

C-369/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. augusztus 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. július 23.

Felperes:

NW

Alperes hatóság:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Az alapeljárás tárgya

(EU) 2016/399 rendelet (Schengeni határellenőrzési kódex) – A belső határokon történő határellenőrzés tilalma – A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása – A határellenőrzés meghosszabbítása több nemzeti rendelet révén a Schengeni határellenőrzési kódexben előírt időbeli korlátokat meghaladó módon – Elfogadhatóság – A szabad mozgáshoz való joggal való összeegyeztethetőség

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek nemzeti rendeletek sorozata révén a határellenőrzés visszaállítása meghosszabbítása időtartamainak halmozódását idézik elő, és ezáltal a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni

- határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 25. és 29. cikke szerinti kétéves időbeli korlátot meghaladóan, és a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 29. cikke szerinti megfelelő tanácsi végrehajtási határozat nélkül lehetővé válik a határellenőrzés visszaállítása?
- 2) Úgy kell-e értelmezni az uniós polgároknak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabad mozgáshoz való jogát – különösen a belső határokon történő személyellenőrzés hiányának a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 22. cikkében rögzített elvére tekintettel –, hogy ez a jog magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot, a Szerződésekben és különösen a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott feltételekkel és kivételekkel?
- 3) A második kérdésre adandó igenlő válasz esetén:
- Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikkének (1) bekezdését a szabad mozgáshoz való jog hatékony érvényesülésére tekintettel, hogy e joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely szabálysértési szankció terhe mellett arra kötelez egy személyt, hogy a belső határokon át történő beutazáskor útlevelet vagy személyazonosító igazolványt mutasson fel akkor is, ha a belső határokon történő konkrét határellenőrzés az uniós jogi rendelkezésekbe ütközik?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ, különösen a 21. cikk (1) bekezdése és a 72. cikk

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 45. cikk (1) bekezdése

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, különösen az 5. cikk

A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet

A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex), különösen a 22., 25. és 29. cikk

A schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzés fenntartására vonatkozó ajánlásról szóló, 2017. május 11-i (EU) 2017/818 tanácsi végrehajtási határozat

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (az osztrák állampolgárok útlevélrendszeréről szóló szövetségi törvény, Passgesetz [az útlevelekről szóló törvény])

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló, 2019. május 9-i osztrák szövetségi belügyminiszteri rendelet; a továbbiakban: 2019. május 9-i rendelet)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 2019. augusztus 29-én a felperes a spielfeldi határátkelőhelyen keresztül kívánt Ausztriába beutazni. A határátkelőhelyen végrehajtott határellenőrzés során szűrőpróba-szerűen ellenőrizték a járműben ülők, így a felperes úti okmányait is. Amikor a felperest felszólították, hogy mutassa fel útlevelét, a felperes megkérdezte, hogy határellenőrzésről vagy személyazonosság-ellenőrzésről van-e szó. Miután azt a választ kapta, hogy határellenőrzésről van szó, vezetői engedélyével igazolta magát, mivel úgy vélte, hogy a határellenőrzés ebben az időpontban az uniós jogba ütközik. A felperes többszöri felszólítást követően sem mutatta fel az útlevelét.
- 2 A 2019. szeptember 9-i marasztaló határozattal a felperes terhére rótták az útlevelekről szóló osztrák törvény megsértését. 2019. szeptember 23-án a felperes megtámadta ezt a határozatot. Ennek nyomán 2019. november 7-én szabálysértési határozatot hoztak, amelyben a felperes terhére rótták, hogy az Ausztriába történő beutazáskor anélkül lépte át az osztrák szövetségi határt, hogy érvényes úti okmánnyal rendelkezett volna, és 36 euró összegű bírságot szabtak ki vele szemben. E határozat ellen irányul a kereset, amelyről a kérdést előterjesztő bíróságnak döntenie kell.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 3 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a szóban forgó határellenőrzés jogalapjának – a 2019. május 9-i rendeletnek – az uniós joggal, különösen a Schengeni határellenőrzési kódexszel való összeegyeztethetőségét illetően.
- 4 A Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke megtiltja a határellenőrzést az Európai Unió belső határain. A Schengeni határellenőrzési kódex két kivételt ír elő e tilalom alól. A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke lehetővé teszi a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén. A Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke értelmében a külső határellenőrzés végzése terén mutatkozó tartós és súlyos, a belső határok nélküli térség működését és a közrendet vagy a belső biztonságot veszélyeztető hiányosságok esetén visszaállítható a határellenőrzés.
- 5 Ausztriában 2015. szeptember 16-tól visszaállították a határellenőrzést. 2015. szeptember 16-tól 2016. május 10-ig a határellenőrzés végzését először a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikkére, majd a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (2) bekezdésére alapozták. 2016. május 11-től 2017. november 11-ig a határellenőrzést három egymást követő tanácsi végrehajtási határozat – legutóbb a 2017/818 végrehajtási határozat – alapján többször meghosszabbították.
- 6 Mivel az Európai Bizottság 2017. november 11. után egyetlen másik, a határellenőrzés meghosszabbítására vonatkozó javaslatot sem terjesztett a Tanács elé, a határellenőrzés Ausztriában történő meghosszabbítása ezen időpontot követően már csak a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdésén alapulhatott.
- 7 Az Európai Bizottságnak küldött 2017. október 12-i értesítésében a Bundesminister für Inneres (szövetségi belügyminiszter, Ausztria) a határellenőrzés újabb hat hónappal (2017. november 11-től 2018. május 11-ig) történő meghosszabbítását jelentette be. Ezt követően a szövetségi belügyminiszter három további rendelete alapján még három alkalommal hosszabbították meg a határellenőrzést hat-hat hónappal, legutóbb a 2019. május 9-i rendelettel a 2019. május 13-tól 2019. november 13-ig terjedő időszakra.
- 8 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a meghosszabbításról szóló rendeletek e megszakítás nélküli sorozata a Schengeni határellenőrzési kódexben szabályozott, a határellenőrzés visszaállítása megengedett teljes időtartamának uniós jogba ütköző halmozódását jelenti, mivel az ilyen halmozódás ellentétes a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének szövegével. Ha ez megengedett lenne, megkerülhető lenne a határellenőrzés meghosszabbításának minden időbeli korlátja.
- 9 A kérdést előterjesztő bíróság nem hagyja figyelmen kívül, hogy a belső határokon történő határellenőrzés tilalmától az EUMSZ 72. cikk alapján is el lehet

térni, arra a következtetésre jut azonban, hogy a jelen esetben e cikket nem kell alkalmazni.

- 10 Az osztrák szövetségi belügyminiszter által az Európai Bizottságnak küldött, a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról szóló értesítések nem az EUMSZ 72. cikkben alapulnak, mivel egyik értesítés sem hivatkozott e rendelkezésre. Ezenkívül általánosságban elfogadhatatlannak tűnik az EUMSZ 72. cikkre való hivatkozás. A Schengeni határellenőrzési kódex eltérést engedő rendelkezései már kivételeket képeznek, amelyek a határellenőrzéssel összefüggésben a közrendre és a belső biztonságra vonatkoznak, és ezért *lex specialis*nek minősülnek az EUMSZ 72. cikkhez képest. Veszélyeztetné a Schengeni határellenőrzési kódexben szabályozott, a határellenőrzés visszaállítására vonatkozó időbeli korlát érvényesülését, ha valamely tagállam visszatérő módon az EUMSZ 72. cikkre támaszkodhatna az említett kódexben kifejezetten meghatározott időtartam lejártát követően.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróságnak ezenkívül kétségei vannak azt illetően, hogy a 2019. május 9-i rendelet összeegyeztethető-e az uniós jog által biztosított szabad mozgáshoz való joggal.
- 12 Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikkének (1) bekezdése megalapozza az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz való jogát. A „szabad mozgás” kifejezés konkrét jelentése többek között a 2004/38 irányelvből és a Schengeni határellenőrzési kódexből következik. A 2004/38 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése kifejezetten elismeri az uniós polgároknak a valamely tagállam területére történő beutazáshoz való jogát.
- 13 A szabad mozgáshoz való jog a Szerződésekben és a másodlagos jogban meghatározott korlátozásokkal és feltételekkel gyakorolható. Ilyen korlátozásoknak minősülnek többek között a Schengeni határellenőrzési kódexben a belső határokon történő személyellenőrzés tilalma alól meghatározott kivételek.
- 14 A kérdést előterjesztő bíróság nem hagyja figyelmen kívül, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamoknak továbbra is joguk van ahhoz, hogy az érintett személyt a személyazonosság ellenőrzése keretében érvényes útlevél vagy személyazonosító igazolvány felmutatására kötelezzék, és hogy megfelelő szankciókkal sújtsák e kötelezettség megsértését (lásd: 1999. szeptember 21-i *Wijzenbeek* ítélet, C-387/97, EU:C:1999:439, 43. és 44. pont). Az útlevelekről szóló osztrák törvényhez hasonló nemzeti rendelkezéseket mindazonáltal az uniós joggal összhangban kell értelmezni. Ezenkívül a tényleges érvényesülés elvének megfelelően a nemzeti szabályokat és eljárásokat úgy kell értelmezni és alkalmazni, hogy azok ne tegyék a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított valamely jog gyakorlását. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint e tekintetben többek között valamely nemzeti rendelkezés konkrét alkalmazásának az alapvető jogokkal való

összeegyeztethetőségét is értékelni kell (lásd: 2003. április 10-i Steffensen ítélet, C-276/01, EU:C:2003:228, 66–71. pont).

- 15 2018. december 13-i Touring Tours ítéletében (C-412/17, EU:C:2018:1005) a Bíróság az Unió belső határain történő személyellenőrzés tilalmának hatékony érvényesülésével foglalkozott. Ezen ítélet 50. pontjában a Bíróság megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes az olyan szabályozás, amely egy jogszabályi rendelkezéssel szankció terhe mellett arra kötelezi a magánfuvarozókat, hogy ellenőrizzék a szállított személyek úti okmányait, mivel ez veszélyezteti az azonos hatású intézkedések 562/2006 rendelet 21. cikkének a) pontjában foglalt tilalmának hatékony érvényesülését. Az ítélet 72. pontjában a Bíróság azt állapította meg a bírósággal mint szankcióval kapcsolatban, hogy az ilyen szankció nem egyeztethető össze az uniós joggal, ha egy olyan ellenőrzési kötelezettség tiszteletben tartásának biztosítására irányul, amely nem felel meg az uniós jognak.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság ezért arra a következtetésre jut, hogy az útlevelekről szóló törvényt úgy kell értelmezni, hogy a szabálysértési szankció alkalmazását mellőzni kell, ha az lényegében az uniós joggal összeegyeztethetetlen határellenőrzésen alapul. A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül felhívja a figyelmet arra, hogy az útlevelekről szóló törvény megsértése 2180 euróig terjedő pénzbüntetéssel vagy hat hétig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, és hogy ismételt jogsértés esetén egymás mellett kell pénz- és szabadságvesztés-büntetést kiszabni.