

**Υπόθεση C-369/20**

**Σύνοψη αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

5 Αυγούστου 2020

**Αιτούν δικαστήριο:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Αυστρία)

**Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

23 Ιουλίου 2020

**Προσφεύγων:**

NW

**Καθής δημόσια αρχή:**

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

---

**Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης**

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) – Απαγόρευση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα – Προσωρινή επαναφορά των ελέγχων – Παρατάση των ελέγχων μέσω πλειόνων εθνικών κανονιστικών αποφάσεων πέραν των χρονικών ορίων που προβλέπει ο κώδικας συνόρων του Σένγκεν – Παραδεκτό – Συμβατότητα με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας

**Αντικείμενο και νομική βάση της προδικαστικής παραπομπής**

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, άρθρο 267 ΣΛΕΕ

**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 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) και χωρίς σχετική εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 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);

- 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 ΕΕ, ιδίως υπό το πρίσμα της αρχής της απουσίας ελέγχων προσώπων στα εσωτερικά σύνορα η οποία καθιερώνεται στο άρθρο 22 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), 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 κανονισμό (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);
- 3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 2:

Πρέπει το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, 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;

### **Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης**

ΣΛΕΕ, ειδικότερα δε τα άρθρα 21, παράγραφος 1, και 72

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ειδικότερα δε το άρθρο 45, παράγραφος 1

Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 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, ειδικότερα δε το άρθρο 5

Κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)

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) (στο εξής: ΚΣΣ), ειδικότερα δε τα άρθρα 22, 25 και 29

Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2017/818 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2017, για τη σύσταση σχετικά με την παράταση του προσωρινού ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου Σένγκεν

#### **Παρατιθέμενες εθνικές διατάξεις**

Ομοσπονδιακός νόμος για τα διαβατήρια των Αυστριακών υπηκόων (νόμος περί διαβατηρίων)

Κανονιστική απόφαση του Αυστριακού Ομοσπονδιακού Υπουργού Εσωτερικών, της 9ης Μαΐου 2019, περί προσωρινής επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα (στο εξής: κανονιστική απόφαση της 9ης Μαΐου 2019).

#### **Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας της κύριας δίκης**

- 1 Στις 29 Αυγούστου 2019, ο προσφεύγων θέλησε να εισέλθει στην Αυστρία μέσω του συνοριακού σημείου διελύσεως Spielfeld. Στο πλαίσιο συνοριακού ελέγχου που διενεργούνταν στο σημείο εκείνο, ελέγχθηκαν δειγματοληπτικά τα ταξιδιωτικά έγγραφα των επιβατών, συμπεριλαμβανομένου του προσφεύγοντος. Κληθείς να επιδείξει το διαβατήριό του, 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 οδηγήσεως του, διότι φρονούσε ότι οι συνοριακοί έλεγχοι, σε εκείνο το χρονικό σημείο, ήταν αντίθετοι προς το δίκαιο της Ένωσης. Ακόμη και κατόπιν επανειλημμένων αιτημάτων, δεν επέδειξε το διαβατήριό.
- 2 Με απόφαση επιβολής προστίμου της 9ης Σεπτεμβρίου 2019, καταλογίστηκε στον προσφεύγοντα παραβίαση του αυστριακού νόμου περί διαβατηρίων. Στις 23 Σεπτεμβρίου 2019 άσκησε διοικητική προσφυγή. Επ' αυτής εκδόθηκε διοικητική απόφαση, στις 7 Νοεμβρίου 2019, με την οποία του προσήφθη ότι, εισερχόμενος στην Αυστρία, διήλθε τα αυστριακά ομοσπονδιακά σύνορα χωρίς να διαθέτει

έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο και του επεβλήθη πρόστιμο ύψους 36 ευρώ. Κατά της αποφάσεως αυτής, ο προσφεύγων άσκησε ένδικη προσφυγή, επί της οποίας το αιτούν δικαστήριο καλείται να αποφανθεί.

### **Συνοπτική έκθεση του αιτιολογικού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως**

- 3 Το αιτούν δικαστήριο έχει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα της νομικής βάσεως για τον επίμαχο συνοριακό έλεγχο, ήτοι της κανονιστικής αποφάσεως της 9ης Μαΐου 2019, με το δίκαιο της Ένωσης και ιδίως με τον ΚΣΣ.
- 4 Το άρθρο 22 του ΚΣΣ απαγορεύει τους συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προβλέπει δύο εξαιρέσεις από την απαγόρευση αυτή. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ΚΣΣ, σε περίπτωση σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια στα εσωτερικά σύνορα, επιτρέπεται η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων. Σύμφωνα με το άρθρο 29 του ΚΣΣ, σε περίπτωση που παραμένουν σοβαρές αδυναμίες οι οποίες σχετίζονται με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργία του χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα καθώς και τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, είναι δυνατή η επαναφορά των συνοριακών ελέγχων.
- 5 Οι συνοριακοί έλεγχοι επανεισήχθησαν στην Αυστρία από τις 16 Σεπτεμβρίου 2015. Από τις 16 Σεπτεμβρίου 2015 έως τις 10 Μαΐου 2016, η εφαρμογή τους στηρίχθηκε αρχικώς στο άρθρο 29 του ΚΣΣ, στη συνέχεια δε στο άρθρο 25, παράγραφος 2, του ΚΣΣ. Μεταξύ 11ης Μαΐου 2016 και 11ης Νοεμβρίου 2017 οι έλεγχοι παρατάθηκαν επανειλημμένως βάσει τριών διαδοχικών εκτελεστικών αποφάσεων του Συμβουλίου, εκ των οποίων η τελευταία ήταν η εκτελεστική απόφαση 2017/818.
- 6 Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν διαβίβασε στο Συμβούλιο καμία άλλη πρόταση παρατάσεως των ελέγχων στα σύνορα μετά τις 11 Νοεμβρίου 2017, η παράτασή τους στην Αυστρία μετά την ημερομηνία αυτή θα μπορούσε να βρει έρεισμα μόνο στο άρθρο 25, παράγραφος 1, του ΚΣΣ.
- 7 Με κοινοποίηση της 12ης Οκτωβρίου 2017, ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Εσωτερικών ενημέρωσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι οι έλεγχοι στα σύνορα θα παρατείνονταν κατά έξι ακόμη μήνες (11 Νοεμβρίου 2017 έως 11 Μαΐου 2018). Στη συνέχεια, βάσει τριών επιπλέον κανονιστικών αποφάσεων του Ομοσπονδιακού Υπουργού Εσωτερικών, οι έλεγχοι παρατάθηκαν τρεις ακόμη φορές κατά έξι μήνες κάθε φορά, η δε τελευταία παράταση πραγματοποιήθηκε με την κανονιστική απόφαση της 9ης Μαΐου 2019 για την περίοδο από τις 13 Μαΐου 2019 έως τις 13 Νοεμβρίου 2019.
- 8 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η εν λόγω αδιάλειπτη διαδοχή των κανονιστικών αποφάσεων περί παρατάσεως συνιστά αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης σώρευση της κατά τον ΚΣΣ επιτρεπόμενης συνολικής περιόδου επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων, δεδομένου ότι μια τέτοια σώρευση αντιβαίνει στο γράμμα του άρθρου 25, παράγραφος 4, του ΚΣΣ. Αν αυτό επιτρεπόταν, κάθε χρονικός

περιορισμός της παρατάσεως των συνοριακών ελέγχων θα μπορούσε να καταστρατηγηθεί.

- 9 Το αιτούν δικαστήριο δεν παραγνωρίζει ότι χωρεί παρέκκλιση από την απαγόρευση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα επίσης βάσει του άρθρου 72 ΣΛΕΕ, αλλά καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το εν λόγω άρθρο δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω.
- 10 Οι κοινοποιήσεις που απηύθυνε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ο Αυστριακός Ομοσπονδιακός Υπουργός Εσωτερικών σχετικά με την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν στηρίζονται στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ, καθώς καμία από αυτές δεν κάνει μνεία της εν λόγω διατάξεως. Επιπλέον, φαίνεται ότι η παραπομπή στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ κατά κανόνα δεν επιτρέπεται. Οι εισάγουσες παρέκκλιση διατάξεις του ΚΣΣ συνιστούν εξαιρέσεις που σχετίζονται με τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια όσον αφορά τους συνοριακούς ελέγχους και πρέπει, ως εκ τούτου, να χαρακτηριστούν ως *leges speciales* σε σχέση με το άρθρο 72 ΣΛΕΕ. Το αποτέλεσμα του προβλεπόμενου στον ΚΣΣ χρονικού περιορισμού της επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων θα υπονομευόταν αν ένα κράτος μέλος, μετά τη λήξη της ρητώς προβλεπόμενης στον ΚΣΣ περιόδου, μπορούσε επανειλημμένως να στηριχθεί στο άρθρο 72 ΣΛΕΕ.
- 11 Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο έχει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα της κανονιστικής απόφασης της 9ης Μαΐου 2019 με το κατοχυρούμενο από το δίκαιο της Ένωσης δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας.
- 12 Το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατοχυρώνουν το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Η συγκεκριμένη έννοια της φράσεως «να κυκλοφορεί ελεύθερα» προκύπτει, ιδίως, από την οδηγία 2004/38 και από τον ΚΣΣ. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 αναγνωρίζει ρητώς στους πολίτες της Ένωσης δικαίωμα εισόδου σε κράτος μέλος.
- 13 Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας ισχύει υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και προϋποθέσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες και στο παράγωγο δίκαιο. Τέτοιοι περιορισμοί είναι, ιδίως, οι προβλεπόμενες από τον ΚΣΣ εξαιρέσεις από την απαγόρευση ελέγχου των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα.
- 14 Το αιτούν δικαστήριο δεν παραγνωρίζει το γεγονός ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να υποχρεώνουν το οικείο πρόσωπο, στο πλαίσιο ελέγχου ταυτότητας, να επιδείξει ισχύον διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας και να επιβάλλουν ανάλογες κυρώσεις για τις παραβάσεις της υποχρεώσεως αυτής (βλ. απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, *Wijzenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, σκέψεις 43 και 44). Ωστόσο, οι εθνικές διατάξεις όπως ο αυστριακός νόμος περί διαβατηρίων πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης. Επιπλέον, βάσει της αρχής της αποτελεσματικότητας, οι εθνικοί κανόνες και διαδικασίες πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται

κατά τρόπον ώστε να μην καθίσταται πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής η άσκηση δικαιώματος κατοχυρωμένου από το δίκαιο της Ένωσης. Συναφώς, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει να εκτιμάται, μεταξύ άλλων, και η συμβατότητα της συγκεκριμένης εφαρμογής εθνικής διατάξεως με τα θεμελιώδη δικαιώματα (βλ. απόφαση της 10ης Απριλίου 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, σκέψεις 66 έως 71).

- 15 Στην απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), το Δικαστήριο εξέτασε την πρακτική αποτελεσματικότητα της απαγορεύσεως των ελέγχων προσώπων στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης. Το Δικαστήριο διευκρίνισε, στη σκέψη 50 της αποφάσεως αυτής, ότι το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε κανονιστική ρύθμιση η οποία επιβάλλει στους ιδιωτικούς μεταφορείς, μέσω διατάξεως για την παράβαση της οποίας προβλέπεται κύρωση, την υποχρέωση ελέγχου των ταξιδιωτικών εγγράφων των μεταφερόμενων προσώπων, καθόσον η ρύθμιση αυτή θίγει την πρακτική αποτελεσματικότητα της απαγορεύσεως των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος η οποία προβλέπεται στο άρθρο 21, στοιχείο α', του κανονισμού 562/2006. Στη σκέψη 72 της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά την κύρωση υπό μορφή χρηματικής ποινής, ότι μια τέτοια κύρωση, όταν αποσκοπεί στη διασφάλιση της τηρήσεως υποχρεώσεως ελέγχου ο οποίος δεν συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης, είναι και η ίδια ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης.
- 16 Το αιτούν δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο νόμος περί διαβατηρίων πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η διοικητική κύρωση δεν πρέπει να εφαρμόζεται αν βασίζεται κατ' ουσίαν σε συνοριακούς ελέγχους οι οποίοι δεν είναι συμβατοί με το δίκαιο της Ένωσης. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οι παραβάσεις του νόμου περί διαβατηρίων επισύρουν πρόστιμο έως 2.180 ευρώ ή στερητική της ελευθερίας ποινή έως έξι εβδομάδες και ότι, σε περίπτωση υποτροπής, επιβάλλεται σωρευτικά πρόστιμο και στερητική της ελευθερίας ποινή.