Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 26ης Απριλίου 2022*

«Προδικαστική παραπομπή – Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης – Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων – Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 – Κώδικας συνόρων του Σένγκεν – Άρθρο 25, παράγραφος 4 – Προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για συνολική διάρκεια έξι μηνών κατ' ανώτατο όριο – Εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει πλείονες διαδοχικές περιόδους ελέγχων που οδηγούν σε υπέρβαση της διάρκειας αυτής – Μια τέτοια ρύθμιση δεν είναι σύμφωνη με το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν στην περίπτωση που οι διαδοχικές περίοδοι βασίζονται στην ίδια ή τις ίδιες απειλές – Εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει την επίδειξη διαβατηρίου ή δελτίου ταυτότητας κατά τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα επ' απειλή κυρώσεων – Μια τέτοια υποχρέωση δεν είναι σύμφωνη με το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν όταν ο ίδιος ο έλεγχος αντιβαίνει στη διάταξη αυτή»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-368/20 και C-369/20,

με αντικείμενο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία) με αποφάσεις της 23ης Ιουλίου 2020, οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 5 Αυγούστου 2020, στο πλαίσιο των δικών

NW

κατά

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους K. Lenaerts, Πρόεδρο, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, K. Λυκούργο, E. Regan (εισηγητή), S. Rodin, I. Jarukaitis και J. Passer, προέδρους τμήματος, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra και L. S. Rossi, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: H. Saugmandsgaard Øe

γραμματέας: D. Dittert, προϊστάμενος μονάδας,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 15ης Ιουνίου 2021,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– ο NW, εκπροσωπούμενος από τον C. Tometten, Rechtsanwalt,

– η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους A. Posch και M. Witzmann καθώς και από τις J. Schmoll και M. Augustin,

– η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη αρχικώς από την M. Søndahl Wolff και από τους J. Nymann-Lindegren και M. P. Brøchner Jespersen, εν συνεχεία δε από τις M. Søndahl Wolff και V. Jørgensen,

– η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους J. Möller και R. Kanitz,

– η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη αρχικώς από την E. de Moustier καθώς και από τους D. Dubois και T. Stéhelin, εν συνεχεία δε από τους D. Dubois και T. Stéhelin,

– η Σουηδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson και H. Eklinder,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Wils και J. Tomkin,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Οκτωβρίου 2021,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία των άρθρων 22, 25 και 29 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) (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), καθώς και του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο ένδικων διαφορών μεταξύ, αφενός, του NW και, αφετέρου, της Landespolizeidirektion Steiermark (γενικής αστυνομικής διεύθυνσης της Στυρίας, Αυστρία) (C-368/20) και της Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (διοικητικής αρχής της περιφέρειας Leibnitz, Αυστρία) (C-369/20), σχετικά με συνοριακούς ελέγχους στο πλαίσιο των οποίων ο ενδιαφερόμενος κλήθηκε να επιδείξει, στη μία περίπτωση, διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας και, στην άλλη περίπτωση, διαβατήριο.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2004/38/ΕΚ

3 Το άρθρο 5 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 κυκλοφορούν και 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. 77, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 229, σ. 35), το οποίο φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα εισόδου», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε κάθε πολίτη της [Ευρωπαϊκής] Ένωσης ο οποίος φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, καθώς επίσης και στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον φέρουν ισχύον διαβατήριο.

[…]»

Ο κανονισμός (ΕΚ) 562/2006

4 Το άρθρο 21 του κανονισμού (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) (ΕΕ 2006, L 105, σ. 1), το οποίο έφερε τον τίτλο «Έλεγχοι στο εσωτερικό της επικράτειας», όριζε τα εξής:

«Η κατάργηση του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων δεν θίγει:

α) 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· αυτό ισχύει και στις παραμεθόριες περιοχές. […]

[…]»

Ο κανονισμός (ΕΚ) 1051/2013

5 Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 του κανονισμού (ΕΕ) 1051/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού 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):

«(1) Η δημιουργία ενός χώρου στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός των εσωτερικών συνόρων αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της Ένωσης. Σε έναν τέτοιο χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, είναι απαραίτητη η κοινή αντιμετώπιση καταστάσεων που επηρεάζουν σοβαρά τη δημόσια

τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια του χώρου αυτού ή μερών του, ή ενός ή περισσότερων κρατών μελών, επιτρέποντας προσωρινά την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις, χωρίς ωστόσο να τίθεται σε κίνδυνο η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Με δεδομένες τις επιπτώσεις αυτών των μέτρων έσχατης ανάγκης σε όλα τα πρόσωπα που έχουν το δικαίωμα να κυκλοφορούν εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, θα πρέπει να προσδιορισθούν οι προϋποθέσεις και διαδικασίες για την επαναφορά τέτοιων μέτρων για να διαφυλαχθεί ο εξαιρετικός χαρακτήρας τους και η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Η εμβέλεια και η διάρκεια κάθε προσωρινής επαναφοράς τέτοιων μέτρων θα πρέπει να περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα για την αντιμετώπιση σοβαρής απειλής της δημόσιας τάξης ή της εσωτερικής ασφάλειας.

(2) Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί σημαντικότατο επίτευγμα της Ένωσης. Δεδομένου ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων επηρεάζεται από την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, οποιαδήποτε απόφαση περί επαναφοράς τέτοιου ελέγχου θα πρέπει να λαμβάνεται σύμφωνα με αμοιβαίως συμφωνημένα κριτήρια και θα πρέπει να κοινοποιείται δεόντως στην [Ευρωπαϊκή] Επιτροπή ή να συνιστάται από θεσμικό όργανο της Ένωσης. Σε κάθε περίπτωση, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να παραμένει εξαίρεση και να αποτελεί μόνο μέτρο έσχατης ανάγκης, αυστηρά περιορισμένης εμβέλειας και διάρκειας και βασιζόμενο σε συγκεκριμένα αντικειμενικά κριτήρια και σε εκτίμηση αναγκαιότητας, το οποίο θα πρέπει να παρακολουθείται σε επίπεδο Ένωσης. Στις περιπτώσεις που η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια απαιτεί άμεση δράση, τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να επαναφέρουν τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα για περίοδο που δεν υπερβαίνει τις δέκα ημέρες. Οποιαδήποτε παράταση της περιόδου αυτής πρέπει να παρακολουθείται σε επίπεδο Ένωσης.»

Ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν

6 Ο κανονισμός 562/2006 και οι διαδοχικές τροποποιήσεις του κωδικοποιήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

7 Κατά την αιτιολογική σκέψη 21 του κώδικα αυτού:

« Σε έναν χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η επαναφορά του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων θα πρέπει να αποτελεί εξαίρεση. Δεν θα πρέπει να διενεργείται έλεγχος των συνόρων ή να επιβάλλονται διατυπώσεις εκ μόνου του γεγονότος της διέλευσης συνόρων.»

8 Οι αιτιολογικές σκέψεις 22 και 23 του εν λόγω κώδικα επαναλαμβάνουν, κατ' ουσίαν, τις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 του κανονισμού 1051/2013.

9 Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 27 και 34 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν:

«(27) Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου […], η παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων πρέπει να ερμηνεύεται αυστηρά, η δε έννοια της δημόσιας τάξης προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής, συντρέχουσας και αρκούντως σοβαρής απειλής για κάποιο από τα θεμελιώδη συμφέροντα της κοινωνίας.

[…]

(34) Δεδομένου ότι ο στόχος του παρόντος κανονισμού [562/2006] και οι διαδοχικές τροποποιήσεις του, δηλαδή η θέσπιση κανόνων για τη διέλευση των συνόρων, δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη αλλά μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης, η Ένωση δύναται να θεσπίσει μέτρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 [ΣΕΕ]. […]»

10 Το άρθρο 1 του εν λόγω κώδικα, με τίτλο «Αντικείμενο και αρχές», ορίζει τα εξής:

«Ο παρών κανονισμός προβλέπει ότι δεν διενεργείται συνοριακός έλεγχος προσώπων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης.

[…]»

11 Το άρθρο 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με τίτλο «Διέλευση των εσωτερικών συνόρων», έχει ως εξής:

«Επιτρέπεται η διέλευση των εσωτερικών συνόρων σε οποιοδήποτε σημείο χωρίς συνοριακούς ελέγχους, ανεξαρτήτως ιθαγενείας των προσώπων.»

12 Κατά το άρθρο 23 του κώδικα αυτού, με τίτλο «Έλεγχοι στο εσωτερικό της επικράτειας»:

«Η μη διενέργεια ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα δεν θίγει:

[…]

γ) τη δυνατότητα κράτους μέλους να προβλέπει στην εθνική νομοθεσία του την υποχρέωση κατοχής και επίδειξης τίτλων και εγγράφων·

[…]».

13 Το άρθρο 25 του εν λόγω κώδικα, 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 εμβέλεια 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.»

14 Το άρθρο 26 του ίδιου κώδικα, με τίτλο «Κριτήρια για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα», ορίζει 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.»

15 Το άρθρο 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, με τίτλο «Διαδικασία για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει του άρθρου 25», έχει ως εξής:

«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.

[…]

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.

[…]»

16 Κατά το άρθρο 28 του κώδικα αυτού, με τίτλο «Ειδική διαδικασία για περιπτώσεις που χρήζουν άμεσης δράσης»:

«1. Όταν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια ενός κράτους μέλους επιβάλλει την ανάληψη άμεσης δράσης, το οικείο κράτος μέλος μπορεί κατ' εξαίρεση να επαναφέρει αμέσως τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, για περιορισμένη περίοδο που δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 10 ημέρες.

[…]

3. Εάν η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια διαρκεί πέραν της περιόδου που αναφέρεται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, το κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να παρατείνει τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα για ανανεώσιμες περιόδους μέγιστης διάρκειας 20 ημερών. Στην περίπτωση αυτή, το εν λόγω κράτος μέλος λαμβάνει υπόψη τα κριτήρια που αναφέρονται στο άρθρο 26, περιλαμβανομένης της επικαιροποιημένης αξιολόγησης της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας του μέτρου, καθώς και τυχόν νέα στοιχεία.

[…]

4. Με την επιφύλαξη του άρθρου 25 παράγραφος 4, η συνολική περίοδος κατά την οποία επαναφέρονται οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, βάσει της αρχικής περιόδου της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου και τυχόν παρατάσεων δυνάμει της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου, δεν υπερβαίνει τους δύο μήνες.

[…]»

17 Το άρθρο 29 του εν λόγω κώδικα, με τίτλο «Ειδική διαδικασία όταν εξαιρετικές περιστάσεις θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα», προβλέπει τα εξής:

«1. 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, όπως αναφέρεται στο άρθρο 21 του παρόντος κανονισμού, ή ως αποτέλεσμα της μη συμμόρφωσης ενός κράτους μέλους με απόφαση του Συμβουλίου [της Ευρωπαϊκής Ένωσης], όπως αναφέρεται στο άρθρο 19 παράγραφος 1 του κανονισμού [2016/1624], και στον βαθμό που οι περιστάσεις αυτές συνιστούν σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα ή σε τμήματα αυτού, μπορούν να επαναφέρονται οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου, για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες. Η περίοδος αυτή μπορεί να παραταθεί το πολύ τρεις φορές, για επιπλέον διάστημα μέγιστης διάρκειας έξι μηνών, εάν εξακολουθούν να υφίστανται οι εξαιρετικές περιστάσεις.

2. Το Συμβούλιο μπορεί, ως έσχατη ανάγκη και ως μέτρο προστασίας των κοινών συμφερόντων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, όταν όλα τα άλλα μέτρα, ιδίως αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 21 παράγραφος 1 [του παρόντος κανονισμού], έχουν αποδειχθεί ανεπαρκή για να μετριάσουν τη διαπιστωθείσα σοβαρή απειλή, να συστήσει σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να επαναφέρουν τους συνοριακούς ελέγχους στο σύνολο ή σε συγκεκριμένα τμήματα των εσωτερικών συνόρων του(ς). Η σύσταση του Συμβουλίου βασίζεται σε πρόταση της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη δύνανται να ζητούν από την Επιτροπή να υποβάλει τέτοια πρόταση στο Συμβούλιο για τη διατύπωση σύστασης.

Στη σύστασή του το Συμβούλιο αναφέρει τουλάχιστον τις πληροφορίες που απαριθμούνται στο άρθρο 27 παράγραφος 1 στοιχεία α) έως ε).

Το Συμβούλιο μπορεί να συστήσει παράταση σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και διαδικασίες που καθορίζονται στο παρόν άρθρο.

Προτού ένα κράτος μέλος επαναφέρει τους συνοριακούς ελέγχους στο σύνολο ή σε συγκεκριμένα τμήματα των εσωτερικών συνόρων του βάσει της παρούσας παραγράφου, ενημερώνει σχετικά τα υπόλοιπα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή.

[…]

4. Όταν συντρέχουν δεόντως αιτιολογημένοι λόγοι έκτακτης ανάγκης που συνδέονται με καταστάσεις των οποίων οι περιστάσεις που επιτάσσουν την παράταση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, σύμφωνα με την παράγραφο 2, γίνονται γνωστές εντός διαστήματος μικρότερου των 10 ημερών πριν από τη λήξη της προηγούμενης περιόδου επαναφοράς, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει οποιαδήποτε από τις απαραίτητες συστάσεις μέσω εκτελεστικών πράξεων με άμεση εφαρμογή σύμφωνα με τη διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 38 παράγραφος 3. Εντός 14 ημερών από την έκδοση τέτοιων συστάσεων η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση σύστασης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου.

5. Το παρόν άρθρο δεν θίγει τα μέτρα που δύνανται να λάβουν τα κράτη μέλη σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σύμφωνα με τα άρθρα 25, 27 και 28.»

18 Όπως προκύπτει από τον τίτλο του, το άρθρο 30 του ίδιου κώδικα προβλέπει τα κριτήρια που εφαρμόζονται για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα όταν συντρέχουν οι κατά το άρθρο 29 εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

Το αυστριακό δίκαιο

Ο νόμος περί διαβατηρίων

19 Ο Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) [ομοσπονδιακός νόμος για τα διαβατήρια των Αυστριακών υπηκόων (νόμος του 1992 περί διαβατηρίων)] (BGBl. 839/1992), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών των διαφορών των κύριων δικών (στο εξής: νόμος περί διαβατηρίων), προβλέπει στο άρθρο 2, παράγραφος 1, τα εξής:

«Εκτός αντίθετης διάταξης διεθνούς συμφωνίας ή αντίθετης διεθνούς πρακτικής, οι Αυστριακοί 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.»

20 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.»

Ο νόμος περί ελέγχων στα σύνορα

21 Ο 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 ελέγχων στα σύνορα)] (BGBl. 435/1996), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών των διαφορών των κύριων δικών (στο εξής: νόμος περί ελέγχων στα σύνορα), 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.

[…]»

22 Το άρθρο 11 του νόμου αυτού, 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.

[…]»

23 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 διοικητικές 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). […]»

24 Το άρθρο 12a του ίδιου 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 […]».

Η απόφαση 114/2019 περί ελέγχων στα σύνορα

25 Η Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (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: απόφαση 114/2019 περί ελέγχων στα σύνορα), έχει ως εξής:

«Βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 2 [του νόμου περί ελέγχων στα σύνορα], 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.»

Οι διαφορές των κύριων δικών, τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

26 Όπως προκύπτει από τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, η Δημοκρατία της Αυστρίας επανέφερε τους ελέγχους στα σύνορά της με την Ουγγαρία και τη Δημοκρατία της Σλοβενίας από τις 16 Σεπτεμβρίου 2015. Τους δύο πρώτους μήνες, οι έλεγχοι αυτοί βασίζονταν

στο άρθρο 25 του κανονισμού 562/2006 (νυν άρθρο 28 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν). Από τις 16 Νοεμβρίου του ίδιου έτους, η Δημοκρατία της Αυστρίας στηρίχθηκε στα άρθρα 23 και 24 του κανονισμού 562/2006 (νυν άρθρα 25 και 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν). Από τις 16 Μαΐου 2016, το κράτος μέλος αυτό στηρίχθηκε σε τέσσερις διαδοχικές συστάσεις του Συμβουλίου, εκδοθείσες βάσει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, για τη διενέργεια των εν λόγω ελέγχων για 18 επιπλέον μήνες. Η τέταρτη από τις συστάσεις αυτές έληξε στις 10 Νοεμβρίου 2017.

27 Στις 12 Οκτωβρίου 2017 η Δημοκρατία της Αυστρίας κοινοποίησε στα λοιπά κράτη μέλη καθώς και σε διάφορα θεσμικά όργανα της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της Επιτροπής, την επαναφορά των ελέγχων στα σύνορά της με την Ουγγαρία και τη Δημοκρατία της Σλοβενίας για περίοδο έξι μηνών, από τις 11 Νοεμβρίου 2017 έως τις 11 Μαΐου 2018. Στη συνέχεια, επανέφερε εκ νέου τους ελέγχους αυτούς για πλείονες διαδοχικές περιόδους έξι μηνών, από τις 11 Μαΐου έως τις 11 Νοεμβρίου 2018 και, ακολούθως, από τις 12 Νοεμβρίου 2018 έως τις 12 Μαΐου 2019 και από τις 13 Μαΐου έως τις 13 Νοεμβρίου 2019. Το ως άνω κράτος μέλος προέβη σε περαιτέρω κοινοποιήσεις για την επαναφορά των εν λόγω ελέγχων έως τον Νοέμβριο του 2021.

Η υπόθεση C-368/20

28 Στις 16 Νοεμβρίου 2019 ο προσφεύγων της κύριας δίκης, NW, υποβλήθηκε σε συνοριακό έλεγχο βάσει του άρθρου 12a, παράγραφος 1, του νόμου περί ελέγχων στα σύνορα, ενώ επρόκειτο να εισέλθει στο αυστριακό έδαφος με αυτοκίνητο από τη Σλοβενία μέσω του συνοριακού σημείου διέλευσης του Spielfeld (Αυστρία).

29 Ο διενεργών τον συνοριακό έλεγχο υπάλληλος κάλεσε τον NW να επιδείξει διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας προκειμένου να ταυτοποιηθεί. Ο NW ρώτησε τον υπάλληλο αν η διαδικασία αυτή συνιστούσε συνοριακό έλεγχο ή έλεγχο ταυτότητας. Αφού πληροφορήθηκε ότι επρόκειτο για συνοριακό έλεγχο, ο NW ζήτησε να λάβει γνώση του αριθμού μητρώου υπηρεσίας του υπαλλήλου. Κατόπιν τούτου, ζητήθηκε από τον NW να μετακινήσει το όχημά του στην άκρη της οδού και ένας ακόμη υπάλληλος διενεργών συνοριακό έλεγχο έλαβε μέρος στην εν λόγω διαδικασία. Τα όργανα συνοριακού ελέγχου έθεσαν τέρμα στη διαδικασία και γνωστοποίησαν στον NW τους αριθμούς μητρώου υπηρεσίας τους.

30 Στις 19 Δεκεμβρίου 2019 ο NW άσκησε προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, του Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακού διοικητικού πρωτοδικείου του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία), με την οποία βάλλει κατά της άσκησης άμεσης εξουσίας έκδοσης διαταγών και καταναγκασμού από τις αυστριακές αρχές ελέγχου. Υποστηρίζει ότι η διενέργεια συνοριακού ελέγχου βάσει του άρθρου 12a, παράγραφος 1, του νόμου περί ελέγχων στα σύνορα συνιστά πράξη άσκησης τέτοιας εξουσίας.

31 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η απόφαση 114/2019 περί ελέγχων στα σύνορα καθώς και το άρθρο 24, παράγραφος 1, του νόμου περί διαβατηρίων, τον οποίο εφαρμόζει η απόφαση αυτή, συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, με τις διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, λαμβανομένου υπόψη, μεταξύ άλλων, του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ καθώς και στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη και εξειδικεύεται από τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38.

32 Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι ο επίμαχος στην υπόθεση της κύριας δίκης συνοριακός έλεγχος συνιστά, καταρχήν, έλεγχο ο οποίος απαγορεύεται βάσει του άρθρου 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Ωστόσο, ο εν λόγω κώδικας προβλέπει δύο εξαιρέσεις από την

αρχή αυτή. Αφενός, κατά το άρθρο 25, παράγραφος 1, είναι δυνατή η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, αλλά μόνο σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια. Αφετέρου, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα μπορούν επίσης να επαναφέρονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 29, παράγραφος 1, του κώδικα, υπό την προϋπόθεση όμως ότι παραμένουν σοβαρές αδυναμίες σχετιζόμενες με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, οι οποίες θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα και τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

33 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι ο τρόπος δράσης που επέλεξε η Δημοκρατία της Αυστρίας, ο οποίος συνίσταται στη διαδοχική έκδοση διαφόρων υπουργικών αποφάσεων που προβλέπουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, είχε ως αποτέλεσμα η επαναφορά αυτή να διαρκέσει πέραν του μέγιστου χρονικού διαστήματος των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Το δικαστήριο αυτό διερωτάται, ως εκ τούτου, αν ο εν λόγω τρόπος δράσης είναι σύμφωνος με το δίκαιο της Ένωσης και, συγκεκριμένα, με τα άρθρα 25 και 29 του κώδικα.

34 Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, μολονότι, σε πρώτο στάδιο, η Δημοκρατία της Αυστρίας στηρίχθηκε, για να δικαιολογήσει την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, στο άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, εντούτοις, καθόσον μετά τις 11 Νοεμβρίου 2017 η Επιτροπή δεν είχε υποβάλει στο Συμβούλιο νέες προτάσεις για παράταση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει του άρθρου αυτού, το εν λόγω κράτος μέλος μπορούσε να στηριχθεί, σε δεύτερο στάδιο, από την ημερομηνία αυτή και εφεξής, μόνο στο άρθρο 25, παράγραφος 1, του ως άνω κώδικα για να δικαιολογήσει την παράταση της επαναφοράς των ελέγχων.

35 Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν, στο μέτρο που το ίδιο το γράμμα του άρθρου 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αποκλείει την υπέρβαση του μέγιστου επιτρεπόμενου χρονικού διαστήματος επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, το κράτος μέλος παραμένει ελεύθερο να εκδίδει, διαδοχικά και χωρίς διακοπή, υπουργικές αποφάσεις οι οποίες προβλέπουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και οι οποίες, σωρευτικά, έχουν ως αποτέλεσμα την υπέρβαση του μέγιστου αυτού χρονικού διαστήματος.

36 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οι κοινοποιήσεις με τις οποίες ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Εσωτερικών ενημέρωσε την Επιτροπή για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν στηρίζονταν στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ, το οποίο δεν μνημονευόταν σε καμία από τις σχετικές κοινοποιήσεις. Εν πάση περιπτώσει, αμφιβάλλει κατά πόσον είναι δυνατή η επίκληση του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι οι εισάγουσες παρέκκλιση διατάξεις του ως άνω κώδικα συνιστούν, αυτές καθεαυτές, εξαιρέσεις όσον αφορά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα οι οποίες σχετίζονται με τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια και, κατά συνέπεια, οι εν λόγω διατάξεις πρέπει να χαρακτηριστούν ως ειδικός νόμος σε σχέση με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ. Ο χρονικός περιορισμός της επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα τον οποίο επιβάλλει ο ίδιος κώδικας θα στερούνταν πρακτικής αποτελεσματικότητας εάν, μετά την εκπνοή προθεσμίας ρητώς καθοριζόμενης από το παράγωγο δίκαιο, ένα κράτος μέλος μπορούσε να στηριχθεί επανειλημμένως στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ.

37 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο 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];

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

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], 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];»

Η υπόθεση C-369/20

38 Στις 29 Αυγούστου 2019 ο NW είχε ήδη επιχειρήσει να εισέλθει στο αυστριακό έδαφος μέσω του συνοριακού σημείου διέλευσης του Spielfeld.

39 Στο πλαίσιο δειγματοληπτικών ελέγχων που διενεργούσε ο αρμόδιος υπάλληλος, ζητήθηκε από τον NW να επιδείξει το διαβατήριό του. Κατόπιν τούτου, ο NW ρώτησε αν επρόκειτο για συνοριακό έλεγχο ή για έλεγχο ταυτότητας. Αφού ο εν λόγω υπάλληλος απάντησε ότι επρόκειτο για συνοριακό έλεγχο, ο NW αρνήθηκε να επιδείξει το διαβατήριό του και απέδειξε την ταυτότητά του με την άδεια οδήγησής του, θεωρώντας ότι ο συνοριακός έλεγχος ήταν, κατά το χρονικό εκείνο σημείο, αντίθετος προς το δίκαιο της Ένωσης. Μολονότι ο υπάλληλος ζήτησε επανειλημμένως από τον NW να του επιδείξει το διαβατήριό του και ενημέρωσε τον ενδιαφερόμενο ότι, με την άρνησή του, παραβίαζε τον νόμο περί διαβατηρίων, αυτός δεν επέδειξε διαβατήριο. Κατά συνέπεια, ο ίδιος υπάλληλος έθεσε τέρμα στη σχετική διαδικασία και ενημέρωσε τον NW ότι θα υποβαλλόταν καταγγελία εναντίον του.

40 Τα προσαπτόμενα στον NW πραγματικά περιστατικά γνωστοποιήθηκαν στις αυστριακές αρχές από αστυνομικούς της γενικής αστυνομικής διεύθυνσης της Στυρίας, στις 6 Σεπτεμβρίου 2019.

41 Με πράξη της 9ης Σεπτεμβρίου 2019, κρίθηκε ότι ο NW παρέβη το άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου περί διαβατηρίων. Με την ένσταση που υπέβαλε στις 23 Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους κατά της πράξης αυτής, ο NW υποστήριξε, αφενός, ότι ο κατά τα ανωτέρω διενεργηθείς συνοριακός έλεγχος ήταν παράνομος, δεδομένου ότι ο τίτλος ΙΙΙ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν δεν παρέχει καμία νομική βάση για τη σχετική διαδικασία, και, αφετέρου, ότι ο έλεγχος αυτός και η πράξη της 9ης Σεπτεμβρίου 2019 προσέβαλλαν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που του αναγνώριζε το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 22 του εν λόγω κώδικα.

42 Με διοικητική απόφαση ποινικού χαρακτήρα της 7ης Νοεμβρίου 2019, κρίθηκε ότι ο NW, κατά την είσοδό του στο αυστριακό έδαφος, διήλθε τα αυστριακά σύνορα χωρίς να διαθέτει ισχύον ταξιδιωτικό έγγραφο. Ως εκ τούτου, κρίθηκε ότι ο NW παρέβη το άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου περί διαβατηρίων και ο τελευταίος υποχρεώθηκε να καταβάλει πρόστιμο ύψους 36 ευρώ κατ' εφαρμογήν του άρθρου 24, παράγραφος 1, του νόμου αυτού.

43 Ο NW άσκησε προσφυγή κατά της ως άνω απόφασης ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο διερωτάται αν ο έλεγχος στον οποίο υποβλήθηκε ο NW καθώς και η συνακόλουθη κύρωση που του επιβλήθηκε συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ένωσης.

44 Ειδικότερα, πέραν των εκτιμήσεων που εκτέθηκαν στις σκέψεις 31 έως 35 της παρούσας απόφασης, αφενός, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν, υπό το πρίσμα του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, οι πολίτες της Ένωσης έχουν το δικαίωμα να μην υπόκεινται σε έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα στην περίπτωση που ο έλεγχος αυτός δεν πληροί τις προϋποθέσεις και/ή δεν εμπίπτει στις εξαιρέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες και, ιδίως, ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν.

45 Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου που διαμορφώθηκε με την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439, σκέψεις 43 και 44), τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να επιβάλλουν σε ένα πρόσωπο την υποχρέωση να επιδείξει, κατά τον έλεγχο ταυτότητας, ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο και να επιβάλλουν κυρώσεις για την παράβαση της υποχρέωσης αυτής. Ωστόσο, οι διατάξεις του εθνικού δικαίου, όπως το άρθρο 24 του νόμου περί διαβατηρίων, πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης. Δυνάμει της νομολογίας του Δικαστηρίου που διαμορφώθηκε με την απόφαση της 10ης Απριλίου 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, σκέψεις 66 έως 71), πρέπει ιδίως να διασφαλίζεται ότι η συγκεκριμένη εφαρμογή μιας εθνικής διάταξης είναι συμβατή με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

46 Ειδικότερα, με την απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2018, Touring Tours und Travel και Sociedad de Transportes (C-412/17 και C-474/17, EU:C:2018:1005), το Δικαστήριο έκρινε ότι, εάν μια κύρωση αποσκοπεί στο να διασφαλιστεί η τήρηση μιας υποχρέωσης υποβολής σε έλεγχο η οποία δεν είναι, αυτή καθεαυτήν, σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης, τότε και η κύρωση είναι αντίθετη προς το εν λόγω δίκαιο.

47 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, εν προκειμένω, η γενική υποχρέωση κατοχής ισχύοντος ταξιδιωτικού εγγράφου προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου περί διαβατηρίων. Η ειδική υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 24, παράγραφος 1, του νόμου αυτού σημαίνει ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει όχι μόνο να διαθέτει διαβατήριο, αλλά και να το επιδεικνύει στο πλαίσιο συνοριακού ελέγχου αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης. Το αιτούν δικαστήριο, όμως, διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα μιας τέτοιας υποχρέωσης με το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη.

48 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο 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) 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 [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];

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;»

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

49 Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 10ης Σεπτεμβρίου 2020, αποφασίστηκε η συνεκδίκαση των υποθέσεων C-368/20 και C-369/20 προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής απόφασης.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-368/20 και του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-369/20

50 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου την οποία θεσπίζει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, στο Δικαστήριο απόκειται να δώσει στο εθνικό δικαστήριο μια χρήσιμη απάντηση που να του παρέχει τη δυνατότητα επίλυσης της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώσει, εφόσον είναι αναγκαίο, τα προδικαστικά ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί (απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

51 Βάσει των στοιχείων που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, όπως εκτίθενται στις σκέψεις 26 και 27 της παρούσας απόφασης, η Δημοκρατία της Αυστρίας επανέφερε, το 2015, τους ελέγχους στα σύνορά της με την Ουγγαρία και τη Δημοκρατία της Σλοβενίας. Έγινε επανειλημμένως επαναφορά των ελέγχων αυτών. Η τελευταία επαναφορά στην οποία αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο είναι εκείνη που διήρκεσε έως τον Νοέμβριο του 2021. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία αυτά, προκειμένου να δικαιολογήσει την επαναφορά των ελέγχων, η Δημοκρατία της Αυστρίας στηρίχθηκε, αναλόγως του χρονικού σημείου, σε διάφορες διατάξεις των άρθρων 25 έως 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Δεν αμφισβητείται ότι η τελευταία από τις τέσσερις συστάσεις του Συμβουλίου που εκδόθηκαν δυνάμει του άρθρου 29, παράγραφος 2, του κώδικα αυτού, στις οποίες στηρίχθηκε το εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου να δικαιολογήσει την επαναφορά των ελέγχων, έληξε στις 10 Νοεμβρίου 2017. Μετά την ημερομηνία αυτή, η επαναφορά των ελέγχων πραγματοποιήθηκε, όπως φαίνεται, βάσει των άρθρων 25 και 27 του ως άνω κώδικα μέχρι τον Νοέμβριο του 2021.

52 Επομένως, τα δύο μέτρα ελέγχου –της 29ης Αυγούστου και της 16ης Νοεμβρίου 2019– στα οποία υποβλήθηκε ο NW και των οποίων η νομιμότητα αμφισβητείται στο πλαίσιο των διαφορών των κύριων δικών δεν στηρίζονταν στις συστάσεις του Συμβουλίου που εκδόθηκαν δυνάμει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, αλλά στα άρθρα 25 και 27 του κώδικα αυτού. Κατά τις ημερομηνίες, όμως, κατά τις οποίες πραγματοποιήθηκαν τα εν λόγω μέτρα ελέγχου, η εκ μέρους της Δημοκρατίας της Αυστρίας επαναφορά των ελέγχων στα σύνορά της με τη Δημοκρατία της Σλοβενίας βάσει των άρθρων 25 και 27 είχε ήδη υπερβεί τη μέγιστη συνολική διάρκεια των έξι μηνών που προβλέπει το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού για την επαναφορά των ελέγχων βάσει των άρθρων 25 και 27.

53 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-368/20 και το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-369/20, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει των άρθρων 25 και 27 του κώδικα αυτού, όταν η εν λόγω επαναφορά, η οποία προκύπτει από τη διαδοχική εφαρμογή των περιόδων που προβλέπονται στο άρθρο 25 του κώδικα, υπερβαίνει τη μέγιστη συνολική διάρκεια των έξι μηνών που καθορίζεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4.

54 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, που περιλαμβάνεται, μαζί με τα άρθρα 26 έως 35, στο κεφάλαιο II του τίτλου III του κώδικα αυτού, το οποίο αφορά την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης, προβλέπει το γενικό πλαίσιο που διέπει την εν λόγω επαναφορά σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια κράτους μέλους και καθορίζει, μεταξύ άλλων, μέγιστες περιόδους στο πλαίσιο των οποίων μπορούν να επαναφέρονται οι έλεγχοι αυτοί. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κώδικα, ένα κράτος μέλος μπορεί κατ' εξαίρεση να επαναφέρει τους εν λόγω ελέγχους για περιορισμένη περίοδο που δεν υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες ή για την προβλεπόμενη διάρκεια της σοβαρής απειλής εάν αυτή υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες. Σε κάθε περίπτωση, η διάρκεια της προσωρινής επαναφοράς των ως άνω ελέγχων περιορίζεται σε ό,τι είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση της σοβαρής απειλής. Κατά το άρθρο 25, παράγραφος 3, του κώδικα, εάν η απειλή αυτή εξακολουθεί να υφίσταται, το κράτος μέλος μπορεί να παρατείνει τους ελέγχους για ανανεώσιμες περιόδους μέγιστης διάρκειας τριάντα ημερών. Τέλος, μολονότι, δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 4, του ίδιου κώδικα, η συνολική περίοδος κατά την οποία επαναφέρονται τέτοιοι έλεγχοι – περιλαμβανομένων και των παρατάσεων δυνάμει του άρθρου 25, παράγραφος 3– δεν μπορεί να

υπερβαίνει τους έξι μήνες, η εν λόγω διάταξη διευκρινίζει ότι η συνολική αυτή περίοδος μπορεί να παραταθεί στα δύο έτη όταν συντρέχουν οι εξαιρετικές περιστάσεις που μνημονεύονται στο άρθρο 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

55 Ο NW και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει των άρθρων 25 και 27 του κώδικα αυτού για περίοδο υπερβαίνουσα τη μέγιστη διάρκεια των έξι μηνών που προβλέπει το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι οι εν λόγω έλεγχοι είναι ασύμβατοι προς το δίκαιο της Ένωσης. Κατά τα μέρη αυτά, μόνο μια σοβαρή απειλή, νέα εκ φύσεως, θα μπορούσε να δικαιολογήσει την εκ νέου εφαρμογή του άρθρου 25 και, κατά συνέπεια, την εκ νέου εφαρμογή των περιόδων που προβλέπει η εν λόγω διάταξη για τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Ενώ η Γαλλική και η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι μια νέα σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια μπορεί να συνεπάγεται την εκ νέου εφαρμογή των περιόδων αυτών, η Γαλλική Κυβέρνηση είναι επίσης της γνώμης, όπως και η Αυστριακή και η Δανική Κυβέρνηση, ότι μια νέα αξιολόγηση της προηγούμενης απειλής θα πρέπει επίσης να καθιστά δυνατή την εκ νέου εφαρμογή των σχετικών διατάξεων. Τέλος, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από τις εν λόγω περιόδους βασιζόμενα απευθείας στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ.

56 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, προκειμένου να ερμηνευθεί διάταξη του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος [απόφαση της 12ης Μαΐου 2021, Bundesrepublik Deutschland (Ερυθρά αγγελία της Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, σκέψη 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

57 Όσον αφορά, καταρχάς, το γράμμα του άρθρου 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, παρατηρείται ότι η φράση «δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες» τείνει να αποκλείσει κάθε δυνατότητα υπέρβασης της διάρκειας αυτής.

58 Όσον αφορά, εν συνεχεία, το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και, πρώτον, ως προς τις λοιπές διατάξεις του άρθρου αυτού, παρατηρείται, αφενός, ότι το άρθρο 25 του κώδικα καθορίζει με σαφήνεια και ακρίβεια τις μέγιστες περιόδους τόσο για την αρχική επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα όσο και για κάθε παράταση των ελέγχων αυτών, συμπεριλαμβανομένης της μέγιστης συνολικής περιόδου διενέργειας τέτοιων ελέγχων.

59 Συγκεκριμένα, από την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 1051/2013, ο οποίος εισήγαγε στον κανονισμό 562/2006 τον κανόνα σχετικά με τη μέγιστη διάρκεια των έξι μηνών που περιελήφθη ακολούθως στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να καθορίσει τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα προκειμένου να διαφυλαχθεί ο εξαιρετικός χαρακτήρας των μέτρων αυτών και η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Η εν λόγω αιτιολογική σκέψη 1 επαναλαμβάνεται στην αιτιολογική σκέψη 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

60 Αφετέρου, παρατηρείται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγραφος 3, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, εάν η αρχική σοβαρή απειλή συνεχίζεται πέραν της περιόδου των τριάντα ημερών που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, το οικείο κράτος μέλος μπορεί να παρατείνει

τους ως άνω ελέγχους για τους ίδιους λόγους με εκείνους που δικαιολόγησαν την αρχική επαναφορά, λαμβάνοντας υπόψη τυχόν νέα στοιχεία, για ανανεώσιμες περιόδους μέγιστης διάρκειας τριάντα ημερών.

61 Επομένως, λόγω της ρητής παραπομπής της παραγράφου 4 του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν στην παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, οι διαδοχικές παρατάσεις των ελέγχων οι οποίες αποφασίζονται βάσει της παραγράφου 3 δεν μπορούν να υπερβαίνουν συνολικά τους έξι μήνες. Ομοίως, η αρχική μέγιστη διάρκεια των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, όταν καθορίζεται σε σχέση με την προβλεπόμενη διάρκεια της σοβαρής απειλής δυνάμει της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου, μπορεί βεβαίως να υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες αλλά δεν μπορεί, ούτε αυτή, να υπερβαίνει τους έξι μήνες, άλλως η χρήση του επιθέτου «συνολική» στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου καθώς και η παραπομπή της παραγράφου αυτής στην παράγραφο 3 δεν θα είχαν νόημα.

62 Διευκρινίζεται συναφώς ότι, μολονότι ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλεστεί τα «τυχόν νέα στοιχεία» που μνημονεύονται στο άρθρο 25, παράγραφος 3, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προκειμένου να δικαιολογήσει την παράταση, για ανανεώσιμες περιόδους μέγιστης διάρκειας τριάντα ημερών, των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, εντούτοις τα στοιχεία αυτά πρέπει να συνδέονται άμεσα με την απειλή που δικαιολόγησε αρχικά την επαναφορά των ελέγχων, δεδομένου ότι η παράταση των ελέγχων πρέπει να πραγματοποιείται, βάσει του ίδιου του γράμματος της διάταξης αυτής, «για τους ίδιους λόγους που αναφέρονται στην παράγραφο 1» του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

63 Δεύτερον, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, καθόσον προβλέπει τη δυνατότητα επαναφοράς ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης, συνιστά, λαμβανομένης υπόψη της όλης οικονομίας του κώδικα, εξαίρεση από την προβλεπόμενη στο άρθρο 22 του εν λόγω κώδικα αρχή, κατά την οποία η διέλευση των εσωτερικών συνόρων επιτρέπεται σε οποιοδήποτε σημείο χωρίς συνοριακούς ελέγχους, ανεξαρτήτως της ιθαγένειας των προσώπων. Πράγματι, κατά το άρθρο 1, ο ίδιος ο σκοπός του κώδικα αυτού είναι να προβλεφθεί η μη διενέργεια ελέγχου προσώπων κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης.

64 Όπως, όμως, έχει κρίνει το Δικαστήριο και υπενθυμίζεται στην αιτιολογική σκέψη 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, οι εξαιρέσεις και οι παρεκκλίσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων πρέπει να ερμηνεύονται στενά (πρβλ. αποφάσεις της 3ης Ιουνίου 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, σκέψη 13, και της 10ης Ιουλίου 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, σκέψη 23 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

65 Υπ' αυτό το πρίσμα, οι αιτιολογικές σκέψεις 21 έως 23 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αναφέρουν ότι, σε έναν χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, χωρίς εσωτερικά σύνορα, που αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει να παραμένει εξαίρεση και να αποτελεί μόνο μέτρο έσχατης ανάγκης.

66 Το γεγονός ότι οι διατάξεις του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν πρέπει, επομένως, να ερμηνεύονται στενά αντιτίθεται σε ερμηνεία του άρθρου 25, παράγραφος 4, του εν λόγω κώδικα κατά την οποία η εξακολούθηση της αρχικώς διαπιστωθείσας απειλής, ακόμη και αν αυτή εκτιμηθεί βάσει νέων στοιχείων ή βάσει επαναξιολόγησης της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των ελέγχων που τέθηκαν σε εφαρμογή για την αντιμετώπισή της, υπό το πρίσμα του άρθρου 25, παράγραφος 1, in fine, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, αρκεί για να δικαιολογήσει την επαναφορά των ελέγχων αυτών πέραν της μέγιστης περιόδου των έξι μηνών

που προβλέπει το άρθρο 25, παράγραφος 4. Πράγματι, μια τέτοια ερμηνεία θα είχε ως αποτέλεσμα να επιτρέπεται, στην πράξη, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα λόγω της ίδιας απειλής για απεριόριστο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα να θίγεται η ίδια η αρχή της μη διενέργειας ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ και υπενθυμίζεται στο άρθρο 67, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

67 Τρίτον, όσον αφορά τις λοιπές διατάξεις του κεφαλαίου ΙΙ του τίτλου ΙΙΙ του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, αφενός, παρατηρείται ότι το είδος αξιολόγησης που πρέπει να πραγματοποιηθεί και η διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί, για την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δυνάμει του άρθρου 25 του κώδικα αυτού, ρυθμίζονται λεπτομερώς στα άρθρα 26 έως 28.

68 Από τα άρθρα 26 και 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι τόσο η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δυνάμει του άρθρου 25 του κώδικα όσο και κάθε παράταση των ελέγχων αυτών πρέπει, αφενός, να είναι αναγκαίες και ανάλογες προς τη διαπιστωθείσα απειλή και, αφετέρου, να τηρούν τα λεπτομερή κριτήρια και τους λεπτομερείς διαδικαστικούς κανόνες που προβλέπονται ρητώς από τον κώδικα, όπερ υποδηλώνει ότι, εάν μια απλή επαναξιολόγηση υπό το πρίσμα των εν λόγω κριτηρίων αναγκαιότητας και αναλογικότητας αρκούσε για να δικαιολογηθεί η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, δυνάμει του άρθρου 25, πέραν της περιόδου των έξι μηνών, ο νομοθέτης της Ένωσης θα το είχε προβλέψει ρητώς.

69 Η ως άνω ερμηνεία του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ενισχύεται επίσης από την αιτιολογική σκέψη 23 του κώδικα αυτού, η οποία αναφέρει ότι, επειδή η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων επηρεάζεται από την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, κάθε απόφαση περί επαναφοράς τέτοιων ελέγχων θα πρέπει να λαμβάνεται σύμφωνα με συγκεκριμένα αντικειμενικά κριτήρια που έχουν συμφωνηθεί αμοιβαίως. Πράγματι, η παράταση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, οι οποίοι επαναφέρονται δυνάμει του άρθρου 25 του εν λόγω κώδικα, πέραν της μέγιστης διάρκειας που προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 25, παράγραφος 4, δύσκολα συμβιβάζεται με τον καθορισμό, με αμοιβαία συμφωνία, σαφών και αντικειμενικών κριτηρίων που ρυθμίζουν την επαναφορά αυτή.

70 Αφετέρου, τυχόν ερμηνεία του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν υπό την έννοια ότι, σε περίπτωση απειλής κατά την έννοια της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, ένα κράτος μέλος μπορεί να υπερβεί τη συνολική διάρκεια των έξι μηνών που προβλέπεται στην παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου για τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα θα καθιστούσε άνευ αντικειμένου τη διάκριση στην οποία προέβη ο νομοθέτης της Ένωσης μεταξύ των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα οι οποίοι επαναφέρονται δυνάμει του ως άνω άρθρου και εκείνων οι οποίοι επαναφέρονται όταν συντρέχουν οι κατά το άρθρο 29 του κώδικα εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, δεδομένου ότι προβλέπεται ρητώς μεγαλύτερη μέγιστη διάρκεια, δύο ετών, για τους τελευταίους αυτούς ελέγχους. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με μια τέτοια ερμηνεία, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα που επαναφέρονται δυνάμει του άρθρου 25 του εν λόγω κώδικα θα μπορούσαν να παρατείνονται για απεριόριστο χρονικό διάστημα, το οποίο θα μπορούσε, ως εκ τούτου, να υπερβαίνει τα δύο έτη, ακόμη και αν δεν συντρέχουν ή δεν πληρούνται, αντιστοίχως, οι ειδικές περιστάσεις και τα ειδικά κριτήρια των άρθρων 29 και 30 του κώδικα. Εξάλλου, το άρθρο 25, παράγραφος 4, τελευταία περίοδος, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αντιτίθεται σε μια τέτοια ερμηνεία, στο μέτρο που προβλέπει ότι η μέγιστη διάρκεια της επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μπορεί να παραταθεί στα δύο έτη βάσει του άρθρου 29 του κώδικα αυτού, και όχι βάσει του άρθρου 25.

71 Πάντως, η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για μέγιστη διάρκεια δύο ετών δεν εμποδίζει το οικείο κράτος μέλος να επαναφέρει, σε περίπτωση νέας σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, αμέσως μετά την παρέλευση των δύο αυτών ετών, ελέγχους βάσει του άρθρου 25 του εν λόγω κώδικα για μέγιστη διάρκεια έξι μηνών, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις της τελευταίας αυτής διάταξης. Πράγματι, όπως προκύπτει από το άρθρο 29, παράγραφος 5, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, το άρθρο 29 δεν θίγει τα μέτρα που δύνανται να λάβουν τα κράτη μέλη σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σύμφωνα με τα άρθρα 25, 27 και 28.

72 Τέλος, όσον αφορά τους σκοπούς που επιδιώκονται με το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν καθώς και με τον ίδιο τον κώδικα, υπενθυμίζεται ότι ο εν λόγω κώδικας εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ και το άρθρο 67, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα [βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ναυτολόγηση των ναυτικών στον λιμένα του Ρότερνταμ), C-341/18, EU:C:2020:76, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία]. Σκοπός του πλαισίου αυτού είναι να επιτευχθεί μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ, αφενός, της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και, αφετέρου, της ανάγκης διασφάλισης της δημόσιας τάξης και της εσωτερικής ασφάλειας στο έδαφος στο οποίο κυκλοφορούν τα πρόσωπα αυτά.

73 Συγκεκριμένα, καταρχάς, το άρθρο 26 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν υποχρεώνει το κράτος μέλος που επιθυμεί να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα δυνάμει του άρθρου 25 του κώδικα να λάβει υπόψη, στο πλαίσιο της αξιολόγησης της αναλογικότητας των ελέγχων αυτών σε σχέση με τη διαπιστωθείσα απειλή, ιδίως, αφενός, τις πιθανές επιπτώσεις των απειλών για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά του και, αφετέρου, τις πιθανές επιπτώσεις των εν λόγω ελέγχων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα.

74 Περαιτέρω, στην αιτιολογική σκέψη 22 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν υπογραμμίζεται ότι η δημιουργία ενός χώρου στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της Ένωσης και ότι, στον χώρο αυτό, είναι απαραίτητη η κοινή αντιμετώπιση καταστάσεων που επηρεάζουν σοβαρά τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, με το να επιτρέπεται προσωρινά η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις, χωρίς ωστόσο να τίθεται σε κίνδυνο η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Η αιτιολογική σκέψη 22 διευκρινίζει επίσης ότι ο καθορισμός των προϋποθέσεων και των διαδικασιών για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα αποσκοπεί στο να διαφυλαχθεί ο εξαιρετικός χαρακτήρας των εν λόγω ελέγχων και η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, διασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ότι η διάρκεια κάθε προσωρινής επαναφοράς τέτοιων ελέγχων περιορίζεται σε ό,τι είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

75 Τέλος, από την αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1051/2013 προκύπτει ότι η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να γίνεται για αυστηρά περιορισμένο χρονικό διάστημα και να βασίζεται σε συγκεκριμένα αντικειμενικά κριτήρια. Οι ίδιες αυτές εκτιμήσεις περιλαμβάνονται πλέον στην αιτιολογική σκέψη 23 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν.

76 Επομένως, ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει ο κανόνας περί της μέγιστης διάρκειας των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αποτελεί συνέχεια του γενικού αυτού σκοπού ο οποίος συνίσταται στον συγκερασμό της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας με το συμφέρον των κρατών μελών να διαφυλάσσουν την ασφάλεια στο έδαφός τους.

77 Συνεπώς, μολονότι είναι αληθές ότι μια σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια ενός κράτους μέλους στον χώρο χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα δεν είναι κατ' ανάγκην χρονικά περιορισμένη, ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι μια περίοδος έξι μηνών ήταν επαρκής ώστε το οικείο κράτος μέλος να θεσπίσει, ενδεχομένως σε συνεργασία με άλλα κράτη μέλη, μέτρα που καθιστούν δυνατή την αντιμετώπιση μιας τέτοιας απειλής, διαφυλάσσοντας, μετά την εξάμηνη αυτή περίοδο, την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας.

78 Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων που εκτέθηκαν στις σκέψεις 57 έως 77 της παρούσας απόφασης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η μέγιστη συνολική περίοδος των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα έχει επιτακτικό χαρακτήρα, οπότε η υπέρβασή της συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι είναι ασύμβατος προς τον κώδικα αυτόν κάθε έλεγχος στα εσωτερικά σύνορα που επαναφέρεται βάσει των άρθρων 25 και 27 του κώδικα μετά την παρέλευση της ως άνω περιόδου.

79 Από τις εκτιμήσεις αυτές προκύπτει επίσης ότι μια τέτοια περίοδος μπορεί να εφαρμοστεί εκ νέου μόνο στην περίπτωση κατά την οποία το οικείο κράτος μέλος είναι σε θέση να αποδείξει την ύπαρξη νέας σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά του. Στην περίπτωση αυτή, μπορεί να θεωρηθεί ότι αρχίζουν να τρέχουν νέες περίοδοι συγκεκριμένης διάρκειας που προβλέπονται στο άρθρο 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, υπό την επιφύλαξη της τήρησης, από το εν λόγω κράτος μέλος, του συνόλου των κριτηρίων και των διαδικαστικών κανόνων που προβλέπονται στα άρθρα 26 έως 28 του κώδικα.

80 Όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να θεωρηθεί ότι μια συγκεκριμένη απειλή είναι νέα σε σχέση με απειλή που δικαιολόγησε προηγουμένως την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει του άρθρου 25 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, παρατηρείται ότι, όταν το οικείο κράτος μέλος κοινοποιεί στα άλλα κράτη μέλη και στην Επιτροπή την πρόθεσή του να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης, το άρθρο 27, παράγραφος 1, του κώδικα αυτού αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στις «περιστάσεις που επιτάσσουν την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα» και στα «γεγονότ[α] που αποτελούν σοβαρή απειλή» για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια του κράτους μέλους. Ομοίως, το άρθρο 27, παράγραφος 5, του εν λόγω κώδικα αναφέρεται στα «γεγονότα που οδήγησαν στην επαναφορά των ελέγχων στα σύνορα».

81 Ως εκ τούτου, σε σχέση με αυτές τις περιστάσεις και τα γεγονότα πρέπει να εκτιμάται πάντοτε το ζήτημα αν, κατά το πέρας της μέγιστης περιόδου των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η απειλή την οποία αντιμετωπίζει το κράτος μέλος παραμένει η ίδια ή αν πρόκειται για νέα απειλή βάσει της οποίας το κράτος μέλος δύναται να συνεχίσει, αμέσως μετά την παρέλευση της εξάμηνης αυτής περιόδου, τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα ούτως ώστε να αντιμετωπίσει τη νέα απειλή. Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όπως υποστηρίζει κατ' ουσίαν η Επιτροπή, η εμφάνιση νέας απειλής, διαφορετικής από εκείνη που είχε αρχικώς διαπιστωθεί, μπορεί να δικαιολογήσει, υπό

την επιφύλαξη της τήρησης των λοιπών ισχυουσών προϋποθέσεων, την εκ νέου εφαρμογή των περιόδων που προβλέπει το άρθρο 25 του κώδικα αυτού για την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

82 Εν προκειμένω και όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, φαίνεται ότι –πράγμα το οποίο εναπόκειται πάντως στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει–, από τις 10 Νοεμβρίου 2017, ημερομηνία λήξης της τελευταίας από τις τέσσερις συστάσεις του Συμβουλίου που εκδόθηκαν δυνάμει του άρθρου 29 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η Δημοκρατία της Αυστρίας δεν απέδειξε την ύπαρξη νέας απειλής, βάσει του άρθρου 25 του κώδικα, η οποία θα δικαιολογούσε την εκ νέου έναρξη των περιόδων που προβλέπει το εν λόγω άρθρο 25 και βάσει της οποίας θα μπορούσε, επομένως, να γίνει δεκτό ότι τα δύο μέτρα ελέγχου στα οποία υποβλήθηκε ο NW, στις 29 Αυγούστου 2019 και στις 16 Νοεμβρίου 2019 αντιστοίχως, διενεργήθηκαν εντός της μέγιστης συνολικής περιόδου των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα.

83 Οι εκτιμήσεις αυτές δεν κλονίζονται από την επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβέρνησης κατά την οποία, όταν τούτο δικαιολογείται από εξαιρετικές περιστάσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 72 ΣΛΕΕ προκειμένου να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν που καθορίζουν μέγιστες συνολικές περιόδους για την επαναφορά των προσωρινών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

84 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μολονότι εναπόκειται αποκλειστικώς στα κράτη μέλη να καθορίζουν τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας τους και να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα για την προάσπιση της εσωτερικής και εξωτερικής τους ασφάλειας, το γεγονός και μόνον ότι ένα εθνικό μέτρο, όπως μια απόφαση σχετική με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, έχει ληφθεί για την προστασία της εθνικής ασφάλειας δεν μπορεί να συνεπάγεται τη μη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης και να απαλλάσσει τα κράτη μέλη από τον αναγκαίο σεβασμό του δικαίου αυτού (πρβλ. απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Το ίδιο πρέπει να ισχύει και για τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται για την τήρηση της δημόσιας τάξης ενός κράτους μέλους.

85 Όσον αφορά ειδικότερα το άρθρο 72 ΣΛΕΕ, είναι αληθές ότι η διάταξη αυτή προβλέπει ότι ο τίτλος V της Συνθήκης ΛΕΕ δεν θίγει την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

86 Ωστόσο, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, η Συνθήκη ΛΕΕ προβλέπει τη δυνατότητα ρητών παρεκκλίσεων σε περίπτωση καταστάσεων ικανών να απειλήσουν τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια μόνο στα άρθρα της 36, 45, 52, 65, 72, 346 και 347, τα οποία αφορούν εξαιρετικές και σαφώς προσδιορισμένες περιπτώσεις. Η παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ πρέπει, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, να ερμηνεύεται στενά. Επομένως, το άρθρο 72 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης επικαλούμενα απλώς και μόνον τις ευθύνες που υπέχουν για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας [πρβλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία), C-808/18, EU:C:2020:1029, σκέψεις 214 και 215 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

87 Όσον αφορά τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν, από τις εκτιμήσεις που εκτίθενται στις σκέψεις 72 έως 77 της παρούσας απόφασης προκύπτει ότι η επιλογή να προβλεφθεί η κατά το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού μέγιστη συνολική περίοδος των έξι μηνών, η οποία μπορεί να παραταθεί κατ' ανώτατο όριο στα δύο έτη όταν συντρέχουν οι εξαιρετικές περιστάσεις του

άρθρου 29 του κώδικα, εντάσσεται στο συνολικό πλαίσιο το οποίο έχει θεσπίσει ο νομοθέτης της Ένωσης, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που του απονέμουν οι διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφοι 2 και 6, ΣΕΕ σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ καθώς και του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο ι′, και του άρθρου 77, παράγραφος 2, στοιχεία β′ και ε′, ΣΛΕΕ, σχετικά με τους λεπτομερείς κανόνες που διέπουν την άσκηση από τα κράτη μέλη των ευθυνών τους για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας.

88 Ειδικότερα, το πλαίσιο αυτό αποσκοπεί ακριβώς στη διασφάλιση μιας δίκαιης ισορροπίας, η οποία διαλαμβάνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, ΣΕΕ, μεταξύ, αφενός, του σκοπού της Ένωσης που συνίσταται στη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, και, αφετέρου, των κατάλληλων μέτρων όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας.

89 Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη της θεμελιώδους σημασίας που έχει, μεταξύ των σκοπών της Ένωσης που μνημονεύονται στο άρθρο 3 ΣΕΕ, η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων καθώς και των εκτιμήσεων που εκτίθενται στις σκέψεις 58 έως 77 της παρούσας απόφασης σχετικά με τον λεπτομερή τρόπο με τον οποίο ο νομοθέτης της Ένωσης οριοθέτησε τη δυνατότητα των κρατών μελών να παρεμβαίνουν στην ελευθερία αυτή με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, τρόπο ο οποίος μαρτυρεί τη βούληση στάθμισης των διαφόρων διακυβευόμενων συμφερόντων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, προβλέποντας τον κανόνα σχετικά με τη μέγιστη συνολική περίοδο των έξι μηνών στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, έλαβε δεόντως υπόψη την άσκηση των ευθυνών που υπέχουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια.

90 Επομένως, το άρθρο 72 ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει σε κράτος μέλος να επαναφέρει, προκειμένου να αντιμετωπίσει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλειά του, προσωρινούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα βάσει των άρθρων 25 και 27 του κώδικα συνόρων του Σένγκεν για περίοδο που υπερβαίνει τη μέγιστη συνολική διάρκεια των έξι μηνών, η οποία προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού.

91 Εξάλλου, επισημαίνεται ότι, κατά το άρθρο 27, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, εάν, βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στην κοινοποίηση που έχει λάβει από κράτος μέλος το οποίο επιθυμεί να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, η Επιτροπή διατηρεί αμφιβολίες ως προς την αναγκαιότητα ή την αναλογικότητα της σχεδιαζόμενης επαναφοράς, οφείλει να εκδώσει σχετική γνώμη. Στις υπό κρίση υποθέσεις, όμως, η Επιτροπή, όπως ρητώς παραδέχθηκε η ίδια κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, δεν εξέδωσε τέτοια γνώμη κατόπιν των κοινοποιήσεων που έλαβε από τη Δημοκρατία της Αυστρίας σχετικά με τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τους οποίους επανέφερε το κράτος μέλος αυτό από τις 10 Νοεμβρίου 2017, μολονότι το εν λόγω θεσμικό όργανο εκτιμά ότι, από την ημερομηνία αυτή, οι ως άνω έλεγχοι ήταν ασύμβατοι προς τις διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν και, κατά συνέπεια, προς το δίκαιο της Ένωσης.

92 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, για τη διασφάλιση της ορθής λειτουργίας των κανόνων που θεσπίζει ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν, είναι ουσιώδες, όταν ένα κράτος μέλος επιθυμεί να επαναφέρει τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη να ασκούν τις αρμοδιότητες που τους απονέμει ο κώδικας αυτός, ιδίως όσον αφορά τις ανταλλαγές πληροφοριών και γνωμών, τις διαβουλεύσεις και, κατά περίπτωση, την αμοιβαία συνεργασία τις οποίες προβλέπει ειδικά το άρθρο 27 του κώδικα.

93 Πάντως, το γεγονός ότι, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, κατόπιν κοινοποίησης από κράτος μέλος βάσει του άρθρου 27, παράγραφος 1, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, η Επιτροπή δεν εκδίδει γνώμη στην οποία να αναφέρει ότι θεωρεί τους κοινοποιηθέντες ελέγχους ως ασύμβατους προς τον εν λόγω κώδικα δεν ασκεί, αυτό καθεαυτό, επιρροή στην εκ μέρους του Δικαστηρίου ερμηνεία των διατάξεων του κώδικα.

94 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-368/20 και στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-369/20 πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην προσωρινή επαναφορά από κράτος μέλος των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει των άρθρων 25 και 27 του κώδικα, όταν η διάρκεια της επαναφοράς αυτής υπερβαίνει τη μέγιστη συνολική διάρκεια των έξι μηνών που καθορίζεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, και δεν υφίσταται νέα απειλή που να δικαιολογεί την εκ νέου εφαρμογή των περιόδων που προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο 25.

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-368/20 και του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-369/20

95 Λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα σε καθεμία από τις υπό κρίση υποθέσεις, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα στην υπόθεση C-368/20 καθώς και στο δεύτερο ερώτημα στην υπόθεση C-369/20.

Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση C-369/20

96 Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-369/20, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας ένα κράτος μέλος υποχρεώνει, επ' απειλή κυρώσεων, ένα πρόσωπο να επιδείξει διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας κατά την είσοδό του στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους μέσω των εσωτερικών συνόρων, όταν η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στο πλαίσιο των οποίων επιβάλλεται η υποχρέωση αυτή αντιβαίνει στην ως άνω διάταξη.

97 Συναφώς, αρκεί η υπόμνηση ότι, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, ένας μηχανισμός κυρώσεων δεν είναι συμβατός με τις διατάξεις του κώδικα συνόρων του Σένγκεν, όταν επιβάλλεται προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση μιας υποχρέωσης υποβολής σε έλεγχο η οποία δεν συνάδει, αφ' εαυτής, προς τις εν λόγω διατάξεις (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).

98 Κατά συνέπεια, στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-369/20 πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας ένα κράτος μέλος υποχρεώνει, επ' απειλή κυρώσεων, ένα πρόσωπο να επιδείξει διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας κατά την είσοδό του στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους μέσω των εσωτερικών συνόρων, όταν η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στο πλαίσιο των οποίων επιβάλλεται η υποχρέωση αυτή αντιβαίνει στην ως άνω διάταξη.

Επί των δικαστικών εξόδων

99 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαίνεται:

1) **Το άρθρο 25, παράγραφος 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 αντιτίθεται στην προσωρινή επαναφορά από κράτος μέλος των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα βάσει των άρθρων 25 και 27 του κώδικα, όταν η διάρκεια της επαναφοράς αυτής υπερβαίνει τη μέγιστη συνολική διάρκεια των έξι μηνών που καθορίζεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, και δεν υφίσταται νέα απειλή που να δικαιολογεί την εκ νέου εφαρμογή των περιόδων που προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο 25.**

2) **Το άρθρο 25, παράγραφος 4, του κανονισμού 2016/399, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2016/1624, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας ένα κράτος μέλος υποχρεώνει, επ' απειλή κυρώσεων, ένα πρόσωπο να επιδείξει διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας κατά την είσοδό του στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους μέσω των εσωτερικών συνόρων, όταν η επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα στο πλαίσιο των οποίων επιβάλλεται η υποχρέωση αυτή αντιβαίνει στην ως άνω διάταξη.**

(υπογραφές)