

Mål C-369/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

5 augusti 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

23 juli 2020

Klagande:

NW

Motpart:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Saken i det nationella målet

Förordning (EU) 2016/399 (kodexen om Schengengränserna) – Förbud mot kontroller vid de inre gränserna – Tillfälligt återinförande av kontroller – Förlängning av kontrollerna genom flera nationella förordningar, vilket innebär att de tidsgränser som föreskrivs i kodexen om Schengengränserna överskrids – Tillåtlighet – Förenlighet med rätten till fri rörlighet

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör unionsrätten hinder mot nationella bestämmelser i form av på varandra följande förordningar, som kumulerar förlängningar av de perioder under vilka gränskontroll återinförs, vilket leder till ett överskridande av den längsta återinförandeperiod på två år som föreskrivs i artiklarna 25 och 29 i

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna) att rådet har antagit ett genomförandebeslut härom enligt artikel 29 i förordning (EU) 2016/339 av den 9 mars om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna)?

- 2) Ska den rätt till fri rörlighet för unionsmedborgarna som föreskrivs i artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt mot bakgrund av principen om frånvaro av personkontroll vid de inre gränserna enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna) tolkas så, att den omfattar rätten att inte underkastas någon personkontroll vid de inre gränserna, med förbehåll för de villkor och undantag som föreskrivs i fördragen och särskilt i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna)?
- 3) Om fråga 2 besvaras jakande:

Ska artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 [i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna] mot bakgrund av den ändamålsenliga verkan av rätten till fri rörlighet tolkas så, att dessa utgör hinder mot en tillämpning av en nationell bestämmelse som vid äventyr av administrativa sanktionsåtgärder ålägger en person att visa upp ett pass eller ett id-kort vid inresa över de inre gränserna, även om den specifika kontrollen vid de inre gränserna strider mot de unionsrättsliga bestämmelserna?

Anförda unionsbestämmelser

FEUF, särskilt artiklarna 21.1 och 72

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 45.1

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, särskilt artikel 5

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengen gränserna), särskilt artiklarna 22, 25 och 29

Rådets genomförandebeslut (EU) 2017/818 av den 11 maj 2017 om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för Schengenrådets övergripande funktionssätt

Anförda nationella bestämmelser

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (förbundslag om passsystemet för österrikiska medborgare, nedan kallad passlagen)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (förordning från den österrikiska inrikesministern av den 9 maj 2019 om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, nedan kallad förordningen av den 9 maj 2019)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 29 augusti 2019 avsåg klaganden, NW, resa in i Österrike via gränsovergången Spielfeld. I samband med en gränskontroll gjordes stickkontroller av resedokument från passagerare i fordon, så även från NW. När han uppmanades visa sitt pass, frågade han om det var frågan om en gränskontroll eller en identitetskontroll. Efter att ha fått svaret att det var frågan om en gränskontroll legitimerade han sig med sitt körkort, eftersom han ansåg att gränskontroller vid denna tidpunkt stred mot unionsrätten. Inte heller efter att ha uppmanats flera gånger visade han upp sitt pass.
- 2 Genom ett beslut om vitesföreläggande av den 9 september 2019 slogs det fast att NW hade begått en överträdelse av den österrikiska passlagen. Den 23 september 2019 bestred han detta beslut. Därefter meddelades ett förvaltningsbeslut av straffrättslig karaktär den 7 november 2019 i vilket det slogs fast att han vid inresa till Österrike hade passerat den federala österrikiska gränsen utan att medföra en giltig resehandling och han ålades böter på 36 euro. Det är sistnämnda beslut han har överklagat till den hänskjutande domstolen.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 3 Landesverwaltungsgericht anser att det är osäkert om den rättsliga grunden för den aktuella gränskontrollen, förordningen av den 9 maj 2019, är förenlig med unionsrätten, särskilt med kodexen om Schengengränserna.
- 4 Enligt artikel 22 i kodexen om Schengengränserna är gränskontroller förbjudna vid EU:s inre gränser. Från detta förbud medges två undantag. Enligt artikel 25 i kodexen om Schengengränserna är ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna tillåtet om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Enligt artikel 29 i kodexen om Schengengränserna får gränskontroll vid de inre gränserna återinföras om det till följd av ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de yttre gränserna föreligger en risk för funktionssättet för området utan inre gränskontroll och för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.
- 5 I Österrike återinfördes gränskontroller från och med den 16 september 2015. Från den 16 september 2015 till den 10 maj 2016 baserades återinförandet först på artikel 29 i kodexen om Schengengränserna och därefter på artikel 25.2 i kodexen om Schengengränserna. Från den 11 maj 2016 till den 11 november 2017 förlängdes kontrollerna flera gånger på grundval av tre på varandra följande genomförandebeslut från rådet, senast rådets genomförandebeslut 2017/818.
- 6 Eftersom kommissionen efter den 11 november 2017 inte lade fram något ytterligare förslag till rådet för att förlänga gränskontrollerna kunde en förlängning i Österrike efter denna tidpunkt endast grundas på artikel 25.1 i kodexen om Schengengränserna.
- 7 Genom meddelande av den 12 oktober 2017 till Europeiska kommissionen anmälde den federala inrikesministern att gränskontrollerna skulle förlängas med ytterligare sex månader (från den 11 november 2017 till den 11 maj 2018). Därefter förlängdes kontrollerna under ytterligare tre sexmånadersperioder på grundval av ytterligare tre förordningar från inrikesministern med respektive sex månader, senast genom förordningen av den 9 maj 2019 för perioden från den 13 maj 2019 till den 13 november 2019.
- 8 Landesverwaltungsgericht anser att denna obrutna följd av förlängningsförordningar innebär en kumulering av förlängningsförordningar som inte är förenlig med den totala tidsperiod för återinförande av gränskontrollerna som är tillåten, eftersom en sådan kumulering strider mot ordalydelsen i artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna. Om ett sådant tillvägagångssätt vore tillåtet skulle varje tidsbegränsning av gränskontrollerna kunna kringgå.
- 9 Landesverwaltungsgericht är medveten om att avvikelser mot förbudet mot kontroller vid de inre gränserna kan göras på grundval av artikel 72 FEUF, men drar emellertid slutsatsen att denna artikel inte är tillämplig i förevarande fall.

- 10 Den österrikiska inrikesministerns underrättelser till kommissionen om att kontrollerna vid de inre gränserna återinförts grundas inte på artikel 72 FEUF, eftersom det inte i någon av dessa har hänvisats till denna bestämmelse. Dessutom framstår en hänvisning till artikel 72 FEUF i allmänhet inte vara tillåten. Bestämmelserna om undantag i kodexen om Schengengränserna rör redan i sig omständigheter som hänför sig till den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och ska därför anses utgöra *lex specialis* i förhållande till artikel 72 FEUF. Den tidsbegränsning som föreskrivs i kodexen om Schengengränserna för återinförande av gränskontroller skulle förlora sin fulla verkan om en medlemsstat efter att en uttrycklig frist som föreskrivs där har löpt ut upprepade gånger kunde stödja sig på artikel 72 FEUF.
- 11 Dessutom anser Landesverwaltungsgericht att det är osäkert huruvida förordningen av den 9 maj 2019 är förenlig med den rätt till fri rörlighet som garanteras enligt unionsrätten.
- 12 Artikel 21.1 FEUF och artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ger unionsmedborgarna rätt att fritt röra sig inom medlemsstaternas territorier. Den konkreta betydelsen av uttrycket ”fritt röra sig” framgår särskilt av direktiv 2004/38 och kodexen om Schengengränserna. Enligt artikel 5.1 i direktiv 2004/38 har unionsmedborgarna en uttrycklig rätt att resa in i en medlemsstat.
- 13 Rätten att röra sig fritt gäller med förbehåll för de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i sekundärrätten. Sådana begränsningar följer i synnerhet av de undantag från förbudet mot personkontroller vid de inre gränserna som föreskrivs i kodexen om Schengengränserna.
- 14 Landesverwaltungsgericht är medveten om att medlemsstaterna enligt EU-domstolens praxis behåller rätten att ålägga en person att uppvisa ett giltigt pass eller id-kort inom ramen för en identitetskontroll och vidta åtgärder vid överträdelse av denna skyldighet (se dom av den 21 september 1999, *Wijsenbeek*, C-387/97, EU:C:1999:439, punkterna 43 och 44). Dock krävs det att nationella bestämmelser, såsom den österrikiska passlagen, tolkas i överensstämmelse med unionsrätten. Vidare ska nationella bestämmelser och förfaranden enligt effektivitetsprincipen tolkas och tillämpas så, att de inte gör det praktiskt omöjligt eller alltför svårt att utöva de rättigheter som garanteras genom unionsrätten. Enligt EU-domstolens praxis ska det även prövas om den konkreta tillämpningen av en nationell bestämmelse är förenlig med de grundläggande rättigheterna (se dom av den 10 april 2003, *Steffensen*, C-276/01, EU:C:2003:228, punkterna 66–71).
- 15 I domen av den 13 december 2018, *Touring Tours* (C-412/17, EU:C:2018:1005), behandlade EU-domstolen den ändamålsenliga verkan av förbudet mot personkontroller vid unionens inre gränser. I punkt 50 i denna dom klargör den att unionsrätten utgör hinder mot en bestämmelse som ålägger privata transportföretag att kontrollera resehandlingar från passagerare vid äventyr av en

sanktion, eftersom detta påverkar den ändamålsenliga verkan av förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan i artikel 21 a i förordning nr 562/2006. I punkt 72 i domen uppgav domstolen beträffande sanktioner i form av ett vitesföreläggande att en sådan sanktionsåtgärd inte är förenlig med unionsrätten i den mån den påförs för att säkerställa iakttagandet av en kontrollskyldighet som i sig inte är förenlig med unionsrätten.

- 16 Landesverwaltungsgericht drar därför slutsatsen att passlagen ska tolkas så, att den administrativa sanktionen av straffrättslig karaktär inte ska tillämpas om den främst grundas på gränskontroller som är oförenliga med unionsrätten. Vidare påpekar Landesverwaltungsgericht att åsidosättanden av passlagen bestraffas med böter på upp till 2 180 euro eller fängelse på upp till sex veckor och att både böter och fängelse kan åläggas vid upprepade överträdelse.