

Predmet C-369/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

5. kolovoza 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. srpnja 2020.

Tužitelj:

NW

Tuženo tijelo:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Predmet glavnog postupka

Uredba (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama) – Zabrana nadzora unutarnjih granica – Privremeno ponovno uvođenje nadzora granice – Produljenje nadzora granice na temelju više nacionalnih uredbi kojima se prekoračuju vremenska ograničenja predviđena Zakonikom o schengenskim granicama – Dopuštenost – Usklađenost s pravom na slobodno kretanje

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Protive li se pravu Unije nacionalni propisi kojima se uzastopnim donošenjem nacionalnih uredbi kumuliraju razdoblja produljenja i time omogućuje ponovno uvođenje nadzora granica preko vremenskog ograničenja od dvije godine iz članaka 25. i 29. Uredbe (EU) 2016/399

- Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) i to bez odgovarajuće provedbene odluke Vijeća u skladu s člankom 29. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)?
2. Treba li pravo na slobodno kretanje utvrđeno člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i člankom 45. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti, osobito s obzirom na načelo nepostojanja granične kontrole osoba na unutarnjim granicama iz članka 22. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), na način da ono uključuje pravo da se osobe ne podvrgavaju graničnim kontrolama osoba osim u skladu s uvjetima i iznimkama navedenima u Ugovorima i, posebice, Uredbi (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo prethodno pitanje:
- Treba li članak 21. stavak 1. UFEU-a i članak 45. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s obzirom na koristan učinak prava na slobodno kretanje tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnog propisa kojim se osobi pod prijetnjom upravne sankcije nalaže da prilikom ulaska na državno područje preko unutarnjih granica predloži putovnicu ili osobnu iskaznicu, čak i ako je posebna granična kontrola na unutarnjim granicama u suprotnosti s odredbama prava Unije?

Navedene odredbe prava Unije

UFEU, osobito članak 21. stavak 1. i članak 72.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, osobito članak 45. stavak 1.

Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, posebice članak 5.

Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)

Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama), posebice članci 22., 25. i 29.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/818 od 11. svibnja 2017. o utvrđivanju Preporuke za produljenje privremenog nadzora unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora

Navedene nacionalne odredbe

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz) (Savezni zakon o putovnicama za austrijske državljane (Zakon o putovnicama))

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Uredba austrijskog saveznog ministra unutarnjih poslova od 9. svibnja 2019. o privremenom ponovnom uvođenju nadzora na unutarnjim granicama) (u daljnjem tekstu: Uredba od 9. svibnja 2019.)

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Tužitelj je 29. kolovoza 2019. želio ući u Austriju preko graničnog prijelaza Spielfeld. Tijekom granične kontrole koja se ondje provodila nasumično su se kontrolirale putne isprave putnika, uključujući tužitelja. Kad se od njega zatražilo da predoči svoju putovnicu, pitao je je li riječ o graničnoj kontroli ili provjeri identiteta. Nakon što je dobio odgovor da se radi o graničnoj kontroli, predočio je svoju vozačku dozvolu smatrajući da su na taj datum granične kontrole u suprotnosti s pravom Unije. Ni nakon više zahtjeva nije predočio putovnicu.
- 2 Prekršajnim nalogom od 9. rujna 2019. tužitelju se stavila na teret povreda austrijskog Zakona o putovnicama. Dana 23. rujna 2019. podnio je prigovor. Nakon toga je 7. studenoga 2019. donesena odluka o kazni kojom mu se stavilo na teret da je prilikom ulaska u Austriju prešao austrijsku saveznu granicu, a da nije imao valjanu putnu ispravu te mu se izrekla novčana kazna od 36 eura. Protiv te odluke podnio je tužbu, o kojoj sud koji je uputio zahtjev mora odlučiti.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 3 Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu usklađenosti pravne osnove sporne granične kontrole, odnosno Uredbe od 9. svibnja 2019., s pravom Unije, osobito sa Zakonikom o schengenskim granicama.

- 4 Člankom 22. Zakonika o schengenskim granicama zabranjuje se nadzor državne granice na unutarnjim granicama Europske unije. Tim se zakonikom predviđaju dvije iznimke od te zabrane. U skladu s člankom 25. Zakonika o schengenskim granicama, ako se na unutarnjim granicama pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, može se ponovo uvesti nadzor državne granice. U skladu s člankom 29. Zakonika o schengenskim granicama, kada su sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica te javni poredak ili unutarnja sigurnost ugroženi uslijed trajnih i ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica, nadzor državne granice može se ponovo uvesti.
- 5 U Austriji se od 16. rujna 2015. ponovno uveo nadzor državne granice. Od 16. rujna 2015. do 10. svibnja 2016. njegova se provedba temeljila prvo na članku 29. Zakonika o schengenskim granicama, a zatim na članku 25. stavku 2. Zakonika o schengenskim granicama. Tijekom razdoblja od 11. svibnja 2016. do 11. studenoga 2017. granične kontrole više su puta produljene na temelju triju uzastopnih provedbenih odluka Vijeća, od kojih je posljednja bila Provedbena odluka 2017/818.
- 6 Budući da Europska komisija Vijeću nije dostavila nijedan drugi prijedlog produljenja graničnih kontrola nakon 11. studenoga 2017., njihovo se produljenje u Austriji nakon tog datuma moglo temeljiti još isključivo na članku 25. stavku 1. Zakonika o schengenskim granicama.
- 7 Dopisom od 12. listopada 2017. upućenim Europskoj komisiji savezni ministar unutarnjih poslova obavijestio je o produljenju graničnih kontrola za novo razdoblje od šest mjeseci (od 11. studenoga 2017. do 11. svibnja 2018.). Zatim su na temelju triju drugih uredbi saveznog ministra unutarnjih poslova još tri puta produljene na razdoblje od po šest mjeseci, posljednji put Uredbom od 9. svibnja 2019. za razdoblje od 13. svibnja 2019. do 13. studenoga 2019.
- 8 Sud koji je uputio zahtjev smatra da to uzastopno nizanje uredbi o produljenju predstavlja kumuliranje ukupnog razdoblja ponovnog uvođenja graničnih kontrola utvrđenog Zakonikom o schengenskim granicama koje je protivno pravu Unije s obzirom na to da je takvo kumuliranje u suprotnosti s tekstem članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama. Ako bi to bilo dopušteno, moglo bi se zaobići svako vremensko ograničenje produljenja graničnih kontrola.
- 9 Sud koji je uputio zahtjev ne zanemaruje činjenicu da se od zabrane graničnih kontrola na unutarnjim granicama može odstupiti i na temelju članka 72. UFEU-a, ali zaključuje da u predmetnom slučaju ne treba primijeniti taj članak.
- 10 Obavijesti koje je austrijski savezni ministar unutarnjih poslova uputio Europskoj komisiji u vezi s ponovnim uvođenjem nadzora na unutarnjim granicama ne temelje se na članku 72. UFEU-a s obzirom na to da se ni u jednoj od njih ne upućuje na tu normu. Osim toga, pozivanje na članak 72. UFEU-a općenito je nedopušteno. Odredbe Zakonika o schengenskim granicama o odstupanjima već same po sebi predstavljaju iznimke koje se odnose na javni poredak i unutarnju

sigurnost u vezi s graničnim kontrolama te ih stoga valja kvalificirati kao *leges speciales* u odnosu na članak 72. UFEU-a. Učinak vremenskog ograničenja ponovnog uvođenja graničnih kontrola predviđenog Zakonikom o schengenskim granicama ugrozio bi se ako bi se država članica mogla u više navrata pozvati na članak 72. UFEU-a nakon isteka roka izričito propisanog tim člankom.

- 11 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu usklađenosti Odluke od 9. svibnja 2019. s pravom na slobodno kretanje, koje je zajamčeno pravom Unije.
- 12 Člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i člankom 45. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima utvrđuje se pravo građana Unije na slobodno kretanje na državnom području država članica. Konkretno značenje izraza „slobodno kretanje” osobito proizlazi iz Direktive 2004/38 i Zakonika o schengenskim granicama. Člankom 5. stavkom 1. Direktive 2004/38 građanima Unije izričito se priznaje pravo ulaska u državu članicu.
- 13 Pravo slobodnog kretanja primjenjuje se u skladu s ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i sekundarnom pravu. Takva ograničenja predstavljaju, među ostalim, iznimke od zabrane nadzora osoba na unutarnjim granicama predviđene Zakonikom o schengenskim granicama.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev ne zanemaruje činjenicu da prema sudskoj praksi Suda države članice zadržavaju pravo da u okviru provjere identiteta nalože dotičnoj osobi predočenje važeće putovnice ili osobne iskaznice i da na odgovarajući način sankcioniraju kršenja te obveze (vidjeti presudu od 2. rujna 1999., Wijzenbeek, C-387/97, EU: C: 1999: 439, t. 43. i 44.). Međutim, nacionalne propise, poput austrijskog Zakona o putovnicama, treba tumačiti u skladu s pravom Unije. Osim toga, nacionalna pravila i postupci moraju se u skladu s načelom djelotvornosti tumačiti i primjenjivati na način da se njima ne čini praktično nemogućim ili pretjerano otežanim ostvarivanje prava zajamčenog pravom Unije. Iz sudske prakse Suda proizlazi da u tom pogledu također valja ocijeniti, među ostalim, usklađenost posebne primjene nacionalne odredbe s temeljnim pravima (vidjeti presudu od 10. travnja 2003., Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, t. 66. do 71.).
- 15 U presudi *Touring Tours* od 13. prosinca 2018. (C-412/17, EU:C:2018:1005) Sud je razmotrio koristan učinak zabrane nadzora osoba na unutarnjim granicama Unije. U točki 50. te presude pojasnio je da se pravu Unije protivi propis kojim se privatnim prijevoznicima na temelju norme pod prijetnjom sankcije nalaže obveza kontrole putnih isprava prevezenih osoba jer se njime ugrožava koristan učinak zabrane mjera s istovrsnim učinkom iz članka 21. točke (a) Uredbe br. 562/2006. U točki 72. te presude Sud je u pogledu sankcije u obliku novčane kazne naveo da takva sankcija, ako ima za cilj osigurati poštovanje obveze kontrole, koja nije u skladu s pravom Unije, sama po sebi nije u skladu s tim pravom.

- 16 Sud koji je uputio zahtjev stoga zaključuje da Zakon o putovnicama treba tumačiti na način da se prekršajna sankcija ne smije primijeniti ako se u bitnome temelji na graničnim kontrolama koje nisu spojive s pravom Unije. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da se za kršenja Zakona o putovnicama može izreći novčana kazna do 2180 eura ili kazna zatvora do šest tjedana i da u slučaju ponovljenog prekršaja treba istodobno izreći novčanu kaznu i kaznu zatvora.

RADNI DOKUMENT