

Υπόθεση C-368/20

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:

Landespolizeidirektion Steiermark

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) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 1:

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);

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

ΣΛΕΕ, ειδικότερα δε το άρθρο 21, παράγραφος 1, και το άρθρο 72

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

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

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 16 Νοεμβρίου 2019, ο προσφεύγων, εισερχόμενος με το επιβατηγό του αυτοκίνητο από τη Σλοβενία, υποβλήθηκε σε συνοριακό έλεγχο κατά τη διέλευση των συνόρων στον αυτοκινητόδρομο στην περιοχή Spielfeld. Κατά τον έλεγχο του ζητήθηκε να επιδείξει το διαβατήριό του ή το δελτίο ταυτότητάς του. Όταν ρώτησε αν επρόκειτο για συνοριακό έλεγχο ή για έλεγχο ταυτότητας, του γνωστοποιήθηκε ότι επρόκειτο για συνοριακό έλεγχο. Κατόπιν περαιτέρω ερωτήσεώς του σχετικά με το τι θα συνέβαινε αν δεν επεδείκνυε το διαβατήριο, του γνωστοποιήθηκε ότι θα υποβαλλόταν καταγγελία.
- 2 Στις 19 Ιανουαρίου 2019, ο προσφεύγων άσκησε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου προσφυγή βάλλουσα κατά του συνοριακού ελέγχου. Κατά την άποψή του, ο έλεγχος αυτός συνιστά παράνομη πράξη στηριζόμενη στην εξουσία άμεσης εκδόσεως διαταγών και καταναγκασμού την οποία διαθέτουν οι αρχές.

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.