

Predmet C-368/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

5. kolovoza 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. srpnja 2020.

Tužitelj:

NW

Tuženo tijelo:

Landespolizeidirektion Steiermark

Predmet glavnog postupka

Uredba (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama) – Zabrana nadzora unutarnjih granica – Privremeno ponovno uvođenje nadzora granice – Produljenje nadzora granice na temelju više nacionalnih uredbi kojima se prekoračuju vremenska ograničenja predviđena Zakonikom o schengenskim granicama – Dopuštenost – Usklađenost s pravom na slobodno kretanje

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Protive li se pravu Unije nacionalni propisi kojima se uzastopnim donošenjem nacionalnih uredbi kumuliraju razdoblja produljenja i time omogućuje ponovno uvođenje nadzora granica preko vremenskog ograničenja od dvije godine iz članaka 25. i 29. Uredbe (EU) 2016/399

Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) i to bez odgovarajuće provedbene odluke Vijeća u skladu s člankom 29. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo prethodno pitanje:

Treba li pravo na slobodno kretanje utvrđeno člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i člankom 45. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti, osobito s obzirom na načelo nepostojanja granične kontrole osoba na unutarnjim granicama iz članka 22. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), na način da ono uključuje pravo da se osobe ne podvrgavaju graničnim kontrolama osoba osim u skladu s uvjetima i iznimkama navedenima u Ugovorima i, posebice, Uredbi (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)?

Navedene odredbe prava Unije

UFEU, osobito članak 21. stavak 1. i članak 72.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, osobito članak 45. stavak 1.

Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama), posebice članci 22., 25. i 29.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/818 od 11. svibnja 2017. o utvrđivanju Preporuke za produljenje privremenog nadzora unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora

Navedene nacionalne odredbe

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Uredba austrijskog saveznog ministra unutarnjih poslova od 9. svibnja 2019. o privremenom ponovnom uvođenju nadzora na unutarnjim granicama) (u daljnjem tekstu: Uredba od 9. svibnja 2019.)

Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Tužitelj je 16. studenoga 2019. bio podvrgnut graničnoj kontroli na graničnom prijelazu Spielfeld prilikom ulaska svojim osobnim vozilom iz Slovenije. Tom se prilikom od njega zatražilo da predloži svoju putovnicu ili osobnu iskaznicu. U odgovoru na pitanje je li riječ o graničnoj kontroli ili provjeri identiteta obaviješten je da se radi o graničnoj kontroli. U odgovoru na njegovo daljnje pitanje što bi se dogodilo ako ne bi predložio putovnicu priopćeno mu je da može očekivati da će se protiv njega podnijeti prijava.
- 2 Tužitelj je 19. prosinca 2019. podnio sudu koji je uputio zahtjev tužbu zbog granične kontrole. Naveo je da je riječ o nezakonitom činu neposrednog davanja naredbi i uporabe sredstava prisile.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 3 Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu usklađenosti pravne osnove sporne granične kontrole, odnosno Uredbe od 9. svibnja 2019., s pravom Unije, osobito sa Zakonikom o schengenskim granicama.
- 4 Člankom 22. Zakonika o schengenskim granicama zabranjuje se nadzor državne granice na unutarnjim granicama Europske unije. Tim se zakonikom predviđaju dvije iznimke od te zabrane. U skladu s člankom 25. Zakonika o schengenskim granicama, ako se na unutarnjim granicama pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, može se ponovo uvesti nadzor državne granice. U skladu s člankom 29. Zakonika o schengenskim granicama, kada su sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica te javni poredak ili unutarnja sigurnost ugroženi uslijed trajnih i ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica, nadzor državne granice može se ponovo uvesti.
- 5 U Austriji se od 16. rujna 2015. ponovno uveo nadzor državne granice. Od 16. rujna 2015. do 10. svibnja 2016. njegova se provedba temeljila prvo na članku 29. Zakonika o schengenskim granicama, a zatim na članku 25. stavku 2. Zakonika o schengenskim granicama. Tijekom razdoblja od 11. svibnja 2016. do 11. studenoga 2017. granične kontrole više su puta produljene na temelju triju uzastopnih provedbenih odluka Vijeća, od kojih je posljednja bila Provedbena odluka 2017/818.
- 6 Budući da Europska komisija Vijeću nije dostavila nijedan drugi prijedlog produljenja graničnih kontrola nakon 11. studenoga 2017., njihovo se produljenje u Austriji nakon tog datuma moglo temeljiti još isključivo na članku 25. stavku 1. Zakonika o schengenskim granicama.
- 7 Dopisom od 12. listopada 2017. upućenim Europskoj komisiji savezni ministar unutarnjih poslova obavijestio je o produljenju graničnih kontrola za novo razdoblje od šest mjeseci (od 11. studenoga 2017. do 11. svibnja 2018.). Zatim su na temelju triju drugih uredbi saveznog ministra unutarnjih poslova još tri puta

produljene na razdoblje od po šest mjeseci, posljednji put Uredbom od 9. svibnja 2019. za razdoblje od 13. svibnja 2019. do 13. studenoga 2019.

- 8 Sud koji je uputio zahtjev smatra da to uzastopno nizanje uredbi o produljenju predstavlja kumuliranje ukupnog razdoblja ponovnog uvođenja graničnih kontrola utvrđenog Zakonikom o schengenskim granicama koje je protivno pravu Unije s obzirom na to da je takvo kumuliranje u suprotnosti s tekstom članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama. Ako bi to bilo dopušteno, moglo bi se zaobići svako vremensko ograničenje produljenja graničnih kontrola.
- 9 Sud koji je uputio zahtjev ne zanemaruje činjenicu da se od zabrane graničnih kontrola na unutarnjim granicama može odstupiti i na temelju članka 72. UFEU-a, ali zaključuje da u predmetnom slučaju ne treba primijeniti taj članak.
- 10 Obavijesti koje je austrijski savezni ministar unutarnjih poslova uputio Europskoj komisiji u vezi s ponovnim uvođenjem nadzora na unutarnjim granicama ne temelje se na članku 72. UFEU-a s obzirom na to da se ni u jednoj od njih ne upućuje na tu normu. Osim toga, pozivanje na članak 72. UFEU-a općenito je nedopušteno. Odredbe Zakonika o schengenskim granicama o odstupanjima već sâme po sebi predstavljaju iznimke koje se odnose na javni poredak i unutarnju sigurnost u vezi s graničnim kontrolama te ih stoga valja kvalificirati kao *leges speciales* u odnosu na članak 72. UFEU-a. Učinak vremenskog ograničenja ponovnog uvođenja graničnih kontrola predviđenog Zakonikom o schengenskim granicama ugrozio bi se ako bi se država članica mogla u više navrata pozvati na članak 72. UFEU-a nakon isteka roka izričito propisanog tim člankom.