

Asia C-369/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

5.8.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarkin osavaltion
hallintotuomioistuin, Itävalta)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

23.7.2020

Valittaja:

NW

Vastapuolena oleva viranomainen:Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Leibnitzin
aluehallintoviranomainen)**Pääasian kohde**

Asetus (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) – Sisärajoilla tehtävien tarkastusten kieltäminen – Tarkastusten väliaikainen palauttaminen – Tarkastusten jatkaminen useilla kansallisilla asetuksilla noudattamatta Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä ajallisia rajoituksia – Hyväksyttävyyden – Yhteensopivuuden vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden kanssa

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka peräkkäisillä kansallisilla asetuksilla jatketaan valvontajaksoja

- kumulatiivisesti ja jolla mahdollistetaan näin rajavalvonnan palauttaminen noudattamatta henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 25 ja 29 artiklassa vahvistettua kahden vuoden enimmäiskestoja koskevaa ajallista rajoitusta ja ilman mainitun asetuksen 29 artiklassa tarkoitettua neuvoston täytäntöönpanopäätöstä?
- 2) Onko SEUT 21 artiklan 1 kohdassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa vahvistettua unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen tulkittava erityisesti henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 22 artiklassa vahvistetun, henkilöihin kohdistuvan rajavalvonnan puuttumista sisärajoilta koskevan periaatteen valossa siten, että siihen sisältyy myös oikeus olla joutumatta sisärajoilla tehtävien henkilötarkastusten kohteeksi, jollei perussopimuksissa ja erityisesti henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399 vahvistetuista ehdoista ja poikkeuksista muuta johdu?
- 3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi,
- onko SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohtaa tulkittava vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden tehokkaan vaikutuksen valossa siten, että ne ovat esteenä sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamiselle, jonka mukaan henkilön on hallinnollisen seuraamuksen uhalla esitettävä passi tai henkilökortti saapuessaan jäsenvaltion alueelle sisärajojen kautta, vaikka sisärajoilla tapahtuva erityinen valvonta olisi unionin oikeuden vastaista?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

SEUT, erityisesti sen 21 artiklan 1 kohta ja 72 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja), erityisesti sen 45 artiklan 1 kohta

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, erityisesti sen 5 artikla.

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, erityisesti sen 22, 25 ja 29 artikla

Suosituksen antamisesta Schengen-alueen yleisen toiminnan vaarantavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa väliaikaisesti suoritettavan sisärajavalvonnan jatkamisesta 11.5.2017 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2017/818

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Itävallan kansalaisten passeista annettu liittovaltion laki (Passgesetz)

Rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 9.5.2019 annettu Itävallan liittovaltion sisäministerin asetus (Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, jäljempänä 9.5.2019 annettu asetus)

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Pääasian valittaja halusi tulla 29.8.2019 Itävaltaan Spielfeldin rajanylityspaikan kautta. Siellä suoritetussa rajavalvonnassa ajoneuvossa olleiden matkustajien, myös valittajan, matkustusasiakirjat tarkastettiin pistokoemaisesti. Kun häntä pyydettiin esittämään passinsa, hän tiedusteli, onko kyse rajavalvonnasta vai henkilöllisyystarkastuksesta. Saatuaan vastauksen, jonka mukaan kyseessä oli rajavalvonta, hän näytti ajokorttinsa, koska hän katsoi, että rajavalvonta oli kyseisenä ajankohtana unionin oikeuden vastaista. Hän ei esittänyt passiaan useista kehotuksista huolimatta.
- 2 Valittajan katsottiin 9.9.2019 tehdyllä seuraamusmaksun määräämistä koskevalla päätöksellä rikkoneen Itävallan passilakia. Hän teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen 23.9.2019. Tämän jälkeen 7.11.2019 annetussa seuraamuksen määräämistä koskevassa hallinnollisessa päätöksessä hänen todettiin hänen tullessaan Itävaltaan ylittäneen Itävallan liittovaltion rajan ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, mistä hänelle määrättiin 36 euron suuruinen sakko. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu valitus koskee tätä päätöstä.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 3 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko kyseessä olevan rajavalvonnan oikeusperusta – eli 9.5.2019 annettu asetus – unionin oikeuden ja erityisesti Schengenin rajasäännösten mukainen.

- 4 Schengenin rajasäännösten 22 artiklassa kielletään rajavalvonta Euroopan unionin sisärajoilla. Siinä säädetään kahdesta tätä kieltä koskevasta poikkeuksesta. Schengenin rajasäännösten 25 artiklassa säädetään, että jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille. Schengenin rajasäännösten 29 artiklassa säädetään, että jos ulkorajojen valvontaan liittyy jatkuvasti vakavia puutteita, jotka muodostavat uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle alueella, jolla ei suoriteta sisäraajavalvontaa, rajavalvonta voidaan palauttaa.
- 5 Itävallassa rajavalvonta palautettiin 16.9.2015. Sen täytäntöönpano perustui 16.9.2015 ja 10.5.2016 välisenä aikana ensin vain Schengenin rajasäännösten 29 artiklaan ja sen jälkeen Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 2 kohtaan. Rajavalvontaa jatkettiin useasti 11.5.2016 ja 11.11.2017 välisenä aikana neuvoston kolmen peräkkäisen täytäntöönpanopäätöksen nojalla, viimeksi täytäntöönpanopäätöksellä 2017/818.
- 6 Koska Euroopan komissio ei ole toimittanut neuvostolle 11.11.2017 jälkeen uutta ehdotusta rajavalvonnan jatkamiseksi, sen jatkamista voitiin perustella Itävallassa kyseisen ajankohdan jälkeen enää vain Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 1 kohdalla.
- 7 Liittovaltion sisäministeri ilmoitti Euroopan komissiolle 12.10.2017 päivätyllä tiedonannolla, että rajavalvontaa jatketaan vielä kuusi kuukautta (11.11.2017–11.5.2018). Liittovaltion sisäministerin kolmen muun asetuksen perusteella rajavalvontaa jatkettiin tämän jälkeen vielä kolmesti kulloinkin kuudella kuukaudella, viimeksi 9.5.2019 annetulla asetuksella, 13.5.2019 ja 13.5.2019 välisen ajan.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tällainen rajavalvonnan jatkamista koskevien peräkkäisten asetusten antaminen keskeytyksettä merkitsee Schengenin rajasäännösten sallitun rajavalvonnan palauttamisen kokonaisajanjakson kumuloimista, mikä on unionin oikeuden vastaista, koska Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 4 kohta on esteenä tällaiselle kumulaatiolle. Jos se olisi sallittua, rajavalvonnan jatkamisen ajallisia rajoituksia voitaisiin kiertää.
- 9 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tietoinen siitä, että sisärajoilla tehtävien tarkastusten kiellosta voidaan poiketa myös SEUT 72 artiklan perusteella, mutta se toteaa, ettei kyseiseen artiklaan voida tukeutua nyt käsiteltävässä asiassa.
- 10 Itävallan liittovaltion sisäministerin Euroopan komissiolle toimittamat ilmoitukset tarkastusten palauttamisesta sisärajoille eivät perustu SEUT 72 artiklaan, koska yhdessäkään niistä ei viitata tähän määräykseen. Lisäksi vaikuttaa siltä, ettei viittausta SEUT 72 artiklaan voida hyväksyä. Schengenin rajasäännösten derogaatiosäännöt ovat jo itsessään poikkeuksia, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen rajavalvonnan yhteydessä, ja siksi niitä

on pidettävä lex specialis -säännöksiä SEUT 72 artiklaan nähden. Schengenin rajasäännöstössä säädetyn rajavalvonnan palauttamista koskevan ajallisen rajoituksen vaikutus heikentyisi, jos jäsenvaltio voisi tukeutua toistuvasti SEUT 72 artiklaan kyseisessä säännöstössä nimenomaisesti säädetyn määräajan päättymisen jälkeen.

- 11 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko 9.5.2019 annettu asetus yhteensopiva unionin oikeudessa taatun vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden kanssa.
- 12 SEUT 21 artiklan 1 kohdassa ja unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan unionin kansalaisten oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Ilmaisun ”liikkua vapaasti” konkreettinen merkitys ilmenee muun muassa direktiivistä 2004/38 ja Schengenin rajasäännöstöstä. Direktiivin 2004/38 5 artiklan 1 kohdassa unionin kansalaisille annetaan nimenomaisesti oikeus tulla jäsenvaltioon.
- 13 Oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen sovelletaan, jollei perussopimuksissa ja johdetussa oikeudessa vahvistetuista rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Tällaisia rajoituksia ovat erityisesti Schengenin rajasäännöstössä säädetyt poikkeukset, jotka koskevat henkilötarkastusten kieltä sisärajoilla.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tietoinen siitä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot säilyttävät oikeutensa velvoittaa asianomainen esittämään voimassaolevan passin tai henkilötodistuksen henkilöllisyyden tarkastuksen yhteydessä ja määrätä rangaistuksen tämän velvoitteen rikkomisesta (ks. tuomio 21.9.1999, Wijnenbeek, C-387/97, EU:C:1999:439, 43 ja 44 kohta). Itävallan passilain kaltaista kansallista säädestä on kuitenkin tulkittava unionin oikeuden mukaisesti. Tehokkuusperiaatteen mukaan kansallisia sääntöjä ja menettelyjä on lisäksi tulkittava ja sovellettava siten, ettei unionin oikeudessa taatun oikeuden käyttäminen ole käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Oikeuskäytännön mukaan tällöin on arvioitava erityisesti myös kansallisen säännöksen soveltamisen yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa (ks. vastaavasti tuomio 10.4.2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, 66–71 kohta).
- 15 Unionin tuomioistuin tarkasteli 13.12.2018 annetussa tuomiossa Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005) henkilöihin unionin sisärajoilla kohdistuvia tarkastuksia koskevan kiellon tehokasta vaikutusta. Se täsmensi kyseisen tuomion 50 kohdassa, että unionin oikeus on esteenä säännöstölle, jossa yksityisille liikenteenharjoittajille asetetaan seuraamusten uhalla velvollisuus tarkastaa kuljetettavien henkilöiden matkustusasiakirjat, koska tällöin asetuksen N:o 562/2006 21 artiklan a alakohdassa säädetyn vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevan kiellon tehokas vaikutus heikentyisi. Kyseisen tuomion 72 kohdassa unionin tuomioistuin totesi uhkasakon muodossa määrättävästä seuraamuksesta, että kun tällaisen seuraamuksen tarkoituksena on varmistaa

sellaisen tarkastusvelvoitteen noudattaminen, joka ei ole unionin oikeuden mukainen, se ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee tästä, että passilakia on tulkittava siten, että hallinnollista seuraamusta on jätettävä soveltamatta, jos se perustuu pääasiallisesti unionin oikeuden vastaiseen rajavalvontaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että passilain rikkomisesta voidaan määrätä enintään 2 180 euron suuruinen sakko tai enintään kuuden viikon pituinen vankeusrangaistus ja että rikkomisen uusimistapauksessa on määrättävä samanaikaisesti sekä sakkorangaistus että vankeusrangaistus.

TYÖASIAKIRJA