

Sag C-369/20

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

5. august 2020

Forelæggende ret:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Østrig)

Afgørelse af:

23. juli 2020

Sagsøger:

NW

Sagsøgte myndighed:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Genstand for hovedsagen

Forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks) – forbud mod kontrol ved de indre grænser – midlertidig genindførelse af kontrol – forlængelse af kontrollen gennem flere nationale bekendtgørelser, der indebærer overskridelse af de tidsmæssige begrænsninger i Schengengrænsekodeksen – lovlighed – forenelighed med retten til fri bevægelighed

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er EU-retten til hinder for nationale retsregler, der gennem sammenkædning af nationale bekendtgørelser skaber en kumulation af perioder med forlængelse af grænsekontrol, hvorved det er muligt at foretage en grænsekontrol, som overskrider toårsfristen i artikel 25 og 29 i Europa-

Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), uden at Rådet har truffet en gennemførelsesafgørelse herom i henhold til artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)?

- 2) Skal princippet om unionsborgernes ret til fri bevægelighed, som fastsat i artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig set i lyset af princippet i artikel 22 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), hvorefter der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, fortolkes således, at retten til fri bevægelighed også omfatter en ret til ikke at lade sig underkaste personkontrol ved de indre grænser, med forbehold af de i traktaterne og herudover navnlig de i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) fastsatte betingelser og undtagelser?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

Skal artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, set i lyset af, at retten til fri bevægelighed skal have effektiv virkning, fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af nationale regler, hvorefter en person under varsel om en administrativ sanktion er forpligtet til at forevise pas eller identitetskort ved indrejse via en indre grænse i EU, selv om den specifikke kontrol ved de indre grænser er i strid med EU-rettens bestemmelser?

Anførte EU-retlige forskrifter

TEUF, navnlig artikel 21, stk. 1, og artikel 72

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig artikel 45, stk. 1

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, navnlig artikel 5

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (herefter »Schengengrænsekodeksen«), navnlig artikel 22, 25 og 29

Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/818 af 11. maj 2017 om en henstilling om forlængelse af den midlertidige grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet

Anførte nationale forskrifter

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (forbundslov om pas for østrigske statsborgere, herefter »den østrigske paslov«)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (den østrigske indenrigsministers bekendtgørelse af 9.5.2019 om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, herefter »den østrigske bekendtgørelse af 9. maj 2019«)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 29. august 2019 ville sagsøgeren rejse ind i Østrig via grænseovergangen Spielfeld. Ved en grænsekontrol dér blev bilpassagerernes rejsedokumenter kontrolleret ved en stikprøve, og sagsøgeren blev også udtaget til kontrol. Da han blev bedt om at forevise sit pas, spurgte han, om kontrollen var grænsekontrol eller identitetskontrol. Efter at have fået at vide, at der var tale om grænsekontrol, foreviste han sit kørekort, idet det efter hans opfattelse var i strid med EU-retten at udøve grænsekontrol på dette tidspunkt. Selv efter gentagne opfordringer foreviste han ikke noget pas.
- 2 Ved sanktionspålæg af 9. september 2019 blev det fastslået, at sagsøgeren havde overtrådt den østrigske paslov. Den 23. september 2019 gjorde sagsøgeren indsigelse herimod. Den 7. november 2019 blev der derefter afsagt en forvaltningsafgørelse om straf, ifølge hvilken sagsøgeren ved indrejse til Østrig ulovligt havde overskredet den østrigske forbundsgrænse uden at medbringe et gyldigt rejsedokument og blev pålagt en bøde på 36 EUR. Sagsøgeren har anlagt sag til prøvelse heraf ved den forelæggende ret, der nu skal træffe afgørelse i sagen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 3 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt retsgrundlaget for den pågældende grænsekontrol – den østrigske bekendtgørelse af 9. maj 2019 – er forenelig med EU-retten, navnlig med Schengengrænsekodeksen.
- 4 Schengengrænsekodeksens artikel 22 indeholder et forbud mod grænsekontrol ved de indre grænser i Den Europæiske Union. Kodeksen opstiller to undtagelser til dette forbud. I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 25 er det tilladt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 29 kan grænsekontrollen genindføres, hvis den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser er truet på grund af vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser, og i det omfang disse omstændigheder udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.
- 5 I Østrig blev grænsekontrollen genindført fra den 16. september 2015. Fra den 16. september 2015 til den 10. maj 2016 blev gennemførelsen af kontrollen i første omgang støttet på Schengengrænsekodeksens artikel 29 og derefter på Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 2. Fra den 11. maj 2016 til den 11. november 2017 blev kontrollen forlænget flere gange; dette skete på grundlag af tre på hinanden følgende gennemførelsesafgørelser fra Rådet, senest gennemførelsesafgørelse 2017/818.
- 6 Eftersom Europa-Kommissionen ikke havde forelagt Rådet noget yderligere forslag om forlængelse af grænsekontrollen efter den 11. november 2017, kunne forlængelsen i Østrig efter dette tidspunkt kun støttes på Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 1.
- 7 Ved meddelelse af 12. oktober 2017 til Kommissionen underrettede den østrigske indenrigsminister Kommissionen om, at grænsekontrollen blev forlænget i yderligere seks måneder (fra den 11.11.2017 til den 11.5.2018). På grundlag af tre yderligere bekendtgørelser fra indenrigsministeren blev grænsekontrollen derefter forlænget i henholdsvis seks måneder, senest ved bekendtgørelse af 9. maj 2019 i perioden fra den 13. maj 2019 til den 13. november 2019.
- 8 Efter den forelæggende rets opfattelse medfører det forhold, at forlængelsesbekendtgørelserne gælder i umiddelbar forlængelse af hinanden, en kumulation af den i henhold til Schengengrænsekodeksen samlede tilladte periode for genindførelse af grænsekontrol, der strider imod EU-retten, idet ordlyden i Schengengrænsekodeksens artikel 25, stk. 4, er til hinder for en sådan kumulation. Hvis en sådan fremgangsmåde var tilladt, ville enhver tidsmæssig begrænsning af forlænget grænsekontrol kunne omgås.
- 9 Den forelæggende ret er klar over, at forbuddet mod kontrol ved de indre grænser også kan fraviges på grundlag af artikel 72 TEUF, men retten når frem til, at artikel 72 TEUF ikke skal anvendes i det foreliggende tilfælde.

- 10 Den østrigske indenrigsministers underretninger af Kommissionen om genindførelse af kontrol ved de indre grænser er ikke støttet på artikel 72 TEUF, eftersom ingen af underretningerne henviste til denne bestemmelse. En henvisning til artikel 72 TEUF synes desuden generelt at være ulovlig. Undtagelsesreglerne i Schengengrænsekodeksen vedrører allerede i sig selv omstændigheder, der angår den offentlige orden eller den indre sikkerhed i forbindelse med grænsekontrol, og disse regler skal derfor anses for *leges speciales* i forhold til artikel 72 TEUF. Virkningen af den tidsmæssige begrænsning af genindførelse af grænsekontrol, der er opstillet i Schengengrænsekodeksen, ville blive undermineret, hvis en medlemsstat efter udløbet af den frist, der reguleres udtrykkeligt heri, kunne påberåbe sig artikel 72 TEUF gentagne gange.
- 11 Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvorvidt den østrigske bekendtgørelse af 9. maj 2019 er forenelig med retten til fri bevægelighed, der er garanteret i EU-retten.
- 12 Artikel 21, stk. 1, TEUF og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder indrømmer unionsborgerne ret til at færdes frit på medlemsstaternes område. Den konkrete betydning af formuleringen »færdes frit« fremgår navnlig af direktiv 2004/38 og Schengengrænsekodeksen. Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38 indrømmer udtrykkeligt unionsborgerne ret til indrejse i en medlemsstat.
- 13 Retten til fri bevægelighed gælder med forbehold af de indskrænkninger og betingelser, der er opstillet i traktaterne og den sekundære ret. Sådanne indskrænkninger er navnlig indeholdt i Schengengrænsekodeksens undtagelser fra forbuddet mod personkontrol ved de indre grænser.
- 14 Den forelæggende ret er klar over, at medlemsstaterne i henhold til Domstolens praksis bevarer retten til at foretage identitetskontrol og forpligte berørte personer til at forevise et gyldigt identitetskort eller pas og pålægge sanktioner, såfremt en sådan forpligtelse ikke overholdes (jf. dom af 21.9.1999, Wijsenbeek, C-378/97, EU:C:1999:439, præmis 43 og 44). Nationale forskrifter som den østrigske paslov skal imidlertid fortolkes i overensstemmelse med EU-retten. I henhold til effektivitetsprincippet skal nationale regler og procedurer desuden fortolkes og anvendes således, at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve en rettighed, der garanteres i henhold til EU-retten. I henhold til Domstolens praksis skal det herved navnlig også vurderes, om den konkrete anvendelse af en national retsforskrift er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder (jf. dom af 10.4.2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, præmis 66-71).
- 15 I dom af 13. december 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), beskæftigede Domstolen sig med den effektive virkning af forbuddet mod personkontrol ved Unionens indre grænser. I præmis 50 i denne dom præciserede Domstolen, at EU-retten er til hinder for bestemmelser, hvorefter private transportvirksomheder under varsel om sanktioner er forpligtet til at kontrollere

befordrede personers rejsedokumenter, idet den effektive virkning af forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er opstillet i artikel 21, litra a), i forordning nr. 562/2006, ellers undermineres. I dommens præmis 72 fastslog Domstolen for så vidt angår en tvangsbøde, at en sådan sanktion er uforenelig med EU-retten, hvis den er indført med henblik på at sikre iagttagelsen af en kontrolforpligtelse, der ikke selv er i overensstemmelse med EU-retten.

- 16 Den forelæggende ret konkluderer derfor, at den østrigske paslov skal fortolkes således, at den administrative sanktion ikke kan anvendes, såfremt den i det væsentlige beror på grænsekontrol, der er uforenelig med EU-retten. Den forelæggende ret bemærker desuden, at overtrædelser af den østrigske paslov udløser bødestraf på indtil 2 180 EUR eller frihedsstraf indtil seks uger, og at der skal idømmes både bøde- og frihedsstraf i gentagelsestilfælde.