



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 6ης Οκτωβρίου 2021¹

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-368/20 και C-369/20

NW

κατά

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)

και

NW

κατά

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

[αίτηση του Landesverwaltungsgericht Steiermark
(περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου
του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης –
Κώδικας συνόρων του Σένγκεν – Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 – Άρθρο 25 –
Προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα – Εθνική κανονιστική ρύθμιση η
οποία προβλέπει πλείονες διαδοχικές περιόδους ελέγχων – Αναλογικότητα –
Άρθρο 72 ΣΛΕΕ – Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων – Άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ»

I. Εισαγωγή

1. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ ορίζει ότι η Ένωση «παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας». Με τις υπό κρίση υποθέσεις, το Δικαστήριο καλείται, κατ' ουσίαν, να αποφανθεί επί της λεπτής ισορροπίας, που προκύπτει από τη διάταξη αυτή, μεταξύ της ελευθερίας των πολιτών της Ένωσης να κυκλοφορούν σε χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα και τη διατήρηση της ασφάλειας του χώρου αυτού.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2. Οι υπό κρίση υποθέσεις αφορούν ειδικότερα την ερμηνεία, ιδίως, του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν². Η διάταξη αυτή αποτελεί εξαίρεση από τη γενική αρχή του εν λόγω κώδικα κατά την οποία επιτρέπεται η διέλευση των εσωτερικών συνόρων χωρίς συνοριακούς ελέγχους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας των προσώπων³. Συναφώς, η παράγραφος 1 του άρθρου αυτού παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν υφίσταται σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, να επαναφέρουν προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, υπό τις προβλεπόμενες στη διάταξη αυτήν προϋποθέσεις. Η παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του εν λόγω άρθρου προβλέπει συναφώς μέγιστη διάρκεια της περιόδου επαναφοράς των ελέγχων έξι μηνών.

3. Στις υπό κρίση υποθέσεις, το Δικαστήριο καλείται, κατά βάση, να κρίνει κατά πόσον το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αντιτίθεται σε εκ νέου εφαρμογή της παραγράφου 1 σε περίπτωση που κράτος μέλος, κατά τη λήξη της προβλεπόμενης στην παράγραφο 4 του άρθρου αυτού περιόδου των έξι μηνών, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

4. Το ερώτημα ανέκυψε στο πλαίσιο της επαναφοράς από τη Δημοκρατία της Αυστρίας των ελέγχων στα σύνορα μεταξύ του εν λόγω κράτους μέλους και της Δημοκρατίας της Σλοβενίας βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Εκτιμώντας, κατ' ουσίαν, ότι αντιμετώπιζε *συνεχιζόμενες* σοβαρές απειλές, η Δημοκρατία της Αυστρίας είχε επαναφέρει τους ελέγχους πολλές φορές διαδοχικά δυνάμει της διάταξης αυτής, κάθε φορά για διάστημα έξι μηνών. Επισημαίνεται ωστόσο ότι το υποβληθέν ερώτημα εντάσσεται σε ευρύτερο πλαίσιο. Συγκεκριμένα, πολλά άλλα κράτη μέλη έχουν επαναφέρει επί σειρά ετών τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά τους προβαίνοντας σε διαδοχική εφαρμογή της ίδιας αυτής διάταξης για παρόμοιους λόγους⁴.

5. Στο τέλος της αναλύσεώς μου, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους, κατά την άποψή μου, το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν αντιτίθεται, καταρχήν, σε εκ νέου εφαρμογή της παραγράφου του 1, όταν κράτος μέλος, κατά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών που προβλέπεται στην παράγραφο 4 του άρθρου αυτού, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια. Εντούτοις, όταν πρόκειται, κατ' ουσίαν, για προηγούμενη σοβαρή απειλή που συνεχίζεται, εκτιμώ ότι, για τους σκοπούς της εκ νέου εφαρμογής, η αρχή της αναλογικότητας συνεπάγεται την τήρηση των ιδιαίτερα αυστηρών κριτηρίων που θα αναπτύξω.

² Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ 2016, L 77, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016 (ΕΕ 2016, L 251, σ. 1) (στο εξής: κώδικας συνόρων του Σένγκεν).

³ Άρθρο 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

⁴ Όπως το αντιλαμβάνομαι, πρόκειται τουλάχιστον για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Βασίλειο της Δανίας, το Βασίλειο της Σουηδίας και τη Γαλλική Δημοκρατία, που αποτελούν επίσης ενδιαφερόμενα μέρη στις υπό κρίση υποθέσεις (βλ. επίσης, συναφώς, κατάλογο κοινοποιήσεων διαθέσιμο στη διαδικτυακή διεύθυνση https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν

6. Το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με τίτλο «Γενικό πλαίσιο για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα», προβλέπει τα εξής:

«1. Όταν στον χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα υπάρχει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα κράτος μέλος, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί κατ' εξαίρεση να επαναφέρει τους ελέγχους στα σύνορα σε όλα τα εσωτερικά του σύνορα ή σε συγκεκριμένα μέρη τους για περιορισμένη περίοδο που δεν υπερβαίνει τις 30 ημέρες ή για την προβλεπόμενη διάρκεια της σοβαρής απειλής εάν αυτή υπερβαίνει τις 30 ημέρες. Η εμπέδωση και η διάρκεια της προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής.

2. Οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα επαναφέρονται μόνο ως έσχατη ανάγκη και σύμφωνα με τα άρθρα 27, 28 και 29. Τα κριτήρια που αναφέρονται στα άρθρα 26 και 30 αντίστοιχα λαμβάνονται υπόψη σε κάθε περίπτωση που εξετάζεται το ενδεχόμενο να ληφθεί απόφαση για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με τα άρθρα 27, 28 ή 29 αντίστοιχα.

3. Εάν η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια στο συγκεκριμένο κράτος μέλος συνεχίζεται πέραν της περιόδου που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, το εν λόγω κράτος μέλος μπορεί να παρατείνει τους ελέγχους στα εσωτερικά του σύνορα, λαμβάνοντας υπόψη τα κριτήρια που απαριθμούνται στο άρθρο 26 και σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 27, για τους ίδιους λόγους που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου και, λαμβάνοντας υπόψη τυχόν νέα στοιχεία, για ανανεώσιμες περιόδους μέγιστης διάρκειας 30 ημερών.

4. Η συνολική περίοδος κατά την οποία επαναφέρονται οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα περιλαμβανομένων και των παρατάσεων της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου, δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες. Όταν συντρέχουν οι εξαιρετικές περιστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 29, αυτή η συνολική περίοδος μπορεί να παραταθεί κατ' ανώτατο όριο στα δύο έτη, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου.»

7. Το άρθρο 26 του κώδικα, με τίτλο «Κριτήρια για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα», προβλέπει τα εξής:

«Όταν ένα κράτος μέλος αποφασίζει ως έσχατη ανάγκη να επαναφέρει προσωρινά τους ελέγχους σε ένα ή περισσότερα εσωτερικά σύνορά του ή σε τμήματα αυτών ή αποφασίζει να παρατείνει την εν λόγω επαναφορά σύμφωνα με το άρθρο 25 ή το άρθρο 28 παράγραφος 1, εξετάζει τον βαθμό στον οποίο ένα τέτοιο μέτρο ενδέχεται να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια και αξιολογεί την αναλογικότητα του μέτρου σε σχέση με την απειλή αυτή. Κατά την αξιολόγηση αυτή τα κράτη μέλη λαμβάνουν ιδίως υπόψη τα ακόλουθα:

α) τις πιθανές επιπτώσεις των απειλών για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά του, ειδικότερα έπειτα από τρομοκρατικά συμβάντα ή απειλές, και συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συνδέονται με το οργανωμένο έγκλημα·

β) τις πιθανές επιπτώσεις ενός τέτοιου μέτρου στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.»

8. Το άρθρο 27 του κώδικα, με τίτλο «Διαδικασία για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει του άρθρου 25», ορίζει:

«1. Όταν ένα κράτος μέλος σχεδιάζει να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα βάσει του άρθρου 25, προβαίνει σε κοινοποίηση στα άλλα κράτη μέλη και στην Επιτροπή το αργότερο εντός τεσσάρων εβδομάδων πριν από τη σχεδιαζόμενη επαναφορά ή εντός συντομότερης προθεσμίας όταν οι περιστάσεις που επιτάσσουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν γίνονται γνωστές νωρίτερα από τέσσερις εβδομάδες πριν από τη σχεδιαζόμενη επαναφορά. Προς τον σκοπό αυτό, το εν λόγω κράτος μέλος παρέχει τις ακόλουθες πληροφορίες:

α) τους λόγους της προτεινόμενης επαναφοράς, περιλαμβανομένων όλων των σχετικών στοιχείων με λεπτομερή περιγραφή των γεγονότων που αποτελούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά του·

β) την εμβέλεια της προτεινόμενης επαναφοράς, διευκρινίζοντας το τμήμα ή τα τμήματα των εσωτερικών συνόρων στα οποία προτείνεται η επαναφορά των ελέγχων·

γ) τις ονομασίες των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης·

δ) την ημερομηνία και τη διάρκεια της σχεδιαζόμενης επαναφοράς·

ε) όπου απαιτείται, τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από τα άλλα κράτη μέλη.

Η κοινοποίηση, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο, μπορεί να υποβληθεί από κοινού από δύο ή περισσότερα κράτη μέλη.

Εάν απαιτείται, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει πρόσθετες πληροφορίες από το οικείο/οικεία κράτος μέλος/κράτη μέλη.

2. Οι πληροφορίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1 διαβιβάζονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο την ίδια στιγμή που κοινοποιούνται στα λοιπά κράτη μέλη και στην Επιτροπή, σύμφωνα με την εν λόγω παράγραφο.

[...]

4. Μετά την κοινοποίηση εκ μέρους του κράτους μέλους δυνάμει της παραγράφου 1 και ενόψει της διαβούλευσης που προβλέπεται στην παράγραφο 5, η Επιτροπή ή οποιοδήποτε από τα υπόλοιπα κράτη μέλη μπορεί, με την επιφύλαξη του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, να διατυπώσει γνώμη.

Εάν, βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στην κοινοποίηση ή άλλων πρόσθετων πληροφοριών που έχει λάβει, η Επιτροπή διατηρεί αμφιβολίες όσον αφορά την αναγκαιότητα ή την αναλογικότητα της σχεδιαζόμενης επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ή εάν εκτιμά ότι θα ήταν σκόπιμο να διεξαχθούν διαβουλεύσεις για κάποια πτυχή της κοινοποίησης, εκδίδει γνώμη προς τον σκοπό αυτό.

5. Οι πληροφορίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1, καθώς και η γνώμη που μπορεί να διατυπώσει η Επιτροπή ή οποιοδήποτε κράτος μέλος σύμφωνα με την παράγραφο 4, αποτελούν

αντικείμενο διαβουλεύσεων, συμπεριλαμβανομένων, όπου απαιτείται, κοινών συνεδριάσεων μεταξύ του κράτους μέλους που σχεδιάζει την επαναφορά των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων, των υπόλοιπων κρατών μελών, ιδίως εκείνων που επηρεάζονται άμεσα από τη λήψη τέτοιων μέτρων, και της Επιτροπής, με σκοπό να οργανωθεί, όπου ενδείκνυται, η αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και να εξετασθεί η αναλογικότητα των μέτρων με τα γεγονότα που οδήγησαν στην επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα και με την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

6. Η διαβούλευση της παραγράφου 5 πραγματοποιείται τουλάχιστον 10 ημέρες πριν από την προβλεπόμενη ημερομηνία επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων.»

B. Το αυστριακό δίκαιο

1. O PassG

9. O Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (ομοσπονδιακός νόμος για τα διαβατήρια των Αυστριακών υπηκόων, νόμος του 1992 περί διαβατηρίων, στο εξής: PassG) προβλέπει στο άρθρο 2, παράγραφος 1, τα εξής:

«Εκτός αντίθετης διάταξης διεθνούς συμφωνίας ή αντίθετης διεθνούς πρακτικής, οι Αυστριακοί υπήκοοι (υπήκοοι) πρέπει να διαθέτουν ισχύον ταξιδιωτικό έγγραφο (διαβατήριο ή ισοδύναμο έγγραφο) για την είσοδο στην επικράτεια της Δημοκρατίας της Αυστρίας και την έξοδο από αυτή.»

10. Το άρθρο 24, παράγραφος 1, του νόμου αυτού ορίζει τα εξής:

«Κάθε πρόσωπο το οποίο

1) εισέρχεται παρανόμως στην εθνική επικράτεια ή εξέρχεται παρανόμως από αυτή (άρθρο 2),

[...]

διαπράττει, εκτός εάν η πράξη συνιστά ποινικό αδίκημα, διοικητική παράβαση που τιμωρείται με πρόστιμο ύψους έως 2 180 ευρώ ή με στερητική της ελευθερίας ποινή έως έξι εβδομάδες. Σε περίπτωση υποτροπής, εφόσον συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις, επιβάλλονται σωρευτικώς πρόστιμο και στερητική της ελευθερίας ποινή.»

2. O GrekoG

11. O Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (ομοσπονδιακός νόμος για τη διενέργεια ελέγχων σε πρόσωπα κατά τη διέλευση των συνόρων, νόμος περί ελέγχου στα σύνορα, στο εξής: GrekoG) προβλέπει στο άρθρο 10 με τίτλο «Διέλευση των συνόρων» τα εξής:

«1. Εκτός αντίθετης διάταξης διεθνούς συμφωνίας ή αντίθετης διεθνούς πρακτικής, η διέλευση των εξωτερικών συνόρων επιτρέπεται μόνο στα συνοριακά σημεία διέλευσης.

2. Επιτρέπεται η διέλευση των εσωτερικών συνόρων από οποιοδήποτε σημείο. Όταν προκύπτει ανάγκη για τη διατήρηση της κοινής ηρεμίας, της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Εσωτερικών είναι ωστόσο αρμόδιος, εντός των ορίων των διεθνών συμβάσεων, για την έκδοση αποφάσεως ορίζουσας ότι, για συγκεκριμένη περίοδο, η διέλευση ορισμένων τμημάτων των εσωτερικών συνόρων επιτρέπεται μόνο σε συνοριακά σημεία διέλευσης.

[...]

12. Το άρθρο 11 του εν λόγω νόμου, με τίτλο «Υποχρέωση υποβολής σε συνοριακό έλεγχο», ορίζει τα εξής:

«1. Η διέλευση των συνόρων στα συνοριακά σημεία διέλευσης [...] συνεπάγεται την υποχρέωση του ενδιαφερομένου να υποβληθεί σε έλεγχο (υποχρέωση υποβολής σε συνοριακό έλεγχο).

2. Η διέλευση των εσωτερικών συνόρων δεν συνεπάγεται, πλην των διαλαμβανόμενων στο άρθρο 10, παράγραφοι 2 και 3 περιπτώσεων, υποχρέωση υποβολής σε συνοριακό έλεγχο.

[...]

13. Το άρθρο 12 του εν λόγω νόμου, με τίτλο «Διενέργεια ελέγχου στα σύνορα», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Αρμόδιες για τη διενέργεια ελέγχων στα σύνορα είναι οι αρχές. Οσάκις η διενέργεια ελέγχου συνεπάγεται την άσκηση άμεσης εξουσίας έκδοσης διαταγών και καταναγκασμού από τις διοικητικές αρχές, επιφυλάσσεται στα όργανα της τάξης και τη γενική διεύθυνση της αστυνομίας (άρθρο 12b). [...]

14. Το άρθρο 12a του ίδιου αυτού νόμου, με τίτλο «Εξουσίες των οργάνων της τάξης», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Τα όργανα της τάξης είναι αρμόδια να διενεργούν έλεγχο προσώπου στα σύνορα αν υπάρχουν ενδείξεις ότι το πρόσωπο αυτό υποχρεούται να υποβληθεί σε έλεγχο στα σύνορα [...]

3. Η κανονιστική απόφαση 114/2019

15. Η Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (κανονιστική απόφαση του Ομοσπονδιακού Υπουργού Εσωτερικών σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα), της 9ης Μαΐου 2019 (BGBl. II, 114/2019, στο εξής: κανονιστική απόφαση 114/2019), έχει ως εξής:

«Βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 2, του νόμου περί ελέγχου στα σύνορα (GrekoG), αποφασίζουμε:

Άρθρο 1. Για τη διατήρηση της κοινής ηρεμίας, της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, η διέλευση των εσωτερικών συνόρων με τη Δημοκρατία της Σλοβενίας και την Ουγγαρία διά χερσαίας οδού επιτρέπεται, από τις 13 Μαΐου 2019, ώρα 00:00, έως τις 13 Νοεμβρίου 2019, ώρα 24:00, μόνον από τα συνοριακά σημεία διέλευσης.

Άρθρο 2. Η παρούσα απόφαση παύει να ισχύει τα μεσάνυχτα της 13ης Νοεμβρίου 2019.»

III. Οι διαφορές των κύριων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα

A. Η υπόθεση C-369/20

16. Στις 29 Αυγούστου 2019, ο NW, ερχόμενος από τη Σλοβενία, θέλησε να εισέλθει στην Αυστρία μέσω του συνοριακού σημείου διελεύσεως Spielfeld.

17. Κληθείς από τον επιθεωρητή CO να επιδείξει το διαβατήριό του, ο NW ρώτησε αν επρόκειτο για συνοριακό έλεγχο ή για έλεγχο ταυτότητας. Αφού έλαβε την απάντηση ότι επρόκειτο για συνοριακό έλεγχο, απέδειξε την ταυτότητά του με την άδεια οδηγησεώς του, διότι φρονούσε ότι οι συνοριακοί έλεγχοι, σε εκείνο το χρονικό σημείο, ήταν αντίθετοι προς το δίκαιο της Ένωσης. Ακόμη και αφού ο επιθεωρητής CO κάλεσε επανειλημμένα τον προσφεύγοντα να επιδείξει το διαβατήριό του και τον ενημέρωσε ότι παραβίαζε τον PassG, ο προσφεύγων δεν επέδειξε το διαβατήριό. Ως εκ τούτου, ο επιθεωρητής CO διέκοψε τη διοικητική διαδικασία και ενημέρωσε τον προσφεύγοντα ότι θα ακολουθούσε καταγγελία.

18. Με διοικητική απόφαση ποινικού χαρακτήρα της 7ης Νοεμβρίου 2019, ο NW κρίθηκε ένοχος επειδή, εισερχόμενος στο έδαφος της Δημοκρατίας της Αυστρίας, διήλθε τα αυστριακά ομοσπονδιακά σύνορα χωρίς να διαθέτει ισχύον ταξιδιωτικό έγγραφο. Ως εκ τούτου, ο προσφεύγων παρέβη το άρθρο 2, παράγραφος 1, του PassG και του επιβλήθηκε πρόστιμο ύψους 36 ευρώ κατ' εφαρμογήν του άρθρου 24, παράγραφος 1, του νόμου αυτού. Τα προσαπτόμενα στον προσφεύγοντα πραγματικά περιστατικά περιήλθαν σε γνώση των αρχών από καταγγελία των αστυνομικών της Landespolizeidirektion Steiermark (Γενική Διεύθυνση της Αστυνομίας της Στυρίας, Αυστρία) στις 6 Σεπτεμβρίου 2019. Με απόφαση επιβολής προστίμου της 9ης Σεπτεμβρίου 2019, ο προσφεύγων κρίθηκε στη συνέχεια ένοχος για παράβαση του άρθρου 2, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου. Με τη διοικητική προσφυγή που υπέβαλε στις 23 Σεπτεμβρίου 2019 κατά της ως άνω αποφάσεως επιβολής προστίμου, ο προσφεύγων προέβαλε ότι ο παράνομος χαρακτήρας του ελέγχου που διενεργήθηκε στα σύνορα –δεδομένου ότι ο τίτλος III του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν παρέχει καμία νομική βάση για την επίμαχη διοικητική διαδικασία–, καθώς και η διοικητική διαδικασία και η απόφαση επιβολής προστίμου προσέβαλαν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που του αναγνώριζαν οι διατάξεις του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

19. Το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας επανέφερε τους ελέγχους στα σύνορα με τη Δημοκρατία της Σλοβενίας από τον Σεπτέμβριο του 2015. Από τις 16 Σεπτεμβρίου 2015 έως τις 10 Μαΐου 2016, ο έλεγχος αυτός είχε ως νομική βάση, στο δίκαιο της Ένωσης, αρχικώς το άρθρο 29 του πρώτου κώδικα συνόρων του Σένγκεν [κανονισμός (ΕΚ) 562/2006]⁵, στη συνέχεια δε το άρθρο 25, παράγραφος 2, του κώδικα αυτού⁶. Εν συνεχεία, μεταξύ της 11ης Μαΐου 2016 και της 11ης Νοεμβρίου 2017, η παράταση των ελέγχων στα σύνορα είχε ως νομική βάση τρεις εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου ληφθείσες δυνάμει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

⁵ Κανονισμός 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) (ΕΕ 2006, L 105, σ.1), μετά την τελευταία τροποποίησή του με τον κανονισμό (ΕΕ) 1051/2013, της 22ας Οκτωβρίου 2013 (ΕΕ 2013, L 295, σ. 1). Ο κανονισμός αυτός προηγήθηκε του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Επισημαίνεται ωστόσο ότι, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρέσχον η Αυστριακή Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, δεν πρόκειται για το άρθρο 29 του κανονισμού 562/2006, αλλά για το άρθρο 25 του κανονισμού αυτού που αντιστοιχεί στο άρθρο 28 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

⁶ Επισημαίνεται ωστόσο ότι, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρέσχον η Αυστριακή Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, δεν πρόκειται για το άρθρο 25, παράγραφος 2, του κανονισμού 562/2006, αλλά για το άρθρο 23 του κανονισμού αυτού που αντιστοιχεί στο άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

20. Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν υπέβαλε στο Συμβούλιο, μετά τις 11 Νοεμβρίου 2017, καμία νέα πρόταση παρατάσεως των ελέγχων στα σύνορα βάσει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η παράταση των ελέγχων στα σύνορα της Αυστρίας μετά την ημερομηνία αυτή θα μπορούσε, κατά το αιτούν δικαστήριο, να βρει έρεισμα μόνο στο άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού.

21. Στις 12 Οκτωβρίου 2017, η Δημοκρατία της Αυστρίας κοινοποίησε στην Επιτροπή παράταση της διενέργειας ελέγχων στα σύνορα για έξι μήνες, από τις 11 Νοεμβρίου 2017 έως τις 11 Μαΐου 2018⁷. Οι έλεγχοι στα σύνορα παρατάθηκαν στη συνέχεια κατά έξι ακόμη μήνες, από τις 11 Μαΐου 2018 έως τις 11 Νοεμβρίου 2018⁸, κατόπιν από τις 12 Νοεμβρίου 2018 έως τις 12 Μαΐου 2019⁹, και τέλος από τις 13 Μαΐου 2019 έως τις 13 Νοεμβρίου 2019. Η τελευταία αυτή περίοδος παρατάσεως, κατά τη διάρκεια της οποίας ο ΝW υποβλήθηκε σε έλεγχο, βασιζόταν στην κανονιστική απόφαση 114/2019.

22. Κατά το αιτούν δικαστήριο, ο τρόπος με τον οποίο ενήργησε η Δημοκρατία της Αυστρίας, εκδίδοντας διαδοχικές κανονιστικές πράξεις εθνικού δικαίου, έχει ως αποτέλεσμα τη σώρευση περιόδων των οποίων η συνολική διάρκεια υπερβαίνει τη μέγιστη διάρκεια των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η αδιάλειπτη αυτή διαδοχή υπουργικών αποφάσεων συνιστά σώρευση εξαμηνιαίων περιόδων. Ωστόσο, το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού αποκλείει τέτοια σώρευση και, ακόμη και αν αυτό ήταν δυνατό, η σώρευση αυτή θα καταστρατηγούσε, εν προκειμένω, το χρονικό όριο των δύο ετών που προβλέπεται στη διάταξη αυτήν.

23. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Αντιτίθεται το δίκαιο της Ένωσης σε εθνική νομοθεσία βάσει της οποίας, μέσω διαδοχικών εθνικών κανονιστικών αποφάσεων, προκαλείται σώρευση περιόδων παρατάσεως και, κατ' αυτόν τον τρόπο, καθίσταται δυνατή η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων για διάστημα που υπερβαίνει το χρονικό όριο των δύο ετών το οποίο προβλέπεται στα άρθρα 25 και 29 [του κώδικα συνόρων του Σένγκεν] και χωρίς σχετική εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 29 [του κώδικα αυτού];
- 2) Πρέπει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁰, ιδίως υπό το πρίσμα της αρχής της απουσίας ελέγχων προσώπων στα εσωτερικά σύνορα η οποία καθιερώνεται στο άρθρο 22 του [κώδικα αυτού], να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει το δικαίωμα των προσώπων να μην υποβάλλονται σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, υπό την επιφύλαξη των όρων και εξαιρέσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες και ιδίως στον [ίδιο κώδικα];

⁷ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (κανονιστική απόφαση του Ομοσπονδιακού Υπουργού Εσωτερικών σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, BGBl. II 98/2018).

⁸ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (κανονιστική απόφαση του Ομοσπονδιακού Υπουργού Εσωτερικών σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, BGBl. II 274/2018).

⁹ Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (κανονιστική απόφαση του Ομοσπονδιακού Υπουργού Εσωτερικών σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, BGBl. II 114/2019).

¹⁰ Στο εξής: Χάρτης.

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα:

Πρέπει το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του [Χάρτη], υπό το πρίσμα της πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι αντιτίθενται στην εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία υποχρεώνει ένα πρόσωπο, επ' απειλή διοικητικής κυρώσεως, να επιδείξει διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας κατά την είσοδο μέσω των εσωτερικών συνόρων, ακόμη και όταν ο συγκεκριμένος έλεγχος στα εσωτερικά σύνορα αντιβαίνει στις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης;»

B. Η υπόθεση C-368/20

24. Στις 16 Νοεμβρίου 2019, ο NW, εισερχόμενος με αυτοκίνητο από τη Σλοβενία στο αυστριακό έδαφος, υποβλήθηκε σε συνοριακό έλεγχο βάσει του άρθρου 12α, παράγραφος 1, του GrekoG, στο συνοριακό σημείο διελεύσεως επί του αυτοκινητόδρομου του Spielfeld. Η αρχή συνοριακού ελέγχου κάλεσε τον NW να επιδείξει διαβατήριο ή ταυτότητα προκειμένου να ταυτοποιηθεί.

25. Στις 19 Δεκεμβρίου 2019, ο NW προσέφυγε στη δικαιοσύνη κατά της νομιμότητας του ελέγχου αυτού.

26. Κατόπιν, ιδίως, των προεκτεθέντων στα σημεία 19 έως 22 των παρουσών προτάσεων, το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιτίθεται το δίκαιο της Ένωσης σε εθνική νομοθεσία βάσει της οποίας, μέσω διαδοχικών εθνικών κανονιστικών αποφάσεων, προκαλείται σώρευση περιόδων παρατάσεως και, κατ' αυτόν τον τρόπο, καθίσταται δυνατή η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων για διάστημα που υπερβαίνει το χρονικό όριο των δύο ετών το οποίο προβλέπεται στα άρθρα 25 και 29 [του κώδικα συνόρων του Σένγκεν] και χωρίς σχετική εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 29 [του κώδικα αυτού];

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Πρέπει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του [Χάρτη], ιδίως υπό το πρίσμα της αρχής της απουσίας ελέγχων προσώπων στα εσωτερικά σύνορα η οποία καθιερώνεται στο άρθρο 22 [του εν λόγω κώδικα], να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει το δικαίωμα των προσώπων να μην υποβάλλονται σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, υπό την επιφύλαξη των όρων και εξαιρέσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες και ιδίως στον [ίδιο κώδικα];»

Γ. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

27. Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως στις υποθέσεις C-368/20 και C-369/20, της 23ης Ιουλίου 2020, περιήλθαν στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 5 Αυγούστου 2020. Ο NW, η Αυστριακή, η Δανική, η Γερμανική, η Γαλλική και η Σουηδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή

κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις. Οι ως άνω διάδικοι και μετέχοντες στη διαδικασία, εξαιρουμένης της Σουηδικής Κυβερνήσεως, μετείχαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Ιουνίου 2021.

IV. Ανάλυση

A. Επί της ερμηνείας του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν (πρώτα προδικαστικά ερωτήματα στις υποθέσεις C-368/20 και C-369/20)

28. Με τα πρώτα προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το δίκαιο της Ένωσης αποκλείει τη δυνατότητα κράτους μέλους να επαναφέρει, μέσω διαδοχικών εθνικών κανονιστικών αποφάσεων, τους συνοριακούς ελέγχους για διάστημα που υπερβαίνει το χρονικό όριο που προβλέπεται στα άρθρα 25 και 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

29. Με τα ερωτήματα αυτά, το αιτούν δικαστήριο ερωτά συγκεκριμένα αν οι δύο επίδικοι έλεγχοι στις υποθέσεις των κύριων δικών, οι οποίοι διενεργήθηκαν στα σύνορα μεταξύ Αυστρίας και Σλοβενίας κατά τη διάρκεια του έτους 2019, ήταν σύμφωνοι προς το δίκαιο της Ένωσης λαμβανομένης υπόψη της μέγιστης διάρκειας που προβλέπεται από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν για την επαναφορά τέτοιων ελέγχων¹¹. Προς τούτο, ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει, αφενός, το κρίσιμο μέγιστο χρονικό όριο για την επαναφορά τέτοιων ελέγχων και, αφετέρου, το ζήτημα κατά πόσον το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται στην επαναφορά ελέγχων που υπερβαίνει το όριο αυτό¹². Θα εξετάσω διαδοχικά τα ζητήματα αυτά στις δύο ενότητες που ακολουθούν.

1. Η κρίσιμη εν προκειμένω μέγιστη διάρκεια της περιόδου προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα

30. Κατ' ουσίαν, ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν περιέχει τρεις εξαιρέσεις από τον γενικό κανόνα καταργήσεως των ελέγχων που θέτει το άρθρο 22. Για κάθε μία από τις τρεις αυτές εξαιρέσεις, ο κώδικας προβλέπει διαφορετική μέγιστη διάρκεια.

31. Η πρώτη εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα προϋποθέτει την ύπαρξη *προβλέψιμης*¹³ σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα (ή περισσότερα) κράτος(-η) μέλος(-η), ενώ η δεύτερη εξαίρεση, που

¹¹ Το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει, ως νομική βάση των συνοριακών ελέγχων στο αυστριακό δίκαιο κατά την οικεία περίοδο, την κανονιστική απόφαση 114/2019 (βλ. σημεία 21 και 26 των παρουσών προτάσεων). Σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρέσχε το εν λόγω δικαστήριο, η απόφαση αυτή ίσχυε έως τις 13 Νοεμβρίου 2019, γεγονός που σημαίνει ότι ο δεύτερος επίδικος έλεγχος, της 16ης Νοεμβρίου 2019, διενεργήθηκε μετά από την ημερομηνία αυτή. Στις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δεν διευκρινίζεται αν η περίοδος εφαρμογής της κανονιστικής αυτής αποφάσεως είχε παραταθεί, αλλά λαμβανομένων υπόψη των υποβληθέντων προδικαστικών ερωτημάτων σχετικά με τον δεύτερο έλεγχο, υποθέτω ότι αυτό ισχύει.

¹² Βλ., συναφώς, τις εξηγήσεις του αιτούντος δικαστηρίου, που παρατίθενται στο σημείο 22 των παρουσών προτάσεων.

¹³ Κατά την Επιτροπή, μια σοβαρή απειλή είναι *προβλέψιμη* όταν το γεγονός που απαιτεί την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι προβλέψιμο, όπως σημαντικές αθλητικές διοργανώσεις, πολιτικές διαδηλώσεις και πολιτικές συναντήσεις υψηλού επιπέδου {βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Διακυβέρνηση του Σένγκεν – ενίσχυση του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, της 16ης Σεπτεμβρίου 2011 [COM(2011) 561 τελικό]}. Δεν αμφισβητείται, πάντως, ότι μπορεί επίσης να γίνει επίκληση του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για την αντιμετώπιση άλλων ειδών προβλέψιμων απειλών, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων μεταναστευτικών μετακινήσεων και τρομοκρατικών απειλών.

προβλέπεται στο άρθρο 28 του ίδιου κώδικα, αφορά την περίπτωση *απρόβλεπτης*¹⁴ σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε ένα (ή περισσότερα) κράτος(-η) μέλος(-η), που επιβάλλει την ανάληψη άμεσης δράσης. Η τρίτη εξαίρεση προβλέπεται στο άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και έχει εφαρμογή μόνο σε *εξαιρετικές περιστάσεις* όπου η συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τίθεται σε κίνδυνο επειδή παραμένουν σοβαρές αδυναμίες που σχετίζονται με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα. Για την εφαρμογή της τελευταίας αυτής εξαίρεσεως απαιτείται διαδικασία που περιλαμβάνει σύσταση του Συμβουλίου κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, η οποία δεν απαιτείται για την εφαρμογή των λοιπών εξαίρεσεων.

32. Η κρίσιμη εν προκειμένω εξαίρεση είναι η πρώτη, δεδομένου ότι οι δύο επίδικοι στις υποθέσεις των κύριων δικών έλεγχου διενεργήθηκαν βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν¹⁵.

33. Όσον αφορά την περίοδο για την οποία η εξαίρεση αυτή μπορεί να εφαρμοστεί, το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ορίζει διάρκεια τριάντα ημερών, εκτός εάν η προβλεπόμενη διάρκεια της σοβαρής απειλής υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες. Το άρθρο 25, παράγραφος 3, του κώδικα αυτού επιτρέπει ωστόσο παρατάσεις μέγιστης διάρκειας τριάντα ημερών. Τέλος, το άρθρο 25, παράγραφος 4, του εν λόγω κώδικα προβλέπει *μέγιστη συνολική περίοδο* ή, ακριβέστερα, δύο μέγιστες συνολικές περιόδους. Αφενός, προβλέπει, στην πρώτη περίοδο της παραγράφου αυτής, περίοδο έξι μηνών. Αφετέρου, προβλέπει περίοδο δύο ετών όταν συντρέχουν οι εξαιρετικές περιστάσεις που διαλαμβάνονται στο άρθρο 29 του ίδιου αυτού κώδικα.

34. Το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προβλέπει επομένως δύο διακριτές συνολικές περιόδους για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Συναφώς, εκτιμώ, όπως επισήμανε και το αιτούν δικαστήριο, ότι η κρίσιμη εν προκειμένω μέγιστη περίοδος είναι η μέγιστη περίοδος των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του εν λόγω κώδικα, και όχι η μνημονευόμενη στη δεύτερη περίοδο του άρθρου αυτού περίοδος των δύο ετών.

35. Συγκεκριμένα, το άρθρο 25, παράγραφος 4, δεύτερη περίοδος, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν παραπέμπει στην τρίτη εξαίρεση, που προβλέπεται στο άρθρο 29, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού και η οποία αφορά τις εξαιρετικές περιστάσεις που μνημονεύονται στο σημείο 31 των παρουσών προτάσεων. Το τελευταίο αυτό άρθρο απαιτεί την εφαρμογή διαδικασίας που περιλαμβάνει την έκδοση συστάσεως από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής. Συναφώς, φρονώ ότι το άρθρο 25, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, του εν λόγω κώδικα, και η παραπομπή στο άρθρο 29, παράγραφος 1, του ίδιου κώδικα συνεπάγονται ότι, ελλείψει τέτοιας συστάσεως εκδιδόμενη από το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, δεν υφίστανται εξαιρετικές περιστάσεις κατά την έννοια της διάταξης αυτής οι οποίες

¹⁴ Μια σοβαρή απειλή είναι *απρόβλεπτη* όταν τα γεγονότα που απαιτούν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι, ως εκ της φύσεώς της, απρόβλεπτα. Μπορεί να πρόκειται, παραδείγματος χάριν, για τρομοκρατικές επιθέσεις ή άλλες σημαντικές εγκληματικές ενέργειες, γεγονότα ως προς τα οποία απαιτείται η λήψη κάθε πιθανού μέτρου για την άμεση σύλληψη των δραστών {βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Διακυβέρνηση του Σένγκεν –ενίσχυση του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, της 16ης Σεπτεμβρίου 2011 [COM(2011) 561 τελικό]}.

¹⁵ Βλ., συναφώς, σημεία 20, 21 και 26 των παρουσών προτάσεων.

θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν μέγιστη περίοδο επαναφοράς των ελέγχων έως δύο έτη μέσω «σωρευσεως» των εξαμηνιαίων περιόδων ελέγχου που βασίζονται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού¹⁶.

36. Δεδομένου ότι, εν προκειμένω, οι έλεγχοι που δικαιολόγησαν τις επίδικες επαληθεύσεις είχαν στηριχθεί στο άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, και όχι σε σύσταση του Συμβουλίου εκδιδόμενη δυνάμει του άρθρου 29 του κώδικα αυτού, κρίσιμη για την εκτίμηση της νομιμότητας των ελέγχων που δικαιολόγησαν τις επίδικες επαληθεύσεις είναι η μέγιστη περίοδος των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του εν λόγω κώδικα.

37. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι, όπως ανέφερα στην εισαγωγή των παρουσών προτάσεων, η Δημοκρατία της Αυστρίας είχε ήδη, κατά τον χρόνο των επίδικων επαληθεύσεων, επαναφέρει πολλές φορές διαδοχικά τους ελέγχους δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, κάθε φορά για διάστημα έξι μηνών¹⁷, το κρίσιμο ζήτημα που τίθεται, στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι κατά πόσον το δικαίω της Ένωσης αντιτίθεται στην επαναφορά των ελέγχων για διάστημα που υπερβαίνει τη μέγιστη περίοδο των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του κώδικα αυτού¹⁸.

2. Το δικαίω της Ένωσης αντιτίθεται στην επαναφορά των ελέγχων για διάστημα που υπερβαίνει την περίοδο των έξι μηνών η οποία προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν;

38. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο προαναφερθέν ερώτημα, πρέπει, πρώτον, να ερμηνευθεί ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν και, ειδικότερα, το άρθρο 25, για να διαπιστωθεί αν αντιτίθεται σε προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για διάστημα που υπερβαίνει τους έξι μήνες.

¹⁶ Δεν πρόκειται επομένως, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, για δύο διακριτές περιόδους δύο ετών που προβλέπονται, αντιστοίχως, στο άρθρο 25, παράγραφος 4, δεύτερη περίοδος, και στο άρθρο 29, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, αλλά για μία και μόνη μέγιστη περίοδο δύο ετών η οποία έχει εφαρμογή μόνο σε περίπτωση εξαιρετικών περιστάσεων κατά την έννοια του άρθρου 29 του κώδικα αυτού. Συγκεκριμένα, όπως εξέθεσα στο σημείο 31 των παρουσών προτάσεων, για την επαναφορά των ελέγχων βάσει του άρθρου 29 του εν λόγω κώδικα απαιτείται ειδική διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει σύσταση του Συμβουλίου κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, διότι η διάταξη αυτή προϋποθέτει εξαιρετικές περιστάσεις όπου η *συνολική λειτουργία* του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τίθεται σε κίνδυνο επειδή εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρές αδυναμίες που σχετίζονται με τους ελέγχους στα *εξωτερικά σύνορα*. Εάν γινόταν δεκτό ότι, μέσω του άρθρου 25, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, του ίδιου κώδικα, κράτος μέλος μπορεί αφ' εαυτού να ενεργοποιεί μέγιστη περίοδο δύο ετών, τούτο θα συνιστούσε καταστρατήγηση της σχετικής με τις εξαιρετικές περιστάσεις ειδικής διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

¹⁷ Ειδικότερα, από τα πραγματικά περιστατικά των διαφορών των κύριων δικών προκύπτει ότι πριν από την επαναφορά των ελέγχων που αποτέλεσε τη δικαιολογητική βάση της πρώτης επίδικης επαληθεύσεως, η Δημοκρατία της Αυστρίας είχε ήδη επαναφέρει, τρεις διαδοχικές φορές, τους ελέγχους για περίοδο έξι μηνών βάσει του ίδιου αυτού άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Όσον αφορά τους ελέγχους που αποτέλεσαν τη δικαιολογητική βάση της δεύτερης επίδικης επαληθεύσεως, επρόκειτο συνεπώς για την πέμπτη διαδοχική φορά που η διάταξη αυτή συνιστούσε το νομικό έρεισμα των ελέγχων (βλ., συναφώς, σημεία 20, 21 και 26 των παρουσών προτάσεων).

¹⁸ Πέραν του ζητήματος αυτού, πολλά από τα ενδιαφερόμενα μέρη στις υπό κρίση υποθέσεις τοποθετήθηκαν επίσης επί του ζητήματος αν ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν παρέχει τη δυνατότητα σε κράτος μέλος να σωρεύει τις *διαφορετικές μέγιστες περιόδους* που προβλέπονται στις διάφορες εξαιρέσεις οι οποίες καθορίζονται στα άρθρα 25 έως 30 του κώδικα αυτού. Επομένως, από τα πραγματικά περιστατικά των κύριων δικών προκύπτει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, κατά τον χρόνο των επίδικων επαληθεύσεων, είχε επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα της με τη Δημοκρατία της Σλοβενίας από τετραετίας περίπου στηριζόμενη σε *διάφορες διατάξεις* του εν λόγω κώδικα, ήτοι, με χρονολογική σειρά, κατ' ουσίαν, στα άρθρα 28, 25, 29 και τέλος, εκ νέου στο άρθρο 25 του κώδικα αυτού. Λαμβανομένης υπόψη της ερμηνείας του άρθρου 25, παράγραφος 1, του ίδιου κώδικα, που προτείνω, δεν κρίνω αναγκαίο να τοποθετηθώ επί του θέματος αυτού προκειμένου να δοθεί χρήσιμη απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα.

α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

39. Δεν αμφισβητείται βεβαίως ότι η μέγιστη διάρκεια των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, είναι, αφ' εαυτής, σαφώς ορισμένη. Ωστόσο, δεν μπορεί εξ αυτού να συναχθεί, κατά την άποψή μου, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει ο ΝW με τις γραπτές παρατηρήσεις του, ότι η διάταξη αυτή αντιτίθεται σε οποιαδήποτε επαναφορά ελέγχων που υπερβαίνει τη διάρκεια αυτή.

40. Συγκεκριμένα, όπως επισήμαναν και όλα τα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη, φρονώ ότι προκύπτει σαφώς από τη συνδυασμένη ερμηνεία των παραγράφων 1 έως 4 του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ότι το άρθρο αυτό παρέχει τη δυνατότητα, τουλάχιστον σε *ορισμένο βαθμό*, εκ νέου εφαρμογής του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού και, ως εκ τούτου, νέου υπολογισμού της μέγιστης διάρκειας των έξι μηνών που καθορίζεται στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, πράγμα που συνεπάγεται, στην πράξη, περίοδο που υπερβαίνει τη διάρκεια αυτή.

41. Τούτο απορρέει ειδικότερα από το γεγονός ότι η περίοδος έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν εφαρμόζεται σε επαναφορά που δικαιολογείται από *μία και μόνη* σοβαρή απειλή επακριβώς προσδιορισμένη, πράγμα που συνάγεται, αφενός, από το οριστικό άρθρο «της» και τη δεικτική αντωνυμία «αυτή» που χρησιμοποιούνται, αντιστοίχως, στο άρθρο 25, παράγραφος 1, και στο άρθρο 26, πρώτο εδάφιο, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, για τον προσδιορισμό της συγκεκριμένης απειλής που δικαιολογεί την αρχική προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα¹⁹ και για την ενδεχόμενη παράταση των ελέγχων αυτών²⁰. Αφετέρου, τόσο οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων όσο και οι προβλεπόμενες για την επαναφορά αυτή διαδικασίες προϋποθέτουν ότι η επίμαχη απειλή πρέπει να είναι επακριβώς προσδιορισμένη. Επομένως, όταν τα κράτη μέλη σχεδιάζουν να επαναφέρουν ή να παρατείνουν τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, οφείλουν να κοινοποιήσουν την πρόθεσή τους και να εκθέσουν στα άλλα κράτη μέλη και στην Επιτροπή τους ακριβείς λόγους της επαναφοράς, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται *όλα τα σχετικά στοιχεία με λεπτομερή περιγραφή των γεγονότων* που αποτελούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά τους²¹, τούτο δε προκειμένου η Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη να είναι σε θέση να διατυπώσουν γνώμη επί της νομιμότητας των ελέγχων.

42. Κατά τη γνώμη μου, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, αν κράτος μέλος, το οποίο έχει επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, βρίσκεται, κατά το τέλος της μέγιστης περιόδου έξι μηνών που προβλέπεται από το άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του κώδικα αυτού, ενώπιον άλλης σοβαρής απειλής, που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως *νέα* σοβαρή απειλή, το κράτος μέλος αυτό δύναται επομένως, στο μέτρο που πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις και διαδικασίες, να εφαρμόσει, εκ νέου, τη διάταξη αυτή για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα προκειμένου να αντιμετωπίσει τη *νέα* αυτή σοβαρή απειλή.

43. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνω σκόπιμη τη διάκριση μεταξύ δύο διαφορετικών καταστάσεων. Αφενός, υπάρχει η κατάσταση όπου, κατά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών στη διάρκεια της οποίας οι έλεγχοι στα σύνορα είχαν επιβληθεί εκ νέου για την αντιμετώπιση σοβαρής απειλής, το

¹⁹ Βλ. άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν («[...] την προβλεπόμενη διάρκεια της σοβαρής απειλής [...] για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής») και άρθρο 26, πρώτο εδάφιο, του κώδικα αυτού («αξιολογεί την αναλογικότητα του μέτρου σε σχέση με την απειλή αυτή») (η υπογράμμιση δική μου).

²⁰ Βλ. άρθρο 25, παράγραφος 3, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν («εάν η σοβαρή απειλή [...] συνεχίζεται») (η υπογράμμιση δική μου).

²¹ Πρβλ. άρθρο 27, παράγραφος 1, στοιχείο α', και άρθρο 28, παράγραφος 1.

οικείο κράτος μέλος αντιμετωπίζει *νέα ως εκ της φύσεώς της* σοβαρή απειλή. Θα μπορούσε να πρόκειται, παραδείγματος χάριν, αρχικά για τρομοκρατική απειλή και, στη συνέχεια, για μεταναστευτική ή για υγειονομική κρίση. Στην περίπτωση αυτή, δεν υπάρχει, κατά τη γνώμη μου, καμία αμφιβολία, λαμβανομένων υπόψη των σημείων 40 έως 42 των παρουσών προτάσεων, ότι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν παρέχει τη δυνατότητα εκ νέου εφαρμογής της παραγράφου του 1, όπως εξάλλου υποστηρίζουν και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, πλην του NW.

44. Αφετέρου, υπάρχει η κατάσταση όπου, κατά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών στη διάρκεια της οποίας οι έλεγχοι στα σύνορα είχαν επιβληθεί εκ νέου προκειμένου να αντιμετωπιστεί σοβαρή απειλή, η απειλή αυτή συνεχίζεται, συνιστώντας επομένως περίπτωση που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως *παρατεταμένη απειλή*²².

45. Εν προκειμένω, τα πραγματικά περιστατικά των διαφορών των κύριων δικών, φρονώ ότι προσιδιάζουν στη δεύτερη αυτήν κατάσταση. Από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι η περίοδος επαναφοράς των ελέγχων που αποτέλεσε το έρεισμα για τις δύο επίδικες επαληθεύσεις είχε ως δικαιολογητική βάση τις *συνεχιζόμενες απειλές*²³. Το ουσιώδες ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι επομένως κατά πόσον το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αντιτίθεται, σε μια τέτοια περίπτωση, σε επαναλαμβανόμενη διαδοχική εκ νέου εφαρμογή της παραγράφου 1.

46. Όσον αφορά την κατάσταση μιας *παρατεταμένης* απειλής, η Επιτροπή και ο NW προβάλλουν, κατ' ουσίαν, ότι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αντιτίθεται σαφώς σε εκ νέου εφαρμογή της παραγράφου 1, τούτο δε προκύπτει, ιδίως από το γράμμα καθώς και το ιστορικό θεσπίσεώς του.

47. Καταρχάς, από το γράμμα του, δεδομένου ότι το άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προβλέπει μέγιστη διάρκεια έξι μηνών της περιόδου επαναφοράς των ελέγχων για *μία και μόνη* σοβαρή απειλή²⁴, συνάγεται το συμπέρασμα ότι η μέγιστη αυτή διάρκεια είναι απόλυτη, οπότε η απειλή αυτή δεν θα μπορούσε να δικαιολογήσει, μετά τη λήξη της εν λόγω διάρκειας, εκ νέου εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα

²² Όπως θα εξηγήσω στο σημείο 63 των παρουσών προτάσεων, το Conseil d' État (Συμβούλιο της Επικρατείας, Γαλλία) έχει αποφανθεί επί παρόμοιου με τα ζητήματα που εγείρονται στις υπό κρίση υποθέσεις. Συναφώς, επισημαίνεται ότι ερμηνεύοντας το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το εν λόγω δικαστήριο προέβη σε παρεμφερή διάκριση μεταξύ «μιας νέας απειλής» και «μιας παρατεταμένης απειλής», διάκριση που αντιστοιχεί, κατ' ουσίαν, όπως αντιλαμβάνομαι τους όρους αυτούς, στη διάκριση που γίνεται με τις παρούσες προτάσεις μεταξύ *νέας ως εκ της φύσεώς της* απειλής και *παρατεταμένης* απειλής.

²³ Επισημαίνεται ότι το περιεχόμενο των κοινοποιήσεων της Δημοκρατίας της Αυστρίας στην Επιτροπή, που απεστάλησαν δυνάμει του άρθρου 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και αιτιολόγησαν τους ελέγχους, δεν περιγράφεται στις αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων. Οι κοινοποιήσεις αυτές υποβλήθηκαν εντούτοις από την Επιτροπή. Συναφώς, χωρίς να είναι αναγκαία η κρίση επί της αιτιολογίας όλης της περιόδου ελέγχων κατά τη διάρκεια της οποίας η Δημοκρατία της Αυστρίας επανέφερε τους ελέγχους στα σύνορα, αρκεί η διαπίστωση ότι, όσον αφορά την αιτιολόγηση των ελέγχων που αποτέλεσε το έρεισμα των επίδικων επαληθεύσεων, από την κοινοποίηση της 8ης Απριλίου 2019 σχετικά με τους ελέγχους κατά την περίοδο των έξι μηνών από τις 13 Μαΐου 2019 έως τις 12 Νοεμβρίου 2019, περίοδο κατά την οποία πραγματοποιήθηκε ο πρώτος επίδικος έλεγχος, προκύπτει ότι ο έλεγχος αυτός είχε ως αιτιολογία, ιδίως, τις *μεταναστευτικές μετακινήσεις προς την Ευρώπη και τις δευτερογενείς μετακινήσεις, τη λανθάνουσα τρομοκρατική απειλή σε όλη την Ένωση καθώς και τις πρόσφατες εξελίξεις στα Δυτικά Βαλκάνια*. Οι ίδιοι αυτοί λόγοι, πάντως, είχαν προβληθεί με την κοινοποίηση της 10ης Οκτωβρίου 2018 για την περίοδο ελέγχων των έξι μηνών που είχε προηγηθεί. Ομοίως, από την κοινοποίηση της 10ης Οκτωβρίου 2019 σχετικά με την περίοδο ελέγχων από τις 13 Νοεμβρίου 2019 έως τις 12 Μαΐου 2020, περίοδο κατά την οποία πραγματοποιήθηκε ο δεύτερος επίδικος έλεγχος, προκύπτει ότι ο έλεγχος αυτός είχε ως αιτιολογία παρεμφερείς λόγους (*μεταναστευτικές μετακινήσεις προς την Ευρώπη και δευτερογενείς μετακινήσεις*).

²⁴ Βλ. σημείο 41 των παρουσών προτάσεων.

αυτού, ακόμη και αν η απειλή εξακολουθούσε κατά το πέρας της περιόδου αυτής. Στην αντίθετη περίπτωση, η μέγιστη περίοδος που προβλέπεται από το άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του εν λόγω κώδικα θα ήταν άσκοπη²⁵.

48. Εν συνεχεία, το ιστορικό θεσπίσεως των κανόνων σχετικά με τις μέγιστες περιόδους πρέπει να ερμηνεύεται υπό την ίδια έννοια. Συγκεκριμένα, ο πρώτος κώδικας συνόρων του Σένγκεν, ήτοι ο κανονισμός 562/2006, δεν προέβλεπε μέγιστες περιόδους για την επαναφορά των ελέγχων²⁶, καθόσον αυτές εισήχθησαν αργότερα με τροποποίηση του κανονισμού αυτού²⁷. Εισάγοντας τις μέγιστες αυτές περιόδους, ο νομοθέτης είχε συνεπώς την πρόθεση να ορίσει απόλυτα χρονικά όρια²⁸.

49. Μολονότι, βάσει των προεκτεθέντων, αναγνωρίζω ότι μπορούν να προβληθούν επιχειρήματα υπέρ της προσεγγίσεως της Επιτροπής και του ΝW, εκτιμώ ωστόσο, όπως επισήμαναν και η Αυστριακή, η Δανική, η Γερμανική και η Γαλλική Κυβέρνηση, ότι η παρατιθέμενη στο σημείο 46 των παρουσών προτάσεων ερμηνεία ενέχει τον κίνδυνο να οδηγήσει σε ανεπίτρεπτα, ή ακόμα και παράλογα, αποτελέσματα.

β) Επί της ανάγκης σεβασμού των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών σε θέματα δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας

50. Γίνεται ευρέως δεκτό (η Επιτροπή το έχει εξάλλου και η ίδια αναγνωρίζει²⁹), ότι οι σοβαρές απειλές για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια δεν είναι κατ' ανάγκην χρονικά περιορισμένες. Δεν μπορεί, επομένως, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο μία και μόνη σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια να διαρκεί πέραν της περιόδου των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

51. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η προτεινόμενη από την Επιτροπή και τον ΝW ερμηνεία μπορεί να έχει το ανεπίτρεπτο αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να αναγκάζονται να καταργήσουν τους ελέγχους στα σύνορά τους κατά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών, μολονότι

²⁵ Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται εξάλλου από το γεγονός ότι, όταν ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν προβλέπει στο άρθρο 25, παράγραφος 3, τη δυνατότητα παρατάσεως των ελέγχων που έχουν εκ νέου επιβληθεί, επιτάσσει πράγματι τα κράτη μέλη «[να λαμβάνουν] υπόψη τυχόν νέα στοιχεία». Ο κώδικας αυτός συνεκτιμά επομένως το γεγονός ότι η ειδική σοβαρή απειλή η οποία, αρχικώς, δικαιολόγησε την επαναφορά των ελέγχων, μπορεί να εξελιχθεί με την πάροδο του χρόνου και, ως εκ τούτου, μπορεί επίσης να εξακολουθεί να υφίσταται προϊόντος του χρόνου. Ωστόσο, το άρθρο 25, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, του εν λόγω κώδικα προβλέπει μέγιστη διάρκεια, πράγμα που επιρρωννύει την άποψη ότι η διάρκεια αυτή είναι απόλυτη και δεν μπορεί να εφαρμόζεται πολλές φορές διαδοχικά.

²⁶ Βλ. άρθρο 23, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού αυτού.

²⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 1051/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 562/2006 με σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις (ΕΕ 2013, L 295, σ. 1).

²⁸ Επισημαίνεται ότι οι σχετικές με τα όρια αυτά προπαρασκευαστικές εργασίες θα μπορούσαν να ερμηνευτούν υπό την ίδια έννοια. Κατά τη διαπραγμάτευση που είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση των χρονικών αυτών ορίων, ορισμένες αντιπροσωπείες εντός του Συμβουλίου έθεσαν το ζήτημα των συνεχιζόμενων απειλών και πρότειναν να καταργηθούν τα προτεινόμενα από την Επιτροπή χρονικά όρια, τα οποία αντιστοιχούν στα θεσπισθέντα χρονικά όρια, προβάλλοντας ότι οι έλεγχοι πρέπει να διατηρούνται για όσο διάστημα εξακολουθεί η διαπιστωμένη απειλή (βλ. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> και <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Ωστόσο, η εν λόγω πρόταση τροποποιήσεως δεν έγινε δεκτή. Πάντως, επισημαίνεται ότι από τις προπαρασκευαστικές εργασίες δεν προκύπτει, εξ όσων γνωρίζω, ο λόγος για τον οποίο η προταθείσα τροποποίηση δεν έγινε δεκτή.

²⁹ Βλ. τη σύσταση της Επιτροπής (ΕΕ) 2017/1804, της 3ης Οκτωβρίου 2017, για την εφαρμογή των διατάξεων του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα εντός του χώρου Σένγκεν, από την οποία προκύπτει ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 4, «[α]ν και στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων οι προθεσμίες που ισχύουν επί του παρόντος έχουν αποδειχθεί επαρκείς, τα τελευταία χρόνια έδειξαν ότι ορισμένες σοβαρές απειλές για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, όπως τρομοκρατικές απειλές ή σημαντικές ανεξέλεγκτες δευτερογενείς μετακινήσεις στο εσωτερικό της Ένωσης, ενδέχεται να εξακολουθούν να υφίστανται για μεγάλο διάστημα μετά τις εν λόγω περιόδους».

εξακολουθούν, κατά τον χρόνο εκείνο, να αντιμετωπίζουν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, έναντι της οποίας οι έλεγχοι στα σύνορα θα ήταν απολύτως αναγκαίοι³⁰.

52. Μια τέτοια ερμηνεία θα οδηγούσε εξάλλου σε παράλογα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν, κατά τη γνώμη μου, εν πάση περιπτώσει, να επαναφέρουν εκ νέου τους ελέγχους στα σύνορα δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προκειμένου να αντιμετωπίσουν τη σοβαρή απειλή ορισμένο χρόνο μετά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού. Επισημαίνεται ότι από τον κώδικα αυτόν ουδόλως μπορεί να συναχθεί ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, μπορεί να χρησιμοποιηθεί μία μόνο φορά για ένα και μόνο είδος απειλής κατά την περίοδο ισχύος του ίδιου αυτού κώδικα. Ωστόσο, αν γίνει δεκτό επομένως ότι ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν πολλές φορές το άρθρο 25, παράγραφος 1, θα ήταν εντελώς παράλογο να αναγκάζονται τα κράτη μέλη, όταν αντιμετωπίζουν σοβαρή απειλή έναντι της οποίας θα ήταν απολύτως αναγκαίοι οι έλεγχοι στα σύνορα, να καταργήσουν τους ελέγχους για ορισμένο χρονικό διάστημα (μία ημέρα, τρεις εβδομάδες, έξι μήνες, ακόμη και άλλο χρονικό διάστημα, καθόσον αυτό δεν ορίζεται), με μοναδικό σκοπό να έχουν τη δυνατότητα να επαναφέρουν εκ νέου τους ελέγχους στη συνέχεια.

53. Επιπλέον, και κυρίως, όπως και η Αυστριακή, η Δανική, η Γαλλική και η Γερμανική Κυβέρνηση, εκτιμώ ότι η προτεινόμενη από την Επιτροπή και τον ΝW ερμηνεία ενδέχεται να θίγει τις αρμοδιότητες τηρήσεως της δημόσιας τάξης και διαφύλαξεως της εσωτερικής ασφάλειας που έχουν ανατεθεί στα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 72 ΣΛΕΕ και του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

54. Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν εκδόθηκε, ιδίως, επί τη βάση του άρθρου 77, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι η Ένωση πρέπει να αναπτύσσει πολιτική με στόχο να εξασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων. Στο πλαίσιο αυτό, ο γενικός κανόνας του εν λόγω κώδικα προβλέπει την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ωστόσο, το άρθρο 77, παράγραφος 1, στοιχείο α', ΣΛΕΕ εντάσσεται στον τίτλο V του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΛΕΕ, με τίτλο «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», που περιλαμβάνει επίσης το άρθρο 72 το οποίο ορίζει ότι ο τίτλος V δεν θίγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας. Στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ προστίθεται το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι η Ένωση σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της «εθνικής ασφάλειας».

55. Αναγνωρίζοντας σαφώς τις εξουσίες και τις ευθύνες των κρατών μελών όσον αφορά την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας και της εθνικής ασφάλειας, το άρθρο 72 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ λειτουργούν πρωτίστως ως υπενθύμιση προς τον νομοθέτη της Ένωσης της ανάγκης να προβλέπει, στο πλαίσιο της παράγωγης νομοθεσίας που θεσπίζεται ιδίως βάσει του τίτλου V της Συνθήκης ΛΕΕ, διατάξεις βάσει των οποίων τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα να ανταποκριθούν στις εν λόγω ευθύνες³¹.

³⁰ Τούτου λεχθέντος, επισημαίνεται ότι, με την παρατήρηση αυτή, δεν έχω εξετάσει κατά πόσον η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης κατάσταση αντιστοιχούσε σε σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια έναντι της οποίας οι έλεγχοι στα σύνορα θα ήταν απολύτως αναγκαίοι. Η εν λόγω εκτίμηση εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο.

³¹ Βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα Ε. Sharpston στις υποθέσεις Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας (Προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία) (C-715/17, C-718/17 και C-719/17, EU:C:2019:917, σημείο 202).

56. Αν, όμως, ένα κράτος μέλος αναγκαζόταν να καταργήσει απολύτως αναγκαίους ελέγχους στα σύνορά του κατά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών, το κράτος μέλος αυτό δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί στις εξουσίες και τις ευθύνες που υπέχει δυνάμει του άρθρου 72 ΣΛΕΕ. Μια τέτοια κατάσταση θα ήταν μάλιστα αντίθετη, σε ορισμένες περιπτώσεις, προς το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, στο μέτρο που το κράτος δεν θα ήταν σε θέση πλέον να αντιμετωπίσει απειλή για την εθνική του ασφάλεια. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι εξουσίες και οι ευθύνες των κρατών μελών στον τομέα αυτόν δεν μπορούν να υπόκεινται σε *απόλυτους* χρονικούς περιορισμούς³².

57. Κατά την άποψή μου, είναι αδιανόητο ο νομοθέτης, θεσπίζοντας το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, να είχε ως πρόθεση την επίτευξη τέτοιου αποτελέσματος και, ως εκ τούτου, να αποκλείσει τη δυνατότητα εκ νέου εφαρμογής της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού σε περίπτωση *παρατεταμένης* απειλής, πράγμα που ουδόλως προκύπτει εξάλλου από τις αιτιολογικές σκέψεις του εν λόγω κώδικα³³. Συγκεκριμένα, σκοπός του άρθρου 25 του εν λόγω κώδικα είναι να λαμβάνεται υπόψη η ρητή παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ και συνεπώς να παρέχεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα να ανταποκρίνονται στις ευθύνες που υπέχουν δυνάμει της διάταξης αυτής³⁴.

58. Επιπλέον, η προτεινόμενη από την Επιτροπή και τον ΝW ερμηνεία ενδέχεται να υπονομεύσει έναν εκ των σκοπών του ίδιου κώδικα, που συνίσταται στη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης. Συγκεκριμένα, μολονότι είναι αληθές ότι ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν έχει, βεβαίως, ως σκοπό να διασφαλίζεται η απουσία οποιουδήποτε ελέγχου των προσώπων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, ο κώδικας αυτός έχει επίσης ως σκοπό, όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο, τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και την καταπολέμηση του συνόλου των απειλών για τη δημόσια τάξη³⁵. Συναφώς, σε περίπτωση όπως η μνημονευόμενη στο σημείο 51 των παρουσών προτάσεων, η προτεινόμενη από την Επιτροπή και τον ΝW ερμηνεία δεν ανταποκρίνεται στην, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ανάγκη εξισορροπήσεως των επίμαχων αντικρουόμενων συμφερόντων³⁶, δεδομένου ότι θα κατέληγε στο να ευνοηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εις βάρος της διαφυλάξεως της δημόσιας τάξης.

³² Πρβλ., επίσης, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, La Quadrature du Net κ.λπ. (C-511/18, C-512/18 και C-520/18, EU:C:2020:791, σκέψεις 134 έως 138), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, ότι ο σκοπός της διαφύλαξης της εθνικής ασφάλειας μπορεί να δικαιολογήσει μέτρα που συνεπάγονται επεμβάσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα σοβαρότερες από εκείνες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν οι σκοποί της καταπολέμησης της εγκληματικότητας καθώς και της προστασίας της δημόσιας ασφάλειας. Επομένως, το Δικαστήριο επισήμανε ότι, μολονότι η διάρκεια ισχύος κάθε διαταγής που συνιστά επέμβαση δεν μπορεί να υπερβαίνει ένα προβλέψιμο χρονικό διάστημα, δεν μπορεί εντούτοις να αποκλειστεί ότι η επέμβαση μπορεί, λόγω εξακολούθησης της σοβαρής για την εθνική ασφάλεια απειλής, να ανανεωθεί.

³³ Από τις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 του κανονισμού 1051/2013, ο οποίος εισήγαγε τις μέγιστες περιόδους, προκύπτει ότι ο νομοθέτης, με τις εν λόγω τροποποιήσεις, επιδίωξε να διασφαλίσει τον εξαιρετικό χαρακτήρα των ελέγχων και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της επαναφοράς των ελέγχων σε όλα τα πρόσωπα που έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Στο γενικό αυτό πλαίσιο, οι μέγιστες περίοδοι καθορίστηκαν επειδή «[...] η διάρκεια κάθε προσωρινής επαναφοράς τέτοιων μέτρων θα πρέπει να περιορίζεται στα απολύτως απαραίτητα για την αντιμετώπιση σοβαρής απειλής της δημόσιας τάξης ή της εσωτερικής ασφάλειας».

³⁴ Εν πάση περιπτώσει, προσθέτω ότι η Επιτροπή πρότεινε, το 2017, την αύξηση της διάρκειας των περιόδων επαναφοράς που καθορίζονται με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν [βλ. COM(2017) 571 final]. Πρότεινε, ιδίως, να αυξηθεί η μέγιστη διάρκεια προσωρινής επαναφοράς των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού σε ένα έτος και, σε περίπτωση εξαιρετικών περιστάσεων, έως δύο έτη.

³⁵ Πρβλ. απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2019, E.P. (Απειλή για τη δημόσια τάξη) (C-380/18, EU:C:2019:1071, σκέψεις 44 και 45).

³⁶ Πρβλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, σκέψη 75 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

γ) *Επί της δυνατότητας ερμηνείας του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σύμφωνα με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ*

59. Βάσει των ανωτέρω και λαμβανομένης υπόψη, ιδίως, της γενικής ερμηνευτικής αρχής, κατά την οποία μια πράξη του παραγώγου δικαίου πρέπει να ερμηνεύεται, *στο μέτρο του δυνατού*, κατά τρόπον ώστε να μη θίγεται το κύρος της και σύμφωνα με το σύνολο του πρωτογενούς δικαίου³⁷ το ουσιαστικό ζήτημα που τίθεται είναι κατά πόσον είναι δυνατή η ερμηνεία του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν κατά τρόπον ώστε να μη θίγεται η συμβατότητά του με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, ή αν το άρθρο 25 του κώδικα αυτού πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι απολύτως σαφές και αποκλείει μια τέτοια ερμηνεία, μην παρέχοντας κανένα περιθώριο εκτιμήσεως επ' αυτού³⁸.

60. Φρονώ ότι συντρέχει η πρώτη περίπτωση. Συγκεκριμένα, εκτιμώ ότι, από πολλές απόψεις, η διάταξη που περιλαμβάνεται στο άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν είναι απολύτως σαφής και ότι αφήνει περιθώριο εκτιμήσεως που καθιστά δυνατή την επίτευξη ερμηνείας διασφαλίζουσας τη συμβατότητά της με το πρωτογενές δίκαιο.

61. Συγκεκριμένα, αφενός, μολονότι είναι σαφές ότι η ύπαρξη νέας σοβαρής απειλής μπορεί να δικαιολογήσει την εκ νέου εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, διαπιστώνεται εντούτοις ότι το σημαντικό ζήτημα του τι αποτελεί νέα σοβαρή απειλή σε σχέση με την προηγούμενη απειλή και, ως εκ τούτου, υπό ποιες συνθήκες είναι δυνατή μια εκ νέου εφαρμογή δεν είναι απολύτως σαφές. Τούτο προκύπτει ιδίως από το γεγονός ότι ο κώδικας αυτός δεν περιλαμβάνει ορισμό της «απειλής» υπό την έννοια του άρθρου 25 και, ως εκ τούτου, δεν ορίζει και τους περιορισμούς της. Λαμβανομένων υπόψη της δυναμικής φύσεως μιας απειλής και του πλήθους των πιθανών καταστάσεων στις οποίες μπορεί να υπάρχουν ή να εξελίσσονται απειλές για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια κράτους μέλους, η διάκριση μεταξύ των δύο περιπτώσεων δεν είναι σαφής και αποδεικνύεται δυσχερής στην εφαρμογή της στην πράξη, όπως, ορθώς επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, μεταξύ άλλων, η Γερμανική Κυβέρνηση.

62. Παραθέτω ως παράδειγμα την τρομοκρατική απειλή από ομάδα τζιχαντιστών κατά κράτους μέλους. Αν, στη συνέχεια, το οικείο κράτος μέλος εξακολουθεί να αντιμετωπίζει τρομοκρατική απειλή, αλλά από άλλη ομάδα αυτήν τη φορά, πρόκειται ακόμη για την ίδια απειλή κατά την έννοια του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, απλώς και μόνον επειδή οι δύο απειλές εμπίπτουν στην κατηγορία των «τρομοκρατικών απειλών», τούτο δε μολονότι οι δύο ομάδες

³⁷ Απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2016, Ν. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, σκέψη 48 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

³⁸ Επισημαίνεται ότι, στο μέτρο που το Δικαστήριο εκτιμήσει ότι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν είναι σαφές στο σημείο αυτό, τίθεται το ζήτημα αν το άρθρο αυτό συνεκτιμά αρκούντως τις ευθύνες των κρατών μελών δυνάμει του άρθρου 72 ΣΛΕΕ και/ή του άρθρου 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ και, ως εκ τούτου, αν το εν λόγω άρθρο 25 είναι έγκυρο ή, αντιθέτως, πρέπει να μένει ανεφάρμοστο. Βλ., συναφώς, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία) (C-808/18, EU:C:2020:1029, σκέψεις 212 έως 216 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

χρησιμοποιούν διαφορετικά μέσα, τα οποία χρήζουν διαφορετικής αντιμετώπισης³⁹; Όπως προκύπτει από τα παραδείγματα αυτά, ακόμη και οι συνεχιζόμενες απειλές μπορούν να αλλάζουν μορφή κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μετουσιώνονται σε διαφορετικές απειλές⁴⁰.

63. Εικάζω εξάλλου ότι, λόγω της ελλείψεως σαφήνειας του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας, Γαλλία), προκειμένου να διασφαλίσει μια ερμηνεία σύμφωνη με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, έκρινε, με δύο αποφάσεις, ότι η διάταξη αυτή έχει την έννοια ότι παρέχει τη δυνατότητα εκ νέου εφαρμογής της παραγράφου 1, τόσο σε περίπτωση «νέας απειλής» όσο και σε περίπτωση «παρατεταμένης απειλής»⁴¹. Το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) εξομοίωσε επομένως, όσον αφορά τη δυνατότητα εκ νέου εφαρμογής του άρθρου 25, μια «παρατεταμένη απειλή» με μια «νέα απειλή», ευλόγως κατά τη γνώμη μου λαμβανομένων υπόψη των προαναφερθέντων λόγων.

64. *Αφετέρου*, το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν είναι επίσης σαφές όσον αφορά ένα άλλο ουσιαστικό σημείο το οποίο, κατά την άποψή μου, υποδεικνύει ότι η ερμηνεία της Επιτροπής και του ΝW δεν είναι προφανής. Συγκεκριμένα, αν γίνει δεκτή η παραδοχή που μνημονεύεται στο σημείο 52 των παρουσών προτάσεων, κατά την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να επαναφέρουν εκ νέου τους ελέγχους στα σύνορα μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου από τη λήξη της διάρκειας των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού, τίθεται το ουσιαστικό ζήτημα της διάρκειας της περιόδου αυτής. Καθόσον η διάρκεια αυτή δεν καθορίζεται –δεν μνημονεύεται καν– από τον εν λόγω κώδικα, η προτεινόμενη από την Επιτροπή και από τον ΝW ερμηνεία θα δημιουργούσε, κατά τη γνώμη μου, σημαντικό νομικό κενό και νομική αβεβαιότητα, πράγμα που ενισχύει το επιχείρημα υπέρ της εξομοίωσης μιας *παρατεταμένης* απειλής με μια *νέα ως εκ της φύσεώς της* απειλή για την ερμηνεία του άρθρου 25 του ίδιου κώδικα.

65. Μολονότι εκτιμώ ότι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι παρέχει τη δυνατότητα εκ νέου εφαρμογής της παραγράφου 1 σε περίπτωση *παρατεταμένης* απειλής, φρονώ ωστόσο ότι, όταν η σοβαρή απειλή είναι, κατ' ουσίαν, παρεμφερής με την προηγούμενη σοβαρή απειλή, η απαίτηση της αναλογικότητας που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού συνεπάγεται σημαντικούς περιορισμούς συναφώς, καθόσον θέτει *ιδιαίτερα αυστηρές* προϋποθέσεις για μια τέτοια εκ νέου εφαρμογή.

³⁹ Ή θα μπορούσε να αναφερθεί το παράδειγμα μιας μεταναστευτικής κρίσεως, που χρησιμοποίησε η Γερμανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Συνιστά *νέα* απειλή το γεγονός ότι, για παράδειγμα, αυξήθηκε μόνον ο αριθμός των μεταναστών που διέρχονται παρανόμως τα σύνορα; Πρέπει ο αριθμός αυτός να είναι σημαντικά υψηλότερος, αλλά τότε θεωρείται το ποσοστό σημαντικά υψηλότερο; Είναι το 20 %, ή ένας υψηλότερος αριθμός δεν αρκεί και απαιτείται ο κίνδυνος να προέρχεται από κάτι εντελώς διαφορετικό; Τι ισχύει αν ο αριθμός μειώνεται, αλλά ανακύπτει νέα πηγή κινδύνου, παραδείγματος χάριν, αν οι υπηρεσίες πληροφοριών ενημερώσουν για την παρουσία σημαντικού αριθμού προσώπων μεταξύ των μεταναστών για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι είναι τρομοκράτες;

⁴⁰ Επί του σημείου αυτού, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διευκρίνισε, κατ' ουσίαν, ότι είναι της γνώμης ότι το καθοριστικό στοιχείο για τον χαρακτηρισμό μιας απειλής ως *νέας* είναι το αν η απειλή είναι *νέα ως εκ της φύσεώς της*. Σημειώνεται ότι, καίτοι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν παρέχει βεβαίως τη δυνατότητα μιας εκ νέου εφαρμογής της παραγράφου 1 σε περίπτωση τέτοιας *νέας ως εκ της φύσεώς της απειλής* (βλ., συναφώς, σημείο 43 των παρουσών προτάσεων), ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν δεν περιέχει κανένα στοιχείο από το οποίο να μπορεί να συναχθεί ότι το κριτήριο αυτό (το οποίο εξάλλου, κατά τη γνώμη μου, είναι αυθαίρετο και εξαιρετικά περιοριστικό υπό το πρίσμα των σημείων 61 και 62 των παρουσών προτάσεων) είναι καθοριστικό για την εκ νέου εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

⁴¹ Βλ. απόφαση αριθ. 415291 της 28ης Δεκεμβρίου 2017, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) και λοιποί (σημεία 7 και 8), καθώς και απόφαση αριθ. 425936 της 16ης Οκτωβρίου 2019, ANAFE και Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI) (σημεία 6 και 7), σχετικά με τις αποφάσεις των γαλλικών αρχών να επαναφέρουν τους ελέγχους στα εσωτερικά χερσαία σύνορα με το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο, τη Γερμανία, την Ελβετική Συνομοσπονδία, την Ιταλία και την Ισπανία καθώς και στα ενάερια και θαλάσσια σύνορα, από 1ης Νοεμβρίου 2017 έως τις 30 Απριλίου 2018 και από 1ης Νοεμβρίου 2018 έως τις 30 Απριλίου 2019.

δ) *Επί της ανάγκης πλαισιώσεως της εκ νέου εφαρμογής του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν από ιδιαίτερα αυστηρά κριτήρια*

66. Υπενθυμίζεται ότι όλα τα ουσιαστικά κριτήρια που προβλέπονται από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν πρέπει να πληρούνται για την εφαρμογή και, ως εκ τούτου, και για την εκ νέου εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1. Τούτο συνεπάγεται ότι πρέπει να πρόκειται για *εξαιρετική* περίπτωση που συνδέεται με την ύπαρξη *πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής, στρεφόμενης* κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, ότι η εμπέλεια και η διάρκεια της προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα περιορίζονται στα *απολύτως απαραίτητα* για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής και ότι οι έλεγχοι επαναφέρονται μόνο ως *έσχατη ανάγκη*⁴². Δυνάμει του άρθρου 26 του κώδικα αυτού, το οικείο κράτος μέλος οφείλει να εξετάζει τον βαθμό στον οποίο η επαναφορά των ελέγχων ενδέχεται να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια και να αξιολογεί την αναλογικότητα του μέτρου σε σχέση με την απειλή αυτή λαμβάνοντας, ιδίως, υπόψη τις πιθανές επιπτώσεις της απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά του καθώς και τις πιθανές επιπτώσεις ενός τέτοιου μέτρου στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

67. Συναφώς, εκτιμώ, όπως επισήμανε και η Γαλλική Κυβέρνηση, ότι η προαναφερθείσα προϋπόθεση περί αναλογικότητας συνεπάγεται ότι, όταν σχεδιάζεται η λήψη μέτρου ανανεώσεως των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα επειδή εξακολουθεί να υφίσταται απειλή, η σχετική πείρα επιτάσσει το οικείο κράτος μέλος να προβαίνει σε *έτι ενδελεχέστερη* αξιολόγηση της αυστηρής αναλογικότητας του μέτρου προκειμένου να αποδεικνύεται η απόλυτη αναγκαιότητα της συνέχισης των ελέγχων. Λαμβανομένης υπόψη, δηλαδή, της περιόδου κατά την οποία είχε ήδη εφαρμοστεί ο έλεγχος, το κράτος μέλος που εξετάζει το ενδεχόμενο εκ νέου εφαρμογής του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν πρέπει ιδίως να εξηγεί, βάσει συγκεκριμένων, αντικειμενικών και εμπειριστατωμένων σχετικών αναλύσεων, αφενός, τους λόγους για τους οποίους η ανανέωση των ελέγχων είναι *ενδεδειγμένη*, αξιολογώντας τον *βαθμό αποτελεσματικότητας του αρχικού μέτρου επαναφοράς των ελέγχων*. Αφετέρου, πρέπει να διευκρινίζει γιατί αυτό παραμένει *αναγκαίο* μέσο, εξηγώντας τους λόγους για τους οποίους κανένα άλλο μέτρο λιγότερο επαχθές δεν θα ήταν επαρκές, όπως, παραδείγματος χάριν, η χρήση του αστυνομικού ελέγχου⁴³, των πληροφοριών, της αστυνομικής συνεργασίας σε επίπεδο Ένωσης καθώς και της διεθνούς αστυνομικής συνεργασίας⁴⁴.

⁴² Βλ. άρθρο 25, παράγραφοι 1 και 2, καθώς και αιτιολογικές σκέψεις 22, 23 και 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

⁴³ Συναφώς, υπενθυμίζεται, αφενός, ότι, βάσει του άρθρου 23, στοιχείο α', του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η μη διενέργεια ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα που προβλέπεται στο άρθρο 22 του κώδικα αυτού δεν θίγει την άσκηση αστυνομικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους των αρμόδιων αρχών δυνάμει της νομοθεσίας κάθε κράτους μέλους, εφόσον η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών δεν έχει ισοδύναμο αποτέλεσμα με τους συνοριακούς ελέγχους, τούτο δε ισχύει και στις παραμεθόριες περιοχές. Αφετέρου, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 177), τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια να εξακριβώνουν ότι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτειά τους φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο.

⁴⁴ Επισημαίνεται, συναφώς, ότι το αίσθημα ασφάλειας των πολιτών δεν αρκεί βεβαίως για να δικαιολογήσει μια (εκ νέου) εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Επισημαίνεται, επίσης, ότι, γενικώς, πάντα θα υφίστανται απειλές κατά των κρατών μελών και ότι η συνεπώς η ύπαρξη απειλής δεν αρκεί για την (εκ νέου) εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού. Όπως προκύπτει από το σημείο 66 των παρουσών προτάσεων, η (εκ νέου) εφαρμογή της διατάξεως αυτής απαιτεί *πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή* απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια κράτους μέλους, και πρόκειται συνεπώς για εξαιρετικές και σαφώς προσδιορισμένες περιπτώσεις [πρβλ. επίσης, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία) (C-808/18, EU:C:2020:1029, σκέψη 214 και εκεί μνημονεύομενη νομολογία, σχετικά με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ)].

68. Προτείνω στο Δικαστήριο, με την εκδοθησόμενη απόφαση, να διευκρινίσει την εν λόγω προϋπόθεση της αυστηρής αναλογικότητας⁴⁵.

69. Η ερμηνεία που προτείνω συνεπάγεται ότι, για την εκτίμηση της νομιμότητας εκ νέου εφαρμογής του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν σε περίπτωση *παρατεταμένης* απειλής, πρέπει να εξακριβώνεται αν πληρούνται η εν λόγω προϋπόθεση της αυστηρής αναλογικότητας⁴⁶. Όταν πρόκειται, όπως εν προκειμένω, για εκ νέου εφαρμογή που επαναλαμβάνεται πολλές φορές διαδοχικά, έπεται ότι η προϋπόθεση αυστηρής αναλογικότητας καθίσταται έτι επιτακτικότερη σε κάθε εκ νέου εφαρμογή.

70. Πέραν των ουσιαστικών κριτηρίων που μνημονεύονται ανωτέρω, υπενθυμίζεται, επιπλέον, ότι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν πλαισιώνεται επίσης από *διαδικαστικές* διατάξεις που έχουν, ιδίως, σκοπό να διασφαλίσουν –υπό τη μορφή ελέγχου που ασκείται από την Επιτροπή– ότι τα ουσιαστικά κριτήρια πληρούνται κάθε φορά που ένα κράτος μέλος σχεδιάζει να επαναφέρει (ή να παρατείνει ή να ανανεώσει) τους ελέγχους στα σύνορά του⁴⁷.

71. Επομένως, δυνάμει του άρθρου 27 του κώδικα αυτού, πριν αποφασίσει να λάβει τέτοιο μέτρο, το κράτος μέλος πρέπει να κοινοποιήσει στην Επιτροπή (και στα άλλα κράτη μέλη) τους λόγους για την απόφασή του. Κατόπιν της κοινοποίησής αυτής, η Επιτροπή (ή οποιοδήποτε από τα υπόλοιπα κράτη μέλη) «μπορεί» να διατυπώσει γνώμη. Ωστόσο, αν η Επιτροπή διατηρεί αμφιβολίες όσον αφορά την αναγκαιότητα ή την αναλογικότητα της σχεδιαζόμενης επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, *οφείλει* να εκδώσει γνώμη προς τον σκοπό αυτόν. Αντιθέτως προς όσα υποστήριξε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εκτιμώ ότι εντεύθεν απορρέει *υποχρέωση*, και όχι απλώς δυνατότητα, του θεσμικού αυτού οργάνου να εκδώσει γνώμη σε τέτοια περίπτωση. Κατά την άποψή μου, τούτο προκύπτει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 27, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, δυνάμει του οποίου η Επιτροπή «μπορεί» να διατυπώσει γνώμη επί των κοινοποιήσεων των κρατών μελών, ενώ το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου αυτής προβλέπει ότι η Επιτροπή «εκδίδει» γνώμη προς τον σκοπό αυτόν εάν διατηρεί αμφιβολίες όσον αφορά την αναγκαιότητα ή την αναλογικότητα της σχεδιαζόμενης επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Ο ενεστώτας οριστικής μόνο του ρήματος εκδίδω χρησιμοποιείται εδώ για να εκφράσει τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της διάταξης⁴⁸, πράγμα που προκύπτει επίσης, κατ' ουσίαν, από την αιτιολογική σκέψη 23 του κώδικα αυτού, κατά την οποία η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα από κράτος μέλος θα πρέπει να παρακολουθείται σε επίπεδο Ένωσης.

⁴⁵ Η εν λόγω προϋπόθεση αυστηρής αναλογικότητας καθιστά δυνατή τη διάκριση μεταξύ *παρατάσεως* του ελέγχου κατά την έννοια του άρθρου 25, παράγραφοι 3 και 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η οποία επιτρέπεται για την προβλεπόμενη στην παράγραφο 4 περίοδο των έξι μηνών, και *εκ νέου εφαρμογής* του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού. Στο σημείο αυτό, δεν νομίζω ότι μπορώ να συμμεριστώ την ερμηνευτική προσέγγιση της Αυστριακής και της Δανικής Κυβέρνησεως. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, δεδομένου ότι η απειλή είναι δυναμικό φαινόμενο και εξελίσσεται διαρκώς, νέα εκτίμηση της απειλής, πολλούς μήνες μετά την προηγούμενη, η οποία θα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι εξακολουθεί η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική δημόσια ασφάλεια θα αποτελούσε νέα απειλή που θα δικαιολογούσε την εκ νέου εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, *απλώς και μόνον επειδή η εκτίμηση αυτή πραγματοποιείται σε άλλο χρονικό σημείο*. Η Αυστριακή Κυβέρνηση προέβαλε παρόμοια επιχειρήματα. Κατά τη γνώμη μου, η ερμηνεία αυτή θίγει την πρακτική αποτελεσματικότητα της μέγιστης περιόδου των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και, ως εκ τούτου, την αρχή της αναλογικότητας, στο μέτρο που δεν συνεκτιμάται αρκούντως η αποτελεσματικότητα του αρχικού μέτρου (βλ. σημείο 67 των παρουσών προτάσεων).

⁴⁶ Διευκρινίζεται ότι, κατά την εφαρμογή της προϋποθέσεως της αυστηρής αναλογικότητας, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο η ήδη αποκτηθείσα βάσει των ελέγχων πείρα να μην είναι συναφής ή να είναι ήσσονος σημασίας. Τούτο θα συμβαίνει σε περίπτωση που η *παρατεταμένη* απειλή διαφέρει από την προηγούμενη απειλή κατά τρόπο ώστε η αποκτηθείσα πείρα να μην έχει, στην πράξη, ουσιαστική συνάφεια για την αντιμετώπιση της απειλής.

⁴⁷ Πρβλ. αιτιολογική σκέψη 23 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

⁴⁸ Πρβλ. απόφαση της 3ης Μαρτίου 2020, X (Ευρωπαϊκό ένταλμα συλλήψεως – διττό αξιόποινο) (C-717/18, EU:C:2020:142, σκέψη 20).

72. Εν συνεχεία, βάσει του άρθρου 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η γνώμη που διατυπώνει η Επιτροπή (ή οποιοδήποτε κράτος μέλος) αποτελούν αντικείμενο διαβουλεύσεων με σκοπό να οργανωθεί, όπου ενδείκνυται, η αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και να εξετασθεί η αναλογικότητα των μέτρων με τα γεγονότα που οδήγησαν στην επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα και με την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια. Αν, στη συνέχεια, η Επιτροπή εξακολουθεί να διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα των ελέγχων, μπορεί να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ.

73. Εν συνόψει, η Επιτροπή διαδραματίζει σημαντικό ρόλο διασφαλίζοντας ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν εφαρμόζεται, και εφαρμόζεται εκ νέου, με τρόπο σύμφωνο προς τα προβλεπόμενα στη διάταξη αυτή κριτήρια. Επ' αυτού, διαπιστώνεται ότι, στις υπό κρίση υποθέσεις, η Επιτροπή αμφισβήτησε τη νομιμότητα των ελέγχων που επανέφερε η Δημοκρατία της Αυστρίας. Πάντως, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, επιβεβαίωσε ότι δεν είχε διατυπώσει εντούτοις γνώμη επί των κοινοποιήσεων που της είχε διαβιβάσει το κράτος μέλος αυτό. Στο μέτρο που η Επιτροπή θεωρούσε τις επίμαχες κοινοποιήσεις αβάσιμες, φρονώ ότι είναι ατυχές ότι η Επιτροπή δεν ανταποκρίθηκε στον ρόλο που της έχει αναθέσει ο εν λόγω κώδικας⁴⁹.

74. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, μολονότι η ερμηνεία την οποία προτείνω συνεπάγεται βεβαίως ότι ο έλεγχος μπορεί, υπό ορισμένες συνθήκες, να υπερβαίνει τη διάρκεια των έξι μηνών, τούτο αντισταθμίζεται εντούτοις, αφενός από την εφαρμογή της αρχής της αυστηρής αναλογικότητας και, αφετέρου, από τον έλεγχο που ασκεί η Επιτροπή, η οποία πρέπει να εξετάζει ενδελεχώς αν πληρούται η προϋπόθεση αυτή κάθε φορά που σχεδιάζεται εκ νέου εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

ε) Πρόταση

75. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα ότι το άρθρο 25, παράγραφοι 1 και 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχει την έννοια ότι, σε περίπτωση που, κατά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών που προβλέπεται στην παράγραφο 4 του άρθρου αυτού, κράτος μέλος εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, οι διατάξεις αυτές δεν αντιτίθενται, ανεξαρτήτως του βαθμού ομοιότητας της σοβαρής απειλής με την προηγούμενη σοβαρή απειλή, σε εκ νέου διαδοχική εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται όλα τα προβλεπόμενα από τον εν λόγω κώδικα κριτήρια, ιδίως δε το κριτήριο της αναλογικότητας. Συναφώς, η αρχή της αναλογικότητας συνεπάγεται ότι, όταν η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια είναι, κατ' ουσίαν, παρόμοια με την προηγούμενη σοβαρή απειλή, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να προβαίνει σε έτι ενδελεχέστερη αξιολόγηση, σε συνάρτηση με την περίοδο κατά την οποία είχαν ήδη εφαρμοστεί οι έλεγχοι, της αυστηρής αναλογικότητας του μέτρου προκειμένου να αποδεικνύεται η ανάγκη συνέχισης των ελέγχων.

⁴⁹ Ωστόσο προστίθεται ότι η έκδοση ή η μη έκδοση γνώμης της Επιτροπής δεν ασκεί επιρροή επί της νομιμότητας των ελέγχων, οπότε η απουσία γνώμης δεν καθιστά αυτομάτως νόμιμους τους ελέγχους.

B. Επί της ερμηνείας του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και του άρθρου 45 του Χάρτη (δεύτερα ερωτήματα στις υποθέσεις C-368/20 και C-369/20 και τρίτο ερώτημα στην υπόθεση C-369/20)

76. Με τα δεύτερα αυτά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ καθώς και στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει το δικαίωμα των προσώπων να μην υποβάλλονται σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, υπό την επιφύλαξη των όρων και εξαιρέσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες και ιδίως στον κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

77. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν, σε περίπτωση που οι διατάξεις του κώδικα αυτού δεν αντιτίθενται στην προσωρινή επαναφορά ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για περίοδο υπερβαίνουσα τη μέγιστη διάρκεια των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του εν λόγω κώδικα, η επαναφορά αυτή μπορεί ωστόσο να συνιστά παράβαση των προαναφερθεισών διατάξεων. Εκτιμώ ότι δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση⁵⁰.

78. Συγκεκριμένα, το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ορίζει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, *υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους*. Η επιφύλαξη με την οποία η διάταξη αυτή συνοδεύει την άσκηση του δικαιώματος κυκλοφορίας περιορίζει επίσης, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 52, παράγραφος 2, του Χάρτη, το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη.

79. Επομένως, ακόμη και αν υποθεθεί ότι η ελεύθερη κυκλοφορία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη περιλαμβάνει το δικαίωμα των προσώπων να μην υποβάλλονται σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα και ότι τέτοιος έλεγχος συνιστά, ως εκ τούτου, περιορισμό της ελευθερίας αυτής, το εν λόγω δικαίωμα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως άνευ όρων δικαίωμα.

80. Κάθε περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας που προβλέπεται στις διατάξεις αυτές πρέπει ωστόσο να είναι δικαιολογημένος και αναλογικός. Υπενθυμίζεται, πάντως, ότι δυνάμει του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα πρέπει να αποτελεί μέτρο έσχατης ανάγκης που λαμβάνεται υπό εξαιρετικές περιστάσεις. Επιπλέον, πρέπει να περιορίζεται *στα απολύτως απαραίτητα* για την αντιμετώπιση σοβαρής απειλής της δημόσιας τάξης ή της εσωτερικής ασφάλειας⁵¹.

81. Κατόπιν των ανωτέρω στοιχείων, φρονώ ότι, στο μέτρο που η επαναφορά ελέγχων στα σύνορα είναι σύμφωνη με τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ενδεχόμενος περιορισμός του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας που προβλέπεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη που θα προέκυπτε από τέτοιους ελέγχους πρέπει να θεωρηθεί δικαιολογημένος και αναλογικός και συνεπώς ότι δεν αντίκειται στις ως άνω διατάξεις.

⁵⁰ Δεν διευκρινίζεται με τις αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων αν ο NW είναι πολίτης της Ένωσης, αλλά δεδομένου ότι τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν διατάξεις που έχουν εφαρμογή στους πολίτες της Ένωσης, εικάζω ότι περί αυτού πρόκειται.

⁵¹ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 21 έως 23 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, καθώς και την ανάλυση μου στο μέρος Α των παρουσιών προτάσεων.

82. Προτείνω, συνεπώς, να δοθεί στα δεύτερα προδικαστικά ερωτήματα η απάντηση ότι, όταν κράτος μέλος υποβάλλει πολίτες της Ένωσης σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με τις απαιτήσεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, ο έλεγχος αυτός είναι επίσης σύμφωνος με το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ καθώς και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη.

83. Εξάλλου, όσον αφορά το τρίτο ερώτημα σχετικά με την ενδεχόμενη επιβολή κυρώσεως για παράβαση της υποχρέωσης επιδείξεως διαβατηρίου ή ταυτότητας, από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι, υπό τέτοιες συνθήκες, η υποχρέωση αυτή δεν αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης⁵².

V. Πρόταση

84. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία) ως εξής:

- 1) Το άρθρο 25, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, έχει την έννοια ότι, σε περίπτωση που, κατά τη λήξη της περιόδου των έξι μηνών η οποία προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κανονισμού αυτού, κράτος μέλος εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, οι διατάξεις αυτές δεν αντιτίθενται, ανεξαρτήτως του βαθμού ομοιότητας της σοβαρής απειλής με την προηγούμενη σοβαρή απειλή, σε εκ νέου διαδοχική εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται όλα τα προβλεπόμενα από τον εν λόγω κώδικα κριτήρια, ιδίως δε το κριτήριο της αναλογικότητας. Συναφώς, η αρχή της αναλογικότητας συνεπάγεται ότι, όταν η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια είναι, κατ' ουσίαν, παρόμοια με την προηγούμενη σοβαρή απειλή, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να προβαίνει σε έτι ενδεδειγμένη αξιολόγηση, σε συνάρτηση με την περίοδο κατά την οποία είχαν ήδη εφαρμοστεί οι έλεγχοι, της αυστηρής αναλογικότητας του μέτρου προκειμένου να αποδεικνύεται η ανάγκη συνέχισης των ελέγχων.
- 2) Το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ καθώς και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν την έννοια ότι, όταν κράτος μέλος υποβάλλει πολίτες της Ένωσης σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με τις απαιτήσεις του κανονισμού 2016/399, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2016/1624, ο έλεγχος αυτός είναι επίσης σύμφωνος με τις ως άνω διατάξεις και μπορεί, ανά περίπτωση, να συνεπάγεται την επιβολή κυρώσεων.

⁵² Πρβλ. απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2018, Touring Tours und Travel και Sociedad de transportes (C-412/17 και C-474/17, EU:C:2018:1005, σκέψη 72).