

**Asia C-368/20**

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

**Jättämispäivä:**

5.8.2020

**Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin:**

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarkin osavaltion  
hallintotuomioistuin, Itävalta)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

23.7.2020

**Valittaja:**

NW

**Vastapuolena oleva viranomainen:**

Landespolizeidirektion Steiermark (Steiermarkin osavaltion  
poliisiviranomainen)

**Pääasian kohde**

Asetus (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) – Sisärajoilla tehtävien tarkastusten kieltö – Tarkastusten väliaikainen palauttaminen – Tarkastusten jatkaminen useilla kansallisilla asetuksilla noudattamatta Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä ajallisia rajoituksia – Hyväksyttävyyys – Yhteensopivuus 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 enimmäiskestoa koskevaa ajallista rajoitusta ja ilman mainitun asetuksen 29 artiklassa tarkoitettua neuvoston täytäntöönpanopäätöstä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi,

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?

### **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

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 sisärajavälön jatkamisesta 11.5.2017 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2017/818

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu**

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)

## Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Sloveniasta henkilöautollaan Itävaltaan tulleelle valittajalle tehtiin 16.11.2019 rajatarkastus Spielfeldin moottoritien rajanylityspaikalla. Häntä pyydettiin tällöin esittämään passinsa tai henkilötodistuksensa. Vastauksena kysymykseen siitä, oliko kyse rajavallvonnasta vai henkilöllisyystarkastuksesta, hänelle ilmoitettiin, että kyse on rajavallvonnasta. Kun hän tiedusteli, mitä tapahtuisi, jos hän ei näytä passiaan, hänelle ilmoitettiin, että hänen olisi tällöin varauduttava hallinnolliseen seuraamukseen.
- 2 Valittaja valittiin rajavallvonnasta 19.12.2019 ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valittajan mukaan viranomaiset ovat syyllistyneet lainvastaiseen toimeen käyttäessään toimivaltaansa antaa suoraan määräyksiä ja toteuttaa pakkotoimia.

## Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 3 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko kyseessä olevan rajavallvonnin oikeusperusta – eli 9.5.2019 annettu asetus – unionin oikeuden ja erityisesti Schengenin rajasäännöstin mukainen.
- 4 Schengenin rajasäännöstin 22 artiklassa kielletään rajavallvonta Euroopan unionin sisärajoilla. Siinä säädetään kahdesta tätä kieltoa koskevasta poikkeuksesta. Schengenin rajasäännöstin 25 artiklassa säädetään, että jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, rajavallvonta voidaan palauttaa sisärajoille. Schengenin rajasäännöstin 29 artiklassa säädetään, että jos ulkorajojen valvontaan liittyy jatkuvasti vakavia puutteita, jotka muodostavat uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle alueella, jolla ei suoriteta sisärajavallvontaa, rajavallvonta voidaan palauttaa.
- 5 Itävallassa rajavallvonta palautettiin 16.9.2015. Sen täytäntöönpano perustui 16.9.2015 ja 10.5.2016 välisenä aikana ensin vain Schengenin rajasäännöstin 29 artiklaan ja sen jälkeen Schengenin rajasäännöstin 25 artiklan 2 kohtaan. Rajavallvontaa 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 rajavallvonnin jatkamiseksi, sen jatkamista voitiin perustella Itävallassa kyseisen ajankohdan jälkeen enää vain Schengenin rajasäännöstin 25 artiklan 1 kohdalla.
- 7 Liittovaltion sisäministeri ilmoitti Euroopan komissiolle 12.10.2017 päivätyllä tiedonannolla, että rajavallvontaa jatketaan vielä kuusi kuukautta (11.11.2017–11.5.2018). Liittovaltion sisäministerin kolmen muun asetuksen perusteella rajavallvontaa 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 perättäisten asetusten antaminen keskeytyksettä merkitsee Schengenin rajasäännöstössä sallitun rajavalvonnan palauttamisen kokonaisajanjakson kumuloimista, mikä on unionin oikeuden vastaista, koska Schengenin rajasäännöstön 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 yleisesti ottaen hyväksyä. Schengenin rajasäännöstön derogaatiosäännöt ovat jo itsessään poikkeuksia, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen rajavalvonnan yhteydessä, ja siksi niitä on pidettävä *lex specialis* -säännöksinä 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.