω κώδικας.

21 — Βλ. άρθρο 24 του κώδικα θεωρήσεων. Παρατηρείται ειδικότερα ότι η διάταξη αυτή ορίζει ότι «[μ]πορεί να χορηγηθεί θεώρηση για μία, δύο ή πολλαπλές εισόδους» (η υπογράμμιση δική μου).

22 — Βλ. άρθρο 25 του κώδικα θεωρήσεων.

23 — Βλ. άρθρο 26 του κώδικα θεωρήσεων.

24 — Βλ. άρθρα 27 έως 29 του κώδικα θεωρήσεων.

25 — Η υπογράμμιση δική μου.

26 — Βλ., μεταξύ άλλων, αιτιολογικές σκέψεις 18 και 22 του κώδικα θεωρήσεων. Βλ. επίσης την απόφαση της 10ης Απριλίου 2012, C-83/12 PPU, Vo (σκέψη 36).

43. Τρίτον, πρέπει, τέλος, να υπομνηστεί ότι οι λόγοι απορρίψεως που μνημονεύονται στο άρθρο 32, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων είναι διατυπωμένοι κατά ιδιαιτέρως ευρύ τρόπο, ακριβώς επειδή «οι κατά τόπον συνθήκες διαφέρουν»²⁷ με αποτέλεσμα να καθορίσει ο νομοθέτης της Ένωσης, έχοντας πλήρη γνώση της καταστάσεως, ότι η συγκεκριμένη εφαρμογή ορισμένων νομοθετικών διατάξεων αξιολογείται από τις προξενικές αρχές των κρατών μελών σε κάθε τόπο «για να εξασφαλισθεί μια ενιαία εφαρμογή τους προς αποφυγή της “άγρας θεωρήσεων” και της διαφορετικής μεταχείρισης των αιτούντων θεώρηση»²⁸. Οφείλω να διαπιστώσω εν προκειμένω μια ιδιόμορφη αντίφαση μεταξύ της αναγνώρισεως των πολύ διαφορετικών κατά τόπον συνθηκών και της προβαλλόμενης επιδιώξεως εναρμονισμένης εφαρμογής η οποία υπόκειται, εν τέλει, στην αξιολόγηση εκ μέρους των προξενικών αρχών.

44. Επομένως, όσον αφορά το γράμμα του κώδικα θεωρήσεων, από κανένα στοιχείο δεν μπορεί να συναχθεί ότι πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης κατά τον χρόνο της καταρτίσεως του εν λόγω κώδικα ήταν ρητώς να αναγνωρίσει δικαίωμα στη χορήγηση θεωρήσεως μικρής διάρκειας υπέρ των αιτούντων υπηκόων τρίτων χωρών. Σε έναν τόσο ευαίσθητο, όμως, τομέα όπως αυτός δεν μπορούμε να περιοριστούμε στην άποψη ότι ο εν λόγω νομοθέτης αρκέστηκε σε μια έμμεση μόνον αναγνώριση.

45. Απομένει ακόμα να εξετασθεί εάν το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται με τη συστηματική ανάλυση του κώδικα θεωρήσεων.

2. Συστηματική ανάλυση

46. Η έκδοση του κώδικα θεωρήσεων εντάσσεται στο πλαίσιο της προοδευτικής εκπονήσεως μιας πολιτικής θεωρήσεων που αποφασίσθηκε σε επίπεδο Ένωσης, εκπόνηση που δρομολογήθηκε από ορισμένα κράτη μέλη και μεταξύ κρατών μελών στο πλαίσιο της συμφωνίας Σένγκεν, της συμβάσεως για την εφαρμογή της εν λόγω συμφωνίας και της κοινής προξενικής εγκυκλίου. Παράλληλα με την εξέλιξη των συνθηκών, ο τομέας των θεωρήσεων σταδιακά κοινοτικοποιήθηκε.

47. Σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να υποτιμηθεί ο άκρως ευαίσθητος χαρακτήρας που παρουσιάζει, για τα κράτη μέλη, το ζήτημα της χορηγήσεως θεωρήσεων σε υπηκόους τρίτων χωρών. Πράγματι, εάν υφίσταται μια αρχή του διεθνούς δικαίου που θεωρείται ως χαρακτηριστική εκδήλωση της εθνικής κυριαρχίας, είναι εκείνη βάσει της οποίας τα κράτη έχουν το δικαίωμα να ελέγχουν την είσοδο αλλοδαπών στο έδαφός τους²⁹. Ενώ, όμως, τα κράτη μέλη συναίνεσαν, προφανώς, στη μη εφαρμογή μιας τέτοιας αρχής όσον αφορά τους Ευρωπαίους πολίτες, των οποίων η ελεύθερη κυκλοφορία διασφαλίζεται από τον «βασικό συνταγματικό χάρτη της Ένωσης»³⁰, η κατάσταση είναι πολύ λιγότερο προφανής όσον αφορά την πρόσβαση υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών, κατά μείζονα λόγο οσάκις δεν προβάλλεται κανείς άμεσος οικογενειακός δεσμός με πολίτη της Ένωσης³¹.

48. Συνεπώς, η συνεργασία που δρομολογήθηκε στο πλαίσιο της συμφωνίας Σένγκεν και κωδικοποιήθηκε σήμερα από τον κώδικα θεωρήσεων δεν πρέπει να παραβλέψει τις διεθνείς σύγχρονες εξελίξεις. Ως προς τούτο, θα ήταν σκόπιμο να υπομνηστεί ότι, στο πλαίσιο του Προγράμματος της Στοκχόλμης που καταρτίστηκε το 2010³² –δηλαδή μετά τη θέσπιση του κώδικα θεωρήσεων–, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλούσε την Επιτροπή να «ενισχύσει τις προσπάθειές της προκειμένου να διασφαλίσει την αρχή της αμοιβαιότητας των θεωρήσεων και να αποτρέψει την (επαν)εισαγωγή υποχρέωσης θεώρησης από τρίτες χώρες έναντι οιοδήποτε κράτους μέλους και να καθορίσει μέτρα τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν πριν από την επιβολή του μηχανισμού αμοιβαιότητας

27 — Αιτιολογική σκέψη 18.

28 — Όπ.π.

29 — Η αρχή αυτή αναγνωρίστηκε επίσης από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ., μεταξύ άλλων, ΕΔΔΑ, απόφαση N κατά Φινλανδίας της 26ης Ιουλίου 2005, προσφυγή υπ' αριθ. 38885/02, § 158 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 — Απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, 294/83, Les Verts κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 23).

31 — Σε τέτοια περίπτωση, βλ. άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κώδικα θεωρήσεων.

32 — Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες (ΕΕ 2010, C 115, σ. 1).

των θεωρήσεων έναντι των εν λόγω τρίτων χωρών»³³. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνέχισε σημειώνοντας ότι «[τ]ο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προκειμένου να καταστεί δυνατή η μετάβαση σε νέο στάδιο εξέλιξης της κοινής πολιτικής θεωρήσεων και λαμβάνοντας υπόψη τις αρμοδιότητες των κρατών μελών σε αυτόν τον τομέα, καλεί την Επιτροπή να υποβάλει μελέτη σχετικά με τη δυνατότητα να θεσπισθεί κοινός ευρωπαϊκός μηχανισμός έκδοσης θεωρήσεων μικρής διάρκειας»³⁴.

49. Ο αυτόματος χαρακτήρας της χορηγήσεως θεωρήσεως που απορρέει από την αναγνώριση δικαιώματος δύσκολα συνάδει προς τα κρίσιμα αυτά ζητήματα που συνδέονται με την αμοιβαιότητα σε περίπτωση, παραδείγματος χάριν, που μια περιλαμβανόμενη στο παράρτημα Ι του κανονισμού 539/2001 τρίτη χώρα καταστήσει σημαντικά αυστηρότερη την πολιτική της για τη χορήγηση θεωρήσεων σε υπηκόους της Ένωσης.

50. Σε κάθε περίπτωση, από τις πράξεις παραγώγου δικαίου προκύπτει ότι η θεώρηση εκλαμβάνεται όχι ως δικαίωμα, αλλά ως υποχρέωση που επιβάλλεται σε όποιον προτίθεται να διαμείνει για σύντομο διάστημα στο έδαφος κράτους μέλους, ήτοι ως προαπαιτούμενο για την είσοδο στο έδαφος της Ένωσης. Τούτέστιν, ο κανονισμός 539/2001 ορίζει τη θεώρηση ως «άδεια που εκδίδεται από κράτος μέλος ή απόφαση που λαμβάνεται από κράτος μέλος και η οποία απαιτείται με σκοπό την είσοδο σε αυτό το κράτος μέλος [...] για διαμονή η συνολική διάρκεια της οποίας δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες»³⁵. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν δεν αντιλαμβάνεται τη θεώρηση με διαφορετικό τρόπο³⁶. Ως προς τον κώδικα θεωρήσεων, αυτός ουδόλως αναφέρεται ρητώς, όπως υπογράμμισα ανωτέρω, στην ύπαρξη δικαιώματος, αλλά αντιθέτως, υπενθυμίζει επανειλημμένως ότι πρόκειται περί υποχρέωσης την οποία υπέχουν οι ενδιαφερόμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών³⁷ και ορίζει επίσης τη θεώρηση ως μια «εξουσιοδότηση που χορηγείται από κράτος μέλος»³⁸.

51. Το ότι η θεώρηση σχεδιάσθηκε ως υποχρέωση που επιβάλλεται στους ενδιαφερόμενους υπηκόους τρίτων χωρών, και όχι ως δικαίωμα, εξηγείται, μεταξύ άλλων, από την ίδια τη λειτουργία της θεωρήσεως. Εκλαμβάνόμενη ως άδεια πριν από την είσοδο στο έδαφος, πρόκειται περί ενός μέσου για τον έλεγχο των εισόδων, και επομένως των μεταναστευτικών ροών, ενώ παράλληλα μπορεί να συνιστά επίσης μέσο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Η δράση που αναλήφθηκε σε επίπεδο Ένωσης στον τομέα των θεωρήσεων επιδιώκει σαφώς έναν μάλλον αμυντικό σκοπό, ήτοι την καταπολέμηση της παράνομης μεταναστεύσεως³⁹ και την αποφυγή της «άγρας θεωρήσεων»⁴⁰, δηλαδή την αποτροπή της εκ μέρους κράτους μέλους υιοθέτησεως μιας πολιτικής θεωρήσεων, ως προς την οποία να είναι γνωστό ότι ευνοεί τους αιτούντες, δεδομένου ότι μια τέτοια πολιτική εγκυμονεί κίνδυνο αποσταθεροποίησης του χώρου του Σένγκεν εξαιτίας της απουσίας ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα.

52. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο ο κώδικας θεωρήσεων καθιερώνει υποχρέωση να μην εκδίδεται θεώρηση οσάκις δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που απαιτούνται από τον αιτούντα. Το Δικαστήριο έκρινε, εξάλλου, ότι η αυτόματη άρνηση που απαιτείται από τα κράτη μέλη της Συμβάσεως για την εφαρμογή της Συμφωνίας του Σένγκεν σε περίπτωση μη τηρήσεως από τον αιτούντα των όρων εισόδου αποτελούσε «την έκφραση της αρχής της συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών, η

33 — Βλ. σημείο 5.2 του προμνησθέντος προγράμματος.

34 — Όπ.π. Η υπογράμμιση δική μου.

35 — Άρθρο 2 του κανονισμού 539/2001.

36 — Βλ., μεταξύ άλλων, άρθρα 5, παράγραφος 1, στοιχείο β', και 7, παράγραφος 3, στοιχείο α', περίπτωση i, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

37 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 4 και 5, άρθρο 1, παράγραφος 2, και άρθρο 3 του κώδικα θεωρήσεων.

38 — Άρθρο 2, σημείο 2, του κώδικα θεωρήσεων.

39 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 του κανονισμού 539/2001, καθώς και αιτιολογικές σκέψεις 3, 5 και 6 του κώδικα θεωρήσεων. Παρότι ο σκοπός διευκόλυνσεως των νομίμων ταξιδιών μνημονεύεται επίσης στην αιτιολογική σκέψη 3 του κώδικα θεωρήσεων, διαπιστώνεται ότι ο σκοπός καταπολέμησης της παράνομης μεταναστεύσεως είναι πολύ πιο καθοριστικός στο κεκτημένο του Σένγκεν όπως και στον εν λόγω κώδικα [βλ., μεταξύ άλλων, το σημείο V της κοινής προξενικής εγκυκλίου προς τις διπλωματικές και έμμιστες προξενικές αρχές (ΕΕ 2005, C 326, σ. 1)].

40 — Αιτιολογικές σκέψεις 14 και 18 του κώδικα θεωρήσεων.

οποία αποτελεί τη βάση του κεκτημένου του Σένγκεν και η οποία είναι απαραίτητη για τη λειτουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχειρίσεως που αποσκοπεί στη διασφάλιση υψηλού και ενιαίου επιπέδου ελέγχου και παρακολουθήσεως στα εξωτερικά σύνορα με συνέπεια την ελεύθερη διέλευση των συνόρων στο εσωτερικό του χώρου του Σένγκεν»⁴¹.

53. Οι συνδεόμενες με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων απαιτήσεις απαντώνται και στη νομική βάση του κώδικα θεωρήσεων. Συγκεκριμένα, παρότι ο κώδικας θεωρήσεων βασίζεται πράγματι στο άρθρο 62, παράγραφος 2, στοιχείο β', περίπτωση ii, ΕΚ, που προβλέπει τη θέσπιση ρυθμίσεως της Ένωσης σχετικά με «τις θεωρήσεις όταν υπάρχει πρόθεση διαμονής όχι άνω των τριών μηνών, συμπεριλαμβανομένων [...] των διαδικασιών και των όρων χορήγησης θεωρήσεων από τα κράτη μέλη», το άρθρο 62, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΕΚ, το οποίο επίσης μνημονεύεται ως νομική βάση του οικείου κανονισμού, αφορά τη λήψη «μέτρ[ων] για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών τα οποία καθορίζουν προδιαγραφές και διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων προσώπων στα σύνορα αυτά».

54. Επομένως, διατηρώ σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αν, με την έκδοση του κώδικα θεωρήσεων υπό τη μορφή κανονισμού, τα κράτη μέλη συναίνεσαν *de facto* σε ένα ποιοτικώς τόσο θεμελιώδες άλμα, όπως τη μετάβαση από μια βαρύνουσα τα κράτη μέλη υποχρέωση να αρνούνται να χορηγούν θεώρηση, όπως προβλέπεται υπό το καθεστώς του κεκτημένου του Σένγκεν, στην καθιέρωση δικαιώματος το οποίο θα μπορούν να επικαλούνται οι υπήκοοι των τρίτων χωρών, δεδομένου ότι καμία διάταξη και κανένα συστημικό στοιχείο δεν φαίνεται να επιβεβαιώνει την άποψη αυτή.

55. Θα προσέθετα, τέλος, ένα τελευταίο στοιχείο που επιβεβαιώνει, κατά την άποψή μου, το ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν σχεδίασε τον κώδικα θεωρήσεων ως μέσο που καθιερώνει δικαίωμα στη χορήγηση θεωρήσεως. Μεταξύ των μεγάλων επιτευγμάτων του εν λόγω κανονισμού –επιτεύγματα στα οποία θα αναφερθώ εκ νέου κατωτέρω– συμπεριλαμβάνεται η καθιέρωση δικαιώματος προσφυγής κατά των αποφάσεων για μη χορήγηση θεωρήσεως⁴². Εντούτοις, ο νομοθέτης δεν καθιέρωσε ρητώς ένα δικαίωμα ένδικης προσφυγής⁴³ και, παραπέμποντας στα εθνικά δίκαια, ανέθεσε τον καθορισμό του τρόπου ασκήσεως της προσφυγής αυτής στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Επιπλέον, στα κράτη μέλη δόθηκε συμπληρωματική προθεσμία για να αναμορφώσουν σχετικώς τα εθνικά τους συστήματα, η δε ημερομηνία εφαρμογής της διατάξεως που καθιέρωσε το δικαίωμα αυτό προσφυγής μετατέθηκε στις 5 Απριλίου 2011⁴⁴. Από την επίσημη έκθεση για το 2011 του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁵ προκύπτει ότι οι προσφυγές κατά των αποφάσεων για μη χορήγηση θεωρήσεων Σένγκεν ασκούνται, αναλόγως του εκάστοτε κράτους μέλους, είτε ενώπιον διοικητικής αρχής, είτε ενός οιονεί δικαστικού οργάνου, είτε ακόμα ενώπιον δικαστηρίου. Οι διαφορές αυτές, οι οποίες οφείλονται τόσο στην απροθυμία των κρατών μελών να δεσμευτούν επιπλέον ως προς τις διαδικαστικές εγγυήσεις που παρέχονται στους αιτούντες θεώρηση όσο και σε συγκεκριμένες δυσχέρειες που παρουσιάζει η εφαρμογή μιας αποτελεσματικής ένδικης προστασίας έναντι των μη εχόντων πρόσβαση στο εθνικό έδαφος ατόμων, συμβιβάζονται επίσης δυσχερώς με την άποψη περί καθιερώσεως δικαιώματος.

41 — Απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2006, C-503/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2006, σ. I-1097, σκέψη 37). Σχετικά με την υποχρέωση μη εκδόσεως θεωρήσεως, βλ. επίσης τον επικαιροποιημένο κατάλογο συστάσεων για τη σωστή εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν και των καλύτερων πρακτικών: τμήμα σχετικά με την έκδοση θεωρήσεων, της Συντακτικής ομάδας για την επικαιροποίηση του καταλόγου του Σένγκεν για τη χορήγηση θεωρήσεων (έγγραφο 12099/09 της 10ης Ιουλίου 2009, σ. 10).

42 — Βλ. άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων.

43 — Σημειωτέον, εν προκειμένω, ότι ούτε η Επιτροπή στο προμνησθέν σχέδιο πρότασης κανονισμού ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην έκθεσή του επί της εν λόγω προτάσεως κανονισμού (έκθεση Lax της 18ης Απριλίου 2008, A6-0161/2008) εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με την απουσία διευκρινίσεως ως προς τον δικαιοδοτικό ή μη χαρακτήρα της προσφυγής.

44 — Βλ. άρθρο 58, παράγραφος 5, του κώδικα θεωρήσεων.

45 — Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Rapport annuel 2011 – Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2011*, σ. 89 έως 91.

3. Εξέταση της συμβατότητας των αντληθέντων συμπερασμάτων προς τους σκοπούς που επιδιώκει ο κώδικας θεωρήσεων

56. Κατά την εξέταση της συμβατότητας των συμπερασμάτων από την ανωτέρω πραγματοποιηθείσα γραμματική και συστημική ανάλυση προς τους σκοπούς του κώδικα θεωρήσεων, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ο τελευταίος δεν επιδιώκει μόνον τον σκοπό να καθιερωθεί ενιαία συμπεριφορά των κρατών μελών που μετέχουν στον χώρο του Σένγκεν έναντι των αιτούντων θεώρηση ώστε να καταστούν η εκ μέρους αυτών ακολουθητέα διαδικασία και οι εφαρμοστέες προϋποθέσεις πιο διακριτές και σαφείς για τον αιτούντα προκειμένου να του εξασφαλιστεί αξιοπρεπής μεταχείριση και αρμόζουσα στην ανθρώπινή του ιδιότητα.

57. Ο κώδικας θεωρήσεων επιδιώκει, επίσης, έναν άλλο σκοπό που συνδέεται με το γεγονός ότι εντάσσεται στο πλαίσιο της συμπράξεως και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών που μετέχουν στον χώρο του Σένγκεν, τα οποία αποφάσισαν να εφαρμόσουν πραγματική αλληλεγγύη έτσι ώστε τα αποτελέσματα της αποφάσεως που λαμβάνει κράτος μέλος να μην περιορίζονται μόνον στο έδαφος του κράτους μέλους αυτού⁴⁶, αλλά, αντιθέτως, να αφορούν τον χώρο αυτό συνολικώς.

58. Επομένως, ο κώδικας θεωρήσεων εισήγαγε όχι μόνον σειρά υποχρεώσεων για τα κράτη μέλη έναντι του αιτούντος θεώρηση Σένγκεν, αλλά επίσης τον σκοπό να καθιερωθεί το καθήκον κάθε κράτους μέλους έναντι των υπολοίπων κρατών μελών του χώρου του Σένγκεν να αρνούνται τη χορήγηση της θεώρησης αυτής σε περίπτωση που δεν συντρέχουν οι προβλεπόμενοι από τον κώδικα αυτό όροι, εξαιτίας των αποτελεσμάτων που θεωρείται ότι αυτή παράγει σε όλα τα εν λόγω κράτη. Ως προς τούτο, είναι δυνατόν να εκληφθεί ότι η χρήση του ρήματος «μπορεί» στο άρθρο 24, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων έχει εκτενέστερη έννοια σε σχέση με εκείνη που προκύπτει από τη γραμματική και συστημική ερμηνεία του εν λόγω κώδικα. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο ίδιος ο νομοθέτης της Ένωσης προσέδωσε μια σημασία που συνδέεται με τον ανωτέρω υπομνησθέντα σκοπό, δηλαδή εκείνη της δυνατότητας (όπως προκύπτει από τη χρήση του ρήματος «μπορεί») κάθε κράτους του χώρου του Σένγκεν να χορηγεί θεώρηση που παράγει αποτελέσματα *erga omnes* μόνον εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενοι από τον εν λόγω κώδικα όροι.

59. Η τεολογική αυτή ερμηνεία του κώδικα θεωρήσεων μπορεί πράγματι να επιβεβαιώσει τη μη καθιέρωση δικαιώματος στη χορήγηση θεώρησης Σένγκεν.

4. Η προστιθέμενη αξία του κώδικα θεωρήσεων

60. Κατά την άποψή μου, στον παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης και ειδικότερα του κώδικα θεωρήσεων, δεν μπορεί να αναγνωριστεί οιοδήποτε δικαίωμα στη χορήγηση θεώρησης Σένγκεν υπέρ των αιτούντων. Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη δεν έχουν την ευχέρεια να αντιμετωπίζουν καθ' οιονδήποτε τρόπο τις αιτήσεις θεώρησης που τους υποβάλλονται και, παρότι η καθιέρωση δικαιώματος υπέρ του αιτούντος δεν συγκαταλέγεται μεταξύ των συμβολών του, εντούτοις, ο κώδικας θεωρήσεων συνέβαλε αποφασιστικά στη βελτίωση των εγγυήσεων των οποίων τυγχάνει ο αιτών.

⁴⁶ — Με εξαίρεση τις θεωρήσεις που εκδίδονται βάσει του άρθρου 25 του κώδικα θεωρήσεων.

61. Εναρμόνισε τη διαδικασία αιτήσεως θεωρήσεως καθορίζοντας, μεταξύ άλλων, το ύψος του τέλους θεωρήσεως⁴⁷, προτείνοντας ένα υπόδειγμα εντύπου για την αίτηση θεωρήσεως Σένγκεν⁴⁸, διευκρινίζοντας τις προϋποθέσεις παραδεκτού της αιτήσεως⁴⁹ και εισάγοντας υποχρέωση των κρατών μελών να αποφαινούνται επί της αιτήσεως εντός σύντομης προθεσμίας⁵⁰, να αιτιολογούν τις απορριπτικές τους αποφάσεις⁵¹ και να προβλέπουν τη δυνατότητα προσφυγής σε περίπτωση αρνητικής αποφάσεως⁵².

62. Πέραν του ότι περιέλαβε σε ενιαίο κείμενο τις δεσμευτικές διατάξεις σχετικά με τους όρους που διέπουν τη διαδικασία χορηγήσεως θεωρήσεων, ο κώδικας θεωρήσεων ανέπτυξε εμπράκτως τη σχετική πολιτική καθιστώντας την πιο διακριτή, σαφή και συνεκτική⁵³.

63. Η ουσιαστική εναρμόνιση παρουσιάζει, όπως αναφέρθηκε, περισσότερα κενά και υπογραμμίζει τις εξελίξεις της διαδικαστικής εναρμονίσεως καθότι είναι αληθές ότι, ελλείπει σαφούς καθορισμού, σε επίπεδο Ένωσης, των όρων εισόδου, της αξιολογήσεως του κινδύνου και των λόγων απορρίψεως των άρθρων 21 και 32, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων, θα μπορούσαν ενδεχομένως να σημειωθούν αυθαιρεσίες κατά τη διαδικασία χορηγήσεως θεωρήσεων.

64. Επομένως, είναι βασικό να τονιστεί ότι ο νομοθέτης της Ένωσης επιχείρησε να περιορίσει τα μειονεκτήματα αυτά θέτοντας τον κώδικα θεωρήσεων υπό την αιγίδα των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵⁴ και, ιδίως, της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτέστιν, ακολουθώντας τα όσα επιτάσσονται στις αιτιολογικές σκέψεις 6 και 7 του κώδικα θεωρήσεων, το άρθρο 39 αυτού επιβάλλει στα κράτη μέλη να υποδέχονται τους αιτούντες «με ευγένεια»⁵⁵ και καλεί το προσωπικό των προξενείων τους να «[σέβεται] πλήρως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια» και να λαμβάνει μέτρα «ανάλογα με τους επιδιωκόμενους στόχους»⁵⁶ και τηρουμένης της αρχής της αποφυγής των διακρίσεων⁵⁷.

65. Συνεπώς, όποια και αν είναι η ευχέρεια που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη κατά την ουσιαστική εκτίμηση των όρων και των λόγων των άρθρων 21 και 32, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων, η εκτίμηση αυτή πλαισιώνεται επιτακτικώς από τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του αιτούντος, πρωτίστως δε της αξιοπρεπείας του, και από τις αρχές της αναλογικότητας και της αποφυγής των διακρίσεων.

66. Τέλος, πολύ περισσότερο από τη χορήγηση δικαιώματος θεωρήσεως, ο κώδικας θεωρήσεων επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα, πέραν της τηρήσεως των αναγκαίων όρων προκειμένου να παράγει η θεώρηση αποτελέσματα έναντι όλων των κρατών μελών που μετέχουν στον χώρο του Σένγκεν, ώστε να διεξάγεται η διαδικασία κατά τρόπο που να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντος, πράγμα που συνεπάγεται, όπως ήδη ανέφερα, ότι κάθε αίτηση θεωρήσεως πρέπει απαραιτήτως να εξετάζεται, όχι βάσει απλών υποθέσεων, αλλά, αντιθέτως, μέσω σφαιρικής αξιολογήσεως της καταστάσεως, λαμβανομένου προσηκόντως υπόψη του προσωπικού και ανθρώπινου πλαισίου της ατομικής καταστάσεως στην οποία βασίζεται κάθε αίτηση.

47 — Άρθρο 16 του κώδικα θεωρήσεων.

48 — Παράρτημα I του κώδικα θεωρήσεων.

49 — Άρθρα 18 επ. του κώδικα θεωρήσεων.

50 — Άρθρο 23 του κώδικα θεωρήσεων.

51 — Άρθρο 32, παράγραφος 2, του κώδικα θεωρήσεων. Στο παράρτημα VI του εν λόγω κώδικα προτείνεται ένα τυποποιημένο έντυπο για την κοινοποίηση και αιτιολόγηση της απορρίψεως, ακυρώσεως ή ανακλήσεως θεωρήσεως. Εντούτοις, κατά τον κώδικα αυτό, η αιτιολόγηση είναι σχετικά συνοπτική δεδομένου ότι συνίσταται μόνον στη σημείωση ενός τετραγωνιδίου μεταξύ των έντεκα προβλεπόμενων λόγων απορρίψεως, ακυρώσεως ή ανακλήσεως.

52 — Άρθρο 32, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων.

53 — Βλ., επίσης, προμνησθείσα αιτιολογική έκθεση του προμνησθέντος σχεδίου πρότασης κανονισμού.

54 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 29 του κώδικα θεωρήσεων.

55 — Άρθρο 39, παράγραφος 1, του κώδικα θεωρήσεων.

56 — Άρθρο 39, παράγραφος 2, του κώδικα θεωρήσεων.

57 — Άρθρο 39, παράγραφος 3, του κώδικα θεωρήσεων.

67. Για όλους αυτούς τους λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία εξετάστηκαν από κοινού, ότι ο κώδικας θεωρήσεων δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι θεμελιώνει δικαίωμα των αιτούντων στη χορήγηση θεωρήσεως Σένγκεν. Ο εν λόγω κώδικας επιβάλλει, εντούτοις, στα κράτη μέλη να αποφαινόμενται επί των αιτήσεων θεωρήσεως Σένγκεν κατόπιν σφαιρικής αξιολογήσεως της καταστάσεως, λαμβάνοντας προσηκόντως υπόψη, πέραν των αναγκαίων όρων προκειμένου να παράγει η θεώρηση αποτελέσματα έναντι όλων των κρατών μελών που μετέχουν στον χώρο του Σένγκεν, το προσωπικό και ανθρώπινο πλαίσιο της ατομικής καταστάσεως στην οποία βασίζεται κάθε αίτηση, και κατόπιν μιας διαδικασίας που να σέβεται πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα, πρωτίστως δε την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, και η οποία να διεξάγεται τηρουμένων των αρχών της αναλογικότητας και της ελλείψεως των διακρίσεων.

V – Πρόταση

68. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα προδικαστικά ερωτήματα του Verwaltungsgericht Berlin:

- 1) Κατά την έννοια του άρθρου 21, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων, σε συνδυασμό με το άρθρο 32, παράγραφος 1, στοιχείο β', του εν λόγω κανονισμού, προκειμένου να είναι δυνατή η απόρριψη αιτήσεως θεωρήσεως εξαιτίας της απουσίας προθέσεως του αιτούντος να επιστρέψει, οι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της αιτήσεως αρχές πρέπει να έχουν εύλογη αμφιβολία ως προς την πραγματική πρόθεση επιστροφής του αιτούντος, έχοντας προηγουμένως λάβει υπόψη όλα τα απαραίτητα προς διασφάλιση αντικειμενικής εκτιμήσεως στοιχεία, στα οποία περιλαμβάνονται τόσο στοιχεία που αφορούν την κατάσταση στη χώρα καταγωγής όσο και στοιχεία που αφορούν την ατομική κατάσταση του αιτούντος και τα δικαιολογητικά έγγραφα που αυτός προσκόμισε.
- 2) Ο κανονισμός 810/2009 δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι θεμελιώνει δικαίωμα των αιτούντων στη χορήγηση θεωρήσεως Σένγκεν. Ο εν λόγω κανονισμός επιβάλλει, εντούτοις, στα κράτη μέλη να αποφαινόμενται επί των αιτήσεων θεωρήσεως Σένγκεν κατόπιν σφαιρικής αξιολογήσεως της καταστάσεως, λαμβάνοντας προσηκόντως υπόψη, πέραν των αναγκαίων όρων προκειμένου να παράγει η θεώρηση αποτελέσματα έναντι όλων των κρατών μελών που μετέχουν στον χώρο του Σένγκεν, το προσωπικό και ανθρώπινο πλαίσιο της ατομικής καταστάσεως στην οποία βασίζεται κάθε αίτηση, και κατόπιν μιας διαδικασίας που να σέβεται πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα, πρωτίστως δε την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, και η οποία να διεξάγεται τηρουμένων των αρχών της αναλογικότητας και της ελλείψεως των διακρίσεων.