

Дело C-369/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

5 август 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 юли 2020 г.

Жалбоподател:

NW

Ответник:

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Предмет на преюдициалното запитване

Регламент (ЕС) 2016/399 (Кодекс на шенгенските граници) — Забрана за контрол на вътрешните граници — Временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници — Удължаване на срока на контрола чрез редица вътрешни постановления при превишаване на предвидените в Кодекса на шенгенските граници времеви ограничения — Допустимост — Съвместимост с правото на свободно движение

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

- 1) Допуска ли правото на Съюза национална правна уредба, с която чрез редица последователни национални постановления се кумулира удължаването на срока и по този начин се създава възможност за

повторно въвеждане на граничен контрол над времевите ограничения от две години, предвидени в членове 25 и 29 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) и без съответно решение за изпълнение на Съвета съгласно член 29 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)?

- 2) Трябва ли правото на свободно движение на гражданите на Съюза, прогласено в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, особено с оглед на принципа за недопускане на проверка на лица по вътрешните граници, закрепен в член 22 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), да се тълкува в смисъл, че това право обхваща правото на лицата да не бъдат контролирани на вътрешните граници, освен при условията и изключенията, установени в Договорите и по-специално в Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)?
- 3) При утвърдителен отговор на втория въпрос:

Трябва ли член 21, параграф 1 ДФЕС и член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкуват с оглед на полезното действие на правото на свободно движение в смисъл, че не допускат прилагането на национална правна уредба, която под страх от налагане на административна санкция задължава дадено лице да представи паспорт или лична карта при влизане през вътрешните граници и когато специфичният контрол на вътрешните граници противоречи на разпоредбите на правото на Съюза?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

ДФЕС, по-специално член 21, параграф 1 и член 72

Харта на основните права на Европейския съюз, по-специално член 45, параграф 1

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща

директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, и по-специално член 5

Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)

Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (наричан по-нататък КШГ), и по-специално членове 22, 25 и 29

Решение за изпълнение (ЕС) 2017/818 на Съвета от 11 май 2017 година относно препоръка за удължаване на срока на временния граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство

Релевантни разпоредби на националното право

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Федерален закон за паспортите за австрийските граждани (Закон за паспортите)

Verordnung des österreichischen Bundesministers für Inneres vom 9. Mai 2019 über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Постановление на австрийския федерален министър на вътрешните работи от 9 май 2019 г. за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници) (наричано по-нататък „Постановлението от 9 май 2019 г.“)

Кратко представяне на фактическите обстоятелства и на производството

- 1 На 29 август 2019 г. жалбоподателят иска да влезе в Австрия през граничен контролно-пропускателен пункт Шпилфелд. След извършена гранична проверка на случаен принцип са проверени документите за пътуване на пътниците, включително на жалбоподателя. Поканен да представи паспорта си, той попитал дали става въпрос за граничен контрол или за проверка на самоличността. След като получава отговор, че става въпрос за граничен контрол, той се легитимира със свидетелството си за управление, тъй като счита, че към тази дата граничните проверки противоречат на правото на Съюза. След неколкочатни настоявания той не представя паспорт.
- 2 С наказателно постановление от 9 септември 2019 г. на жалбоподателя е наложено наказание за нарушение на австрийския Закон за паспортите. На 23 септември 2019 г. той подава жалба по административен ред.

Впоследствие на 7 ноември 2019 г. е постановено наказателно решение, в което е обвинен, че при влизане в Австрия е преминал австрийската федерална граница, без да разполага с валиден документ за пътуване, и му е наложена глоба в размер на 36 EUR. Той подава срещу това решение жалба, по която запитващата юрисдикция следва да се произнесе.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 3 Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта на правното основание на разглеждания граничен контрол, а именно Постановлението от 9 май 2019 г., с правото на Съюза, и по-специално с КШГ.
- 4 Член 22 от КШГ забранява контрола на вътрешните граници на Европейския съюз. Той предвижда две изключения от тази забрана. Съгласно член 25 от КШГ при сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност е допустимо на вътрешните граници да се въведе повторно граничен контрол. Съгласно член 29 от КШГ в случай на трайни и сериозни недостатъци, свързани с контрола на външните граници, които представляват заплаха за функционирането на пространството без вътрешни граници, за обществения ред или за вътрешна сигурност, граничният контрол може да бъде въведен отново.
- 5 Граничните проверки са въведени отново в Австрия, считано от 16 септември 2015 г. От 16 септември 2015 г. до 10 май 2016 г. прилагането му се основава само на член 29 от КШГ, а след това на член 25, параграф 2 от КШГ. От 11 май 2016 г. до 11 ноември 2017 г. проверките са продължавани няколко пъти въз основа на три последователни решения за изпълнение на Съвета, последното от които е Решение за изпълнение 2017/818.
- 6 Тъй като след 11 ноември 2017 г. Европейската комисия не изпраща на Съвета никакво друго предложение за продължаване на граничния контрол, след тази дата удължаването му в Австрия може да се основава само на член 25, параграф 1 от КШГ.
- 7 Със съобщение от 12 октомври 2017 г. до Европейската комисия федералният министър на вътрешните работи уведомява за продължаването на граничния контрол за нов период от шест месеца (11 ноември 2017 г. — 11 май 2018 г.). Впоследствие въз основа на три други постановления на федералния министър на вътрешните работи той е продължен още три пъти за срок от шест месеца, последно с Постановлението от 9 май 2019 г., за периода от 13 май до 13 ноември 2019 г.
- 8 Запитващата юрисдикция счита, че тази непрекъсната последователност на постановленията за удължаване на срока представлява кумулиране, което противоречи на правото на Съюза, на установения в КШГ допустим общ

период на повторно въвеждане на граничен контрол, тъй като такава кумулиране противоречи на текста на член 25, параграф 4 от КШГ. Ако това би било допустимо, всяко ограничение на продължаването на граничния контрол би могло да бъде заобиколено.

- 9 Запитващата юрисдикция не пренебрегва факта, че забраната за контрол на вътрешните граници може да се дерогира и на основание член 72 ДФЕС, но заключава, че в случая не следва да се прилага този член.
- 10 Уведомленията, изпратени до Европейската комисия от австрийския федерален министър на вътрешните работи относно повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници, не се основават на член 72 ДФЕС, тъй като нито в едно от тях не е направено позоваване на тази разпоредба. Освен това позоваването на член 72 ДФЕС като цяло изглежда недопустимо. Що се отнася до дерогационните разпоредби на КШГ, те вече представляват изключения, които се отнасят до обществения ред и вътрешната сигурност, свързани с граничния контрол, и следователно трябва да се квалифицират като *lex specialis* по отношение на член 72 ДФЕС. Действието на установеното в КШГ времево ограничение на повторно въвеждане на граничен контрол би било подкопано, ако държава членка можеше многократно да се основава на член 72 ДФЕС след изтичането на изрично предвидения в този член срок.
- 11 Освен това запитващата юрисдикция иска да се установи дали Постановлението от 9 май 2019 г. е съвместимо с гарантираното от правото на Съюза право на свободно движение.
- 12 Член 21, параграф 1 ДФЕС, както и член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз закрепват правото на гражданите на Съюза да се движат свободно на територията на държавите членки. Конкретното значение на израза „се придвижва свободно“ следва по-специално от Директива 2004/38 и от КШГ. Член 5, параграф 1 от Директива 2004/38 изрично признава на гражданите на Съюза право на влизане в държава членка.
- 13 Правото на свободно движение се прилага при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите и във вторичното право. Такива ограничения представляват по-специално предвидените от КШГ изключения от забраната за контрол на лицата по вътрешните граници.
- 14 Запитващата юрисдикция не пренебрегва факта, че съгласно практиката на Съда държавите членки запазват правото при проверка на самоличността да изискват от заинтересованото лице да представи валиден паспорт или лична карта и да налага съответни санкции за нарушение на това задължение (вж. решение от 21 септември 1999 г., *Wijzenbeek*, C-387/97, EU:C:1999:439, т. 43 и 44). Национални разпоредби като австрийския Закон за паспортите обаче трябва да се тълкуват в съответствие с правото на Съюза. Освен това в

съответствие с принципа на ефективност националните норми и процедури трябва да се тълкуват и прилагат по такъв начин, че да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на гарантирано от правото на Съюза право. Съгласно практиката на Съда в това отношение следва да се прецени и съответствието на конкретното прилагане на национална разпоредба с основните права (вж. в този смисъл решение от 10 април 2003 г., Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228, т. 66—71).

- 15 В решението от 13 декември 2018 г., *Touring Tours* (C-412/17, EU:C:2018:1005), Съдът разглежда полезното действие на забраната за проверка на лицата по вътрешните граници на Съюза. В точка 50 от това решение той уточнява, че правото на Съюза не допуска правна уредба, която чрез предвидена в закона санкция задължава частните превозвачи да проверяват пътните документи на превозваните лица, тъй като по този начин се накърнява полезното действие на забраната на мерките с равностоен ефект, установена в член 21, буква а) от Регламент № 562/2006. Що се отнася до санкцията под формата на имуществена санкция, в точка 72 от това решение Съдът приема, че сама по себе си подобна санкция, когато цели да осигури спазването на несъвместимо с правото на Съюза задължение за проверка, не е в съответствие с правото на Съюза.
- 16 Оттук запитващата юрисдикция стига до извода, че Законът за паспортите трябва да се тълкува в смисъл, че административната санкция не трябва да се прилага, ако тя се основава главно на гранични проверки, несъвместими с правото на Съюза. Освен това запитващата юрисдикция отбелязва, че за нарушенията на Закона за паспортите се налага глоба до 2 180 EUR или наказание лишаване от свобода до шест седмици, а при повторно нарушение се налагат едновременно глоба и наказание лишаване от свобода.