

C-368/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. augusztus 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. július 23.

Felperes:

NW

Alperes hatóság:

Landespolizeidirektion Steiermark

Az alapeljárás tárgya

(EU) 2016/399 rendelet (Schengeni határellenőrzési kódex) – A belső határokon történő határellenőrzés tilalma – A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása – A határellenőrzés meghosszabbítása több nemzeti rendelet révén a Schengeni határellenőrzési kódexben előírt időbeli korlátokat meghaladó módon – Elfogadhatóság – A szabad mozgáshoz való joggal való összeegyeztethetőség

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek nemzeti rendeletek sorozata révén a határellenőrzés visszaállítása meghosszabbítása időtartamainak halmozódását idézik elő, és ezáltal a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni

határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 25. és 29. cikke szerinti kétéves időbeli korlátot meghaladóan, és a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 29. cikke szerinti megfelelő tanácsi végrehajtási határozat nélkül lehetővé válik a határellenőrzés visszaállítása?

2) Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni az uniós polgároknak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabad mozgáshoz való jogát – különösen a belső határokon történő személyellenőrzés hiányának a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 22. cikkében rögzített elvére tekintettel –, hogy ez a jog magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot, a Szerződésekben és különösen a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott feltételekkel és kivételekkel?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ, különösen a 21. cikk (1) bekezdése és a 72. cikk

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, különösen a 45. cikk (1) bekezdése

A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex), különösen a 22., 25. és 29. cikk

A schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzés fenntartására vonatkozó ajánlásról szóló, 2017. május 11-i (EU) 2017/818 tanácsi végrehajtási határozat

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló, 2019. május 9-i osztrák szövetségi belügyminiszteri rendelet; a továbbiakban: 2019. május 9-i rendelet)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A felperest 2019. november 16-án személygépkocsijával határellenőrzés alá vonták a Szlovéniából történő beutazás során a spielfeldi autópálya-határátkelőhelynél. Ennek során felszólították útlevelének vagy személyazonosító igazolványának felmutatására. Kérdésére, hogy határellenőrzésről vagy személyazonosság-ellenőrzésről van-e szó, közölték vele, hogy határellenőrzésről van szó. További kérdésére, hogy mi történne akkor, ha nem mutatná fel útlevelét, közölték vele, hogy feljelentéssel kellene számolnia.
- 2 2019. december 19-én a felperes keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság előtt a határellenőrzéssel szemben. A határellenőrzés jogellenes közvetlen hatósági karhatalmi és kényszerintézkedést képez.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 3 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a szóban forgó határellenőrzés jogalapjának – a 2019. május 9-i rendeletnek – az uniós joggal, különösen a Schengeni határellenőrzési kódexszel való összeegyeztethetőségét illetően.
- 4 A Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke megtiltja a határellenőrzést az Európai Unió belső határain. A Schengeni határellenőrzési kódex két kivételt ír elő e tilalom alól. A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke lehetővé teszi a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén. A Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke értelmében a külső határellenőrzés végzése terén mutatkozó tartós és súlyos, a belső határok nélküli térség működését és a közrendet vagy a belső biztonságot veszélyeztető hiányosságok esetén visszaállítható a határellenőrzés.
- 5 Ausztriában 2015. szeptember 16-tól visszaállították a határellenőrzést. 2015. szeptember 16-tól 2016. május 10-ig a határellenőrzés végzését először a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikkére, majd a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (2) bekezdésére alapozták. 2016. május 11-től 2017. november 11-ig a határellenőrzést három egymást követő tanácsi végrehajtási határozat – legutóbb a 2017/818 végrehajtási határozat – alapján többször meghosszabbították.
- 6 Mivel az Európai Bizottság 2017. november 11. után egyetlen másik, a határellenőrzés meghosszabbítására vonatkozó javaslatot sem terjesztett a Tanács elé, a határellenőrzés Ausztriában történő meghosszabbítása ezen időpontot követően már csak a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (1) bekezdésén alapulhatott.
- 7 Az Európai Bizottságnak küldött 2017. október 12-i értesítésében a Bundesminister für Inneres (szövetségi belügyminiszter, Ausztria) a határellenőrzés újabb hat hónappal (2017. november 11-től 2018. május 11-ig) történő meghosszabbítását jelentette be. Ezt követően a szövetségi

belügyminiszter három további rendelete alapján még három alkalommal hosszabbították meg a határellenőrzést hat-hat hónappal, legutóbb a 2019. május 9-i rendelettel a 2019. május 13-tól 2019. november 13-ig terjedő időszakra.

- 8 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a meghosszabbításról szóló rendeletek e megszakítás nélküli sorozata a Schengeni határellenőrzési kódexben szabályozott, a határellenőrzés visszaállítása megengedett teljes időtartamának uniós jogba ütköző halmozódását jelenti, mivel az ilyen halmozódás ellentétes a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének szövegével. Ha ez megengedett lenne, megkerülhető lenne a határellenőrzés meghosszabbításának minden időbeli korlátja.
- 9 A kérdést előterjesztő bíróság nem hagyja figyelmen kívül, hogy a belső határokon történő határellenőrzés tilalmától az EUMSZ 72. cikk alapján is el lehet térni, arra a következtetésre jut azonban, hogy a jelen esetben e cikket nem kell alkalmazni.
- 10 Az osztrák szövetségi belügyminiszter által az Európai Bizottságnak küldött, a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról szóló értesítések nem az EUMSZ 72. cikkben alapulnak, mivel egyik értesítés sem hivatkozott e rendelkezésre. Ezenkívül általánosságban elfogadhatatlannak tűnik az EUMSZ 72. cikkre való hivatkozás. A Schengeni határellenőrzési kódex eltérést engedő rendelkezései már kivételeket képeznek, amelyek a határellenőrzéssel összefüggésben a közrendre és a belső biztonságra vonatkoznak, és ezért *lex specialis*nek minősülnek az EUMSZ 72. cikkhez képest. Veszélyeztetné a Schengeni határellenőrzési kódexben szabályozott, a határellenőrzés visszaállítására vonatkozó időbeli korlát érvényesülését, ha valamely tagállam visszatérő módon az EUMSZ 72. cikkre támaszkodhatna az említett kódexben kifejezetten meghatározott időtartam lejártát követően.