

Zadeva C-369/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

5. avgust 2020

Predložitveno sodišče:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

23. julij 2020

Pritožnik:

NW

Nasprotna stranka:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Predmet postopka v glavni stvari

Uredba (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah) – Prepoved nadzora na notranjih mejah – Začasna ponovna uvedba nadzora – Podaljšanje nadzora z več nacionalnimi uredbami s prekoračitvijo časovnih omejitev, določenih v Zakoniku o schengenskih mejah – Dopustnost – Združljivost s pravico do prostega gibanja

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali pravo Unije nasprotuje nacionalnim predpisom, s katerimi se z nizanjem nacionalnih uredb kopičijo obdobja podaljšanja in se s tem omogoča ponovna uvedba nadzora meje mimo časovnih omejitev dveletnega roka iz členov 25 in 29 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek

- meja (Zakonik o schengenskih mejah), in brez ustreznega izvedbenega sklepa Sveta v skladu s členom 29 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)?
2. Ali je treba pravico do prostega gibanja vseh državljanov Unije, določeno v členu 21(1) PDEU in členu 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti ob upoštevanju načela odsotnosti kontrole oseb na notranjih mejah, določenega v členu 22 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), razlagati tako, da ta obsega pravico osebe, da se je na notranjih mejah ne kontrolira, razen v okviru pogojev in izjem, navedenih v Pogodbah in zlasti Uredbi (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)?
 3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

Ali je treba člen 21(1) PDEU in člen 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ob upoštevanju polnega učinka pravice do prostega gibanja razlagati tako, da nasprotujeta uporabi nacionalne določbe, ki osebo pod grožnjo upravne sankcije obvezuje, da pri vstopu v državo prek notranjih meja predloži potni list ali osebno izkaznico, tudi če specifični nadzor na notranjih mejah nasprotuje določbam prava Unije?

Navedene določbe prava Unije

PDEU, zlasti člena 21(1) in 72

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti člen 45(1)

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS, zlasti člen 5

Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)

Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah), zlasti členi 22, 25 in 29

Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2017/818 z dne 11. maja 2017 o priporočilu za podaljšanje začasnega nadzora na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja

Navedene nacionalne določbe

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz) (zvezni zakon o potnih listinah za avstrijske državljane, v nadaljevanju: zakon o potnih listinah)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (uredba avstrijskega zveznega ministra za notranje zadeve z dne 9. maja 2019 o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, v nadaljevanju: uredba z dne 9. maja 2019)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Pritožnik je želel 29. avgusta 2019 prek mejnega prehoda Šentilj vstopiti v Avstrijo. V okviru tamkajšnjega nadzora meje so se naključno kontrolirale potne listine potnikov v vozilih, v kar je bil vključen tudi pritožnik. Ko je bil pozvan, naj predloži potni list, je vprašal, ali gre za nadzor meje ali za ugotavljanje identitete. Ko je prejel odgovor, da gre za nadzor meje, se je izkazal z vozniškim dovoljenjem, saj je menil, da je bil nadzor meje v tistem trenutku v nasprotju s pravom Unije. Kljub večkratnim pozivom ni predložil potnega lista.
- 2 Pritožniku je bila zaradi kršitve avstrijskega zakona o potnih listinah 9. septembra 2019 naložena upravna kazen. Dne 23. septembra 2019 je vložil ugovor. Za tem je bila 7. novembra 2019 izdana upravna odločba, v kateri je bilo ugotovljeno, da je pritožnik pri vstopu v Avstrijo prestopil avstrijsko zvezno mejo, ne da bi imel pri sebi veljavno potno listino, zaradi česar mu je bila naložena denarna kazen v višini 36 EUR. Proti temu je vložil pritožbo, o kateri mora odločiti predložitveno sodišče.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 3 Predložitveno sodišče dvomi v združljivost pravne podlage zadevnega nadzora meje – to je uredbe z dne 9. maja 2019 – s pravom Unije, zlasti Zakonikom o schengenskih mejah.
- 4 Člen 22 Zakonika o schengenskih mejah prepoveduje nadzor na notranjih mejah Evropske unije. V zvezi s to prepovedjo določa dve izjemi. V skladu s členom 25 Zakonika o schengenskih mejah se nadzor na notranjih mejah lahko ponovno uvede, kadar se pojavi resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti. V skladu s členom 29 Zakonika o schengenskih mejah se nadzor meje lahko ponovno uvede,

kadar je zaradi trajnih resnih pomanjkljivosti v zvezi z nadzorom na zunanjih mejah ogroženo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah in kadar te okoliščine ogrožajo javni red ali notranjo varnost.

- 5 V Avstriji je bil nadzor meje ponovno uveden 16. septembra 2015. Od 16. septembra 2015 do 10. maja 2016 je bilo opravljanje nadzora sprva oprto na člen 29 Zakonika o schengenskih mejah in nato na člen 25(2) Zakonika o schengenskih mejah. Od 11. maja 2016 do 11. novembra 2017 je bil nadzor, oprt na tri zaporedne izvedbene sklepe Sveta, nazadnje na Izvedbeni sklep 2017/818, večkrat podaljšan.
- 6 Ker Evropska komisija po 11. novembru 2017 Svetu ni posredovala več nobenega predloga za podaljšanje nadzora meje, je bilo mogoče v Avstriji po tem datumu njegovo podaljšanje opreti samo še na člen 25(1) Zakonika o schengenskih mejah.
- 7 Zvezni minister za notranje zadeve je z uradnim obvestilom z dne 12. oktobra 2017 Evropsko komisijo obvestil o podaljšanju nadzora meje za nadaljnjih šest mesecev (od 11. novembra 2017 do 11. maja 2018). Za tem je bil nadzor na podlagi treh nadaljnjih uredb zveznega ministra za notranje zadeve še trikrat podaljšan, vsakič za šest mesecev, nazadnje z uredbo z dne 9. maja 2019 za obdobje od 13. maja 2019 do 13. novembra 2019.
- 8 Predložitveno sodišče meni, da to neprekinjeno nizanje uredb o podaljšanju pomeni kopičenje dopustnega skupnega obdobja ponovne uvedbe nadzora meje, določenega v Zakoniku o schengenskih mejah, ki je v nasprotju s pravom Unije, saj takemu kopičenju nasprotuje besedilo člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah. Če bi to bilo dopustno, bi se lahko obšla vsaka časovna omejitev podaljšanja nadzora meje.
- 9 Predložitveno sodišče upošteva, da je tudi na podlagi člena 72 PDEU možno odstopati od prepovedi nadzora na notranjih mejah, vendar pa sklepa, da se ta člen v obravnavanem primeru ne more uporabiti.
- 10 Uradna obvestila o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, ki jih je avstrijski zvezni minister za notranje zadeve posredoval Evropski komisiji, niso oprta na člen 72 PDEU, saj se nobeno od teh obvestil na sklicuje na to določbo. Poleg tega se zdi sklic na člen 72 PDEU na splošno nedopusten. Določbe Zakonika o schengenskih mejah o derogaciji že same vsebujejo položaje izjem, ki se nanašajo na javni red in notranjo varnost v povezavi z nadzorom meje, zato jih je treba opredeliti za *leges speciales* v razmerju do člena 72 PDEU. Učinek časovne omejitve ponovne uvedbe nadzora meje, določene v Zakoniku o schengenskih mejah, bi bil spodkopen, če bi se država članica po izteku roka, ki je tam izrecno določen, lahko znova in znova sklicevala na člen 72 PDEU.
- 11 Predložitveno sodišče poleg tega dvomi v združljivost uredbe z dne 9. maja 2019 s pravico do prostega gibanja, zagotovljeno v pravu Unije.

- 12 Člen 21(1) PDEU in 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah utemeljujeta pravico vsakega državljana Unije do prostega gibanja na ozemlju držav članic. Konkretni pomen besedne zveze „prostega gibanja“ izhaja zlasti iz Direktive 2004/38 in Zakonika o schengenskih mejah. V členu 5(1) Direktive 2004/38 je izrecno določena pravica državljanov Unije do vstopa na ozemlje države članice.
- 13 Pravica do prostega gibanja velja s pridržkom omejitev in pogojev, določenih v Pogodbah in sekundarni zakonodaji. Take omejitve so zlasti izjeme od prepovedi kontrole oseb na notranjih mejah, določene v Zakoniku o schengenskih mejah.
- 14 Predložitveno sodišče upošteva, da v skladu s sodno prakso Sodišča države članice obdržijo pravico, da od osebe v okviru ugotavljanja identitete zahtevajo predložitev veljavnega potnega lista ali osebne izkaznice in da za kršitve te obveznosti naložijo ustrezne sankcije (glej sodbo z dne 21. septembra 1999, Wijnenbeek, C-387/97, EU:C:1999:439, točki 43 in 44). Vendar pa je treba nacionalne predpise, kakršen je avstrijski zakon o potnih listinah, razlagati v skladu s pravom Unije. Poleg tega je treba nacionalne določbe in postopke v skladu z načelom učinkovitosti razlagati in uporabljati tako, da v praksi ne onemogočajo ali pretirano otežujejo uresničevanja pravic, ki jih podeljuje pravo Unije. V skladu s sodno prakso Sodišča je pri tem treba zlasti presojati tudi združljivost specifične uporabe nacionalne določbe s temeljnimi pravicami (glej sodbo z dne 10. aprila 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, točke od 66 do 71).
- 15 Sodišče se je v sodbi z dne 13. decembra 2018, Touring Tours (C-412/17, EU:C:2018:1005), ukvarjalo s polnim učinkom prepovedi kontrole oseb na notranjih mejah Unije. V točki 50 te sodbe je pojasnilo, da pravo Unije nasprotuje določbi, ki zasebnim prevoznikom pod grožnjo sankcije nalaga kontrolo potnih listin njihovih potnikov, saj je s tem ogrožen polni učinek prepovedi ukrepov z enakovrednim učinkom iz člena 21(a) Uredbe št. 562/2006. Sodišče je v točki 72 navedene sodbe glede sankcije v obliki denarne kazni navedlo, da taka sankcija, če naj zagotavlja spoštovanje obveznosti kontrole, ki ni v skladu s pravom Unije, tudi sama ni združljiva s pravom Unije.
- 16 Predložitveno sodišče zato sklepa, da je treba zakon o potnih listinah razlagati tako, da se upravne sankcije ne sme uporabiti, če v bistvenem temelji na nadzoru meje, ki ni združljiv s pravom Unije. Predložitveno sodišče, dalje, opozarja na to, da je za kršitve zakona o potnih listinah zagrožena denarna kazen v višini do 2180 EUR ali kazen zapora do šest tednov in da je treba v primeru ponovitve denarno kazen in kazen zapora izreči hkrati.