

Mål C-368/20**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:

Landespolizeidirektion Steiermark

Saken i det nationella målet

Förordning (EU) 2016/399 (kodexen om Schengen gränserna) – 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 Schengen gränserna överskrids – Tillåtlighet – Förenlighet med rätten till fri rörlighet

Syfte med 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) utan 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) Om fråga 1 besvaras nekande:

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)?

Anförda unionsbestämmelser

FEUF, särskilt artiklarna 21.1 och 72

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 45.1

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

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

Anförda nationella bestämmelser

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 Klaganden, NW, blev den 16 november 2019 föremål för en gränskontroll när han reste in på motorvägen från Slovenien vid gränsövergången Spielfeld. Vid kontrollen uppmanades han förevisa sitt pass eller id-kort. När han frågade om det var frågan om en gränskontroll eller en identitetskontroll fick han svaret att det var frågan om en gränskontroll. När han därefter frågade vad som skulle hända om han inte visade upp sitt pass så erhöll han svaret att han kunde räkna med en anmälan.
- 2 Den 19 december 2019 överklagade NW beslutet att vidta gränskontroll till Landesverwaltungsgericht Steiermark. Han hävdade att den utgjorde en olaglig handling vad gäller myndigheternas befogenhet att direkt ge order och vidta tvångsingripanden.

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, 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 kringgås.
- 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 allmän ordning eller inre säkerhet 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.