

Byla C-369/20

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2020 m. rugpjūčio 5 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. liepos 23 d.

Pareiškėjas:

NW

Atsakovė:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Pagrindinės bylos dalykas

Reglamentas (ES) 2016/399 (Šengeno sienų kodeksas) – Vidaus sienų kontrolės draudimas – Laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas – Kontrolės pratęsimas keliais nacionaliniais nutarimais viršijant Šengeno sienų kodekse numatytus apribojimus laiko atžvilgiu – Leistinumai – Suderinamumas su teise laisvai judėti

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Sąjungos teisės išaiškinimas, SESV 267 straipsnis

Prejudiciniai klausimai

1. Ar Sąjungos teisei prieštarauja nacionalinės teisės aktai, kuriais, priimant kelis nacionalinius nutarimus, sukeliamas pratęsimo laikotarpių kumuliacija ir taip sudaroma galimybė atnaujinti sienų kontrolę ilgesniam nei dviejų metų laikotarpiui, viršijant 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų

- judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) 25 ir 29 straipsniuose nustatytus apribojimus, be atitinkamo 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) 29 straipsnyje numatyto Tarybos įgyvendinimo sprendimo?
2. Ar SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnio 1 dalyje nustatyta Europos Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti, visų pirma atsižvelgiant į 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) 22 straipsnyje įtvirtintą principą, kad vidaus sienas kertantys asmenys netikrinami, turi būti aiškinama taip, kad ši teisė apima asmens teisę nebūti tikrinamam kertant vidaus sieną, jei laikomasi Sutartyse ir visų pirma 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) nurodytų sąlygų ir išimčių?
3. Jeigu atsakymas į antrąjį klausimą būtų teigiamas:
- Ar, atsižvelgiant į praktinį teisės laisvai judėti veiksmingumą, SESV 21 straipsnio 1 dalis ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinamos taip, kad joms prieštarauja nacionalinės teisės normos, pagal kurias asmuo, grasinant administracine baudžiamąja sankcija, įpareigojamas, įvažiuojant per vidaus sieną, parodyti pasą arba asmens tapatybės kortelę, taikymas, net jei konkreti vidaus sienų kontrolė prieštarauja Sąjungos teisės nuostatoms?

Nurodomi Sąjungos teisės aktai

SESV, konkrečiai 21 straipsnio 1 dalis ir 72 straipsnis

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, konkrečiai 45 straipsnio 1 dalis

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB. konkrečiai 5 straipsnis

2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas)

2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso

(Šengeno sienų kodeksas) (toliau – Šengeno kodeksas), konkrečiai 22, 25 ir 29 straipsniai

2017 m. gegužės 11 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2017/818, kuriuo pateikiama Rekomendacija dėl laikinos vidaus sienų kontrolės išimtinėmis aplinkybėmis, keliančiomis pavojų bendram Šengeno erdvės veikimui, pratęsimo

Nurodomi nacionalinės teisės aktai

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz) (Federalinis įstatymas dėl Austrijos piliečių pasų)

2019 m. gegužės 9 d. *Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Austrijos federalinio vidaus reikalų ministro nutarimas dėl laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo, toliau – 2019 m. gegužės 9 d. nutarimas)

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 2019 m. rugpjūčio 29 d. pareiškėjas norėjo įvažiuoti į Austriją per Špilfeldo pasienio kontrolės punktą. Šiame punkte vykstančios sienų kontrolės metu atsitiktine tvarka buvo tikrinami transporto priemonių keleivių, tarp jų ir pareiškėjo, kelionės dokumentai. Paprašytas parodyti pasą, jis paklausė, ar tai sienų, ar tapatybės kontrolė. Gavęs atsakymą, kad tai yra sienų kontrolė, jis parodė vairuotojo pažymėjimą, nes manė, kad tuo laiku atliekama sienų kontrolė prieštaravo Sąjungos teisei. Paso jis neparodė net ir kelis kartus paprašytas.
- 2 2019 m. rugsėjo 9 d. sprendime buvo konstatuota, kad pareiškėjas pažeidė Austrijos *Passgesetz*. 2019 m. rugsėjo 23 d. jis dėl šio sprendimo pareiškė prieštaravimą. 2019 m. lapkričio 7 d. buvo priimtas baudžiamasis sprendimas, kuriame buvo pripažinta, kad pareiškėjas, įvažiuodamas į Austriją, kirto federalinę sieną be galiojančio kelionės dokumento, ir jam buvo skirta 36 EUR dydžio bauda. Pareiškėjas dėl šio sprendimo pareiškė skundą, kurį nagrinėja prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 3 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas abejoja, ar nagrinėjamos sienų kontrolės teisinis pagrindas – 2019 m. gegužės 9 d. nutarimas – yra suderinamas su Sąjungos teise, visų pirma su Šengeno kodeksu.
- 4 Šengeno kodekso 22 straipsnyje nustatyta, kad draudžiama tikrinti Europos Sąjungos vidaus sieną kertančius asmenis. Kodekse numatytos dvi šio draudimo išimtys. Pagal Šengeno kodekso 25 straipsnį iškilus rimtai grėsmei viešajai tvarkai arba vidaus saugumui leidžiama atnaujinti vidaus sienų kontrolę. Pagal Šengeno kodekso 29 straipsnį vidaus sienų kontrolė gali būti atnaujinta, kai dėl ilgalaikių

rimtų trūkumų, susijusių su išorės sienų kontrole, kyla grėsmė erdvės be vidaus sienų bendram veikimui, viešajai tvarkai ar vidaus saugumui.

- 5 Austrijoje vidaus sienų kontrolė buvo atnaujinta nuo 2015 m. rugsėjo 16 d. Nuo 2015 m. rugsėjo 16 d. iki 2016 m. gegužės 10 d. jos vykdymas buvo grindžiamas Šengeno kodekso 29 straipsniu, vėliau – Šengeno kodekso 25 straipsnio 2 dalimi. Nuo 2016 m. gegužės 11 d. iki 2017 m. lapkričio 11 d. kontrolė, grindžiama trimis vienas po kito priimtais Tarybos įgyvendinimo sprendimais, pastarąjį kartą – Įgyvendinimo sprendimu 2017/818, buvo kelis kartus pratęsta.
- 6 Kadangi Europos Komisija po 2017 m. lapkričio 11 d. nebepateikė Tarybai pasiūlymo dėl vidaus sienų kontrolės pratęsimo, po šios dienos vidaus sienų kontrolės pratęsimas Austrijoje galėjo būti taikomas tik remiantis Šengeno kodekso 25 straipsnio 1 dalimi.
- 7 2017 m. spalio 12 d. pranešimu *Bundesminister für Inneres* (federalinis vidaus reikalų ministras) informavo Europos Komisiją, kad sienų kontrolė buvo pratęsta dar šešiams mėnesiams (nuo 2017 m. lapkričio 11 d. iki 2018 m. gegužės 11 d.). Vėliau, remiantis trimis tolesniais *Bundesminister für Inneres* nutarimais, ji buvo dar tris kartus pratęsta kaskart šešiams mėnesiams, pastarąjį kartą – 2019 m. gegužės 9 d. nutarimu laikotarpiui nuo 2019 m. gegužės 13 d. iki 2019 m. lapkričio 13 d.
- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad šie vienas po kito iš eilės priimti nutarimai dėl vidaus sienų kontrolės pratęsimo yra Sąjungos teisę pažeidžianti Šengeno kodekse nustatyto bendro leistino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo laikotarpio kumuliacija, nes tokia kumuliacija prieštarauja Šengeno kodekso 25 straipsnio 4 dalies formuluotei. Jeigu ši kumuliacija būtų leidžiama, būtų įmanoma apeiti bet kokią sienų kontrolės apribojimą laiko atžvilgiu.
- 9 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas suvokia, kad remiantis SESV 72 straipsniu taip pat leidžiama nukrypti nuo vidaus sienų kontrolės draudimo, tačiau prieina prie išvados, kad nagrinėjamu atveju šiuo straipsniu remtis negalima.
- 10 Austrijos *Bundesminister für Inneres* pranešimai Europos Komisijai apie atnaujinamą vidaus sienų kontrolę grindžiami ne SESV 72 straipsniu, nes nė viename iš jų ši norma nebuvo paminėta. Be to, atrodo, kad bendrai draudžiama daryti nuorodą į SESV 72 straipsnį. Nukrypstančios Šengeno kodekso nuostatos jau yra išimtys, leidžiančios atnaujinti sienų kontrolę viešosios tvarkos ir vidaus saugumo sumetimais, todėl SESV 72 straipsnio atžvilgiu laikytinos *leges speciales*. Jeigu valstybė narė, praėjus Šengeno kodekse aiškiai nustatytam terminui, vėl galėtų remtis SESV 72 straipsniu, tai sumenkintų Šengeno kodekse reglamentuojamo sienų kontrolės atnaujinimo apribojimo laiko atžvilgiu poveikį.

- 11 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas abejoja, ar 2019 m. gegužės 9 d. nutarimas yra suderinamas su Sąjungos teisės garantuojama teise laisvai judėti.
- 12 SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Europos Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti valstybių narių teritorijoje. Konkreti frazės „laisvai judėti“ reikšmė pirmiausia išplaukia iš Direktyvos 2004/38 ir Šengeno kodekso. Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalyje Sąjungos pilietėms ir piliečiams suteikiama teisė įvažiuoti į valstybę narę.
- 13 Teisė laisvai judėti galioja laikantis Sutartyse ir antrinės teisės aktuose nustatytų apribojimų ir sąlygų. Šie apribojimai pirmiausia apima Šengeno kodekse nustatytas draudimo tikrinti vidaus sienas kertančius asmenis išimtis.
- 14 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas suvokia, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją valstybės narės išsaugo teisę įpareigoti asmenis tapatybės kontrolės metu pateikti galiojantį pasą ar asmens tapatybės kortelę ir už šio įpareigojimo pažeidimus skirti atitinkamas sankcijas (žr. 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Wijzenbeek* (C-387/97, EU:C:1999:439, 43 ir 44 punktai)). Vis dėlto nacionalinės teisės aktai, kaip antai Austrijos *Passgesetz*, turi būti aiškinami taip, kad atitiktų Sąjungos teisę. Be to, remiantis veiksmingumo principu, nacionalinės teisės aktai ir procedūros turi būti aiškinami ir taikomi taip, kad nedarytų Sąjungos teisėje garantuojamų teisių įgyvendinimo praktiškai neįmanomo ar pernelyg sudėtingo. Kaip nustatyta Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, šiuo klausimu reikia įvertinti ir tai, ar konkretus nacionalinės teisės normos taikymas yra suderinamas su pagrindinėmis teisėmis (žr. 2003 m. balandžio 10 d. Sprendimą *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228, 66–71 punktai)).
- 15 2018 m. gruodžio 13 d. Sprendime *Touring Tours* (C-412/17, EU:C:2018:1005) Teisingumo Teismas nagrinėjo praktinį draudimo tikrinti vidaus sienas kertančius asmenis veiksmingumą. Šio sprendimo 50 punkte jis konstatavo, kad Sąjungos teisei prieštarauja teisės aktas, įpareigojantis privačias transporto bendroves atlikti vežamų keleivių kelionės dokumentų patikrinimus ir už šio įpareigojimo nesilaikymą numatantis sankcijas, nes taip kyla grėsmė praktiniam tokio pat poveikio priemonių draudimo, nustatyto Reglamento Nr. 562/2006 21 straipsnio a punkte, veiksmingumui. Sprendimo 72 punkte dėl baudos kaip sankcijos Teisingumo Teismas paaiškino, kad tokia sankcija yra nesuderinama su Sąjungos teise, nes ji nustatyta siekiant užtikrinti kontrolės pareigos, kuri savaime neatitinka Sąjungos teisės, laikymąsi.
- 16 Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas prieina prie išvados, kad *Passgesetz* turi būti aiškinamas taip, jog administracinė sankcija turi būti netaikoma, jeigu ji iš esmės grindžiama su Sąjungos teisės aktais nesuderinama sienų kontrole. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas taip pat pažymi, kad už *Passgesetz* pažeidimus gresia iki 2 180 EUR

dydžio bauda arba areštas iki šešių savaičių ir kad pakartotinio pažeidimo atveju skiriama ir bauda, ir areštas.

DARBINIS VERTINMAS