



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

26 април 2022 година *

„Преюдициално запитване — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Свободно движение на хора — Регламент (ЕС) 2016/399 — Кодекс на шенгенските граници — Член 25, параграф 4 — Временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници за максимална обща продължителност от шест месеца — Национална правна уредба, предвиждаща няколко последователни периода на контрол, при което се надхвърля тази продължителност — Несъответствие на такава правна уредба с член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, в случай че последователните периоди се основават на същата заплаха или на същите заплахи — Национална правна уредба, изискваща представянето на паспорт или лична карта при граничния контрол на вътрешна граница под страх от налагане на санкция — Несъответствие на такова задължение с член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, когато самият контрол е в противоречие с тази разпоредба“

По съединени дела C-368/20 и C-369/20

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия) с актове от 23 юли 2020 г., постъпили в Съда на 5 август 2020 г., в рамките на производства по дела

NW

срещу

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, Ал. Арабаджиев, К. Jürimäe, С. Lycourgos, Е. Regan (докладчик), S. Rodin, I. Jarukaitis и J. Passer, председатели на състави, М. Ilešič, J.-C. Bonichot, М. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra и L. S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: D. Dittert, началник на отдел,

* Език на производството: немски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 юни 2021 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за NW, от C. Tometten, Rechtsanwalt,
- за австрийското правителство, от A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll и M. Augustin, в качеството на представители,
- за датското правителство, първоначално от M. Søndahl Wolff, J. Nyman-Lindgren и M. P. Brøchner Jespersen, а впоследствие от M. Søndahl Wolff и V. Jørgensen, в качеството на представители,
- за германското правителство, от J. Möller и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за френското правителство, първоначално от E. de Moustier, D. Dubois и T. Stéhelin, а впоследствие от D. Dubois и T. Stéhelin, в качеството на представители,
- за шведското правителство, от H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson и H. Eklinder, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от G. Wils и J. Tomkin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 октомври 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 22, 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) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г. (ОВ L 251, 2016 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Кодексът на шенгенските граници“), както и на член 21, параграф 1 ДФЕС и на член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между NW и Landespolizeidirektion Steiermark (Главна дирекция на полицията, Щирия, Австрия) (C-368/20) и Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (административен орган на район Лайбниц, Австрия) (C-369/20) по повод на гранични проверки, в рамките на които заинтересованото лице е било поканено да представи в единия случай паспорт или лична карта, а в другия — паспорт.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2004/38/ЕО

- 3 Съгласно член 5 („Право на влизане“), параграф 1 от 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 (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56):

„Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

[...]“.

Регламент (ЕО) № 562/2006

- 4 Съгласно член 21 („Проверки на територията“) от 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) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5):

„Премахването на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява:

- а) упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки; това важи също така за граничните зони. [...]

[...]“.

Регламент (ЕС) № 1051/2013

5 Съгласно съображения 1 и 2 от Регламент (ЕС) № 1051/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за изменение на Регламент № 562/2006 с цел да се предвидят общи правила за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства (ОВ L 295, 2013 г., стр. 1):

„(1) Създаването на пространство, в което е гарантирано свободното движение на хора през вътрешните граници, е едно от главните постижения на Съюза. В пространство без граничен контрол на вътрешните граници е необходимо да се предвиди общ отговор на ситуации, които засягат сериозно обществения ред или вътрешната сигурност на това пространство, на части от него или на една или повече държави членки, като се даде възможност за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, но без да се застрашава принципът на свободното движение на хора. Предвид последиците, които тези крайни мерки могат да имат за всички лица, имащи правото да се придвижват в пространството без граничен контрол на вътрешните граници, следва да бъдат установени условията и процедурите за повторно въвеждане [на] подобни мерки, така че да се гарантира, че те са извънредни и че се зачита принципът на пропорционалност. Обхватът и продължителността на всяко временно повторно въвеждане на подобни мерки следва да бъдат ограничени в рамките на строго необходимото в отговор на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.

(2) Свободното движение на хора в пространството без граничен контрол на вътрешните граници е важно постижение на Съюза. Тъй като свободното движение на хора се засяга от временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, всяко решение за повторно въвеждане на такъв контрол следва да бъде взето в съответствие с договорените съвместно критерии и следва да бъде надлежно нотифицирано на [Европейската комисия], или да е препоръчано от институцията на Съюза. Във всички случаи към повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници следва да се пристъпва само по изключение и само като крайна мярка със строго ограничен обхват и продължителност въз основа на конкретни обективни критерии и след преценка за необходимостта от него, която следва да се наблюдава на равнището на Съюза. Когато сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност изисква незабавни действия, държавите членки следва да могат да въведат повторно граничен контрол на вътрешните си граници за срок от не повече от десет дни. Всяко удължаване на този срок трябва да се наблюдава на равнището на Съюза“.

Кодексът на шенгенските граници

6 Регламент № 562/2006 и последващите му изменения са кодифицирани и заменени с Кодекса на шенгенските граници.

7 Съображение 21 от този кодекс гласи:

„ В пространство, където лицата могат да се движат свободно, повторното въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници остава изключение. Не трябва да се въвежда граничен контрол или да се налагат формалности единствено поради преминаването на такава граница“.

8 Съображения 22 и 23 от посочения кодекс възпроизвеждат по същество съображения 1 и 2 от Регламент № 1051/2013.

9 Съгласно съображения 27 и 34 от Кодекса на шенгенските граници:

„(27) В съответствие с практиката на Съда [...] всяка дерогация от основния принцип на свободно движение на хора трябва да се тълкува стриктно, а понятието за обществен ред предполага наличие на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплахата, която засяга някой от основните интереси на обществото.

[...]

(34) Доколкото целта на Регламент [...] № 562/2006 и последващите му изменения, а именно установяването на правила, приложими по отношение на движението на лица през границите, не можеше да бъде постигната достатъчно добре от държавите членки, а можеше да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза, Съюзът можеше да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 [ДЕС]. [...]“.

10 Член 1 („Предмет и принципи“) от Кодекса предвижда:

„Настоящият регламент предвижда премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите — членки на Съюза.

[...]“.

11 Член 22 („Преминаване на вътрешни граници“) от Кодекса на шенгенските граници гласи:

„Вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство“.

12 Съгласно член 23 („Проверки на територията“) от този кодекс:

„Отсъствието на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява:

[...]

в) възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи;

[...]“.

- 13 Член 25 („Обща рамка за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“) от посочения кодекс гласи:

„1. В случай че в пространството без граничен контрол на вътрешните граници съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в държава членка, тази държава членка може по изключение да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници за ограничен срок, ненадвишаващ 30 дни, или за предполагаемия период на сериозната заплаха, ако неговата продължителност надхвърля 30 дни. Обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници не излизат извън рамките на строго необходимото в отговор на сериозната заплаха.

2. Граничен контрол на вътрешните граници се въвежда повторно само като крайна мярка и в съответствие с членове 27, 28 и 29. Критериите, посочени съответно в членове 26 и 30, се вземат предвид във всеки случай, когато се предвижда вземане на решение за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно съответно член 27, 28 или 29.

3. В случай че сериозната заплаха за обществения ред или за вътрешната сигурност в съответната държава членка продължава след изтичане на срока, предвиден в параграф 1 от настоящия член, същата държава членка може да удължи прилагането на граничен контрол на вътрешните си граници при спазване на критериите, посочени в член 26, и в съответствие с член 27, на същите основания като посочените в параграф 1 от настоящия член и като се вземат предвид всички нови елементи, за срокове от не повече от 30 дни, които могат да бъдат подновявани.

4. Общата продължителност на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, включително всякакви удължавания, предвидени в параграф 3 от настоящия член, не надхвърля шест месеца. При извънредни обстоятелства, съгласно посоченото в член 29, общата продължителност може да бъде удължена до максималния срок от две години, в съответствие с параграф 1 от същия член“.

- 14 Член 26 от същия кодекс е озаглавен „Критерии за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“ и предвижда:

„Когато дадена държава членка взема като крайна мярка решение за временно повторно въвеждане на граничен контрол на една или повече от своите вътрешни граници или на участъци от тях или решение за удължаване на това повторно въвеждане в съответствие с член 25 или член 28, параграф 1, тази държава членка прави оценка на степента, в която с тази мярка има вероятност по адекватен начин да бъде отстранена заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност, и прави оценка на пропорционалността на мярката спрямо тази заплаха. При извършването на тази оценка държавата членка взема предвид по-специално следното:

- а) вероятните последици от евентуалната заплаха за нейния обществен ред или вътрешна сигурност, включително след терористични инциденти или заплахи, включително от страна на организираната престъпност;
- б) вероятните последици от тази мярка за свободното движение на хора в пространството без граничен контрол на вътрешните граници“.

15 Член 27 („Процедура за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 25“) от Кодекса на шенгенските граници гласи:

„1. Когато дадена държава членка планира повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 25, тя нотифицира останалите държави членки и Комисията най-късно четири седмици преди планираното повторно въвеждане или в по-кратък срок, ако обстоятелствата, породили необходимостта от това повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, станат известни по-малко от четири седмици преди планираното повторно въвеждане. За тази цел държавата членка предоставя следната информация:

- а) основанията за предложеното повторно въвеждане, включително всички имащи отношение данни, с които подробно се описват събитията, съставляващи сериозна заплаха за нейния обществен ред или вътрешна сигурност;
- б) обхвата на предложеното повторно въвеждане, като се посочва в кой участък или в кои участъци от вътрешните граници ще бъде повторно въведен граничен контрол;
- в) наименованията на определените гранични контролно-пропускателни пунктове;
- г) датата и продължителността на планираното повторно въвеждане;
- д) според случая, мерките, които ще се предприемат от останалите държави членки.

[...]

4. След нотификацията от държава членка съгласно параграф 1 и с оглед на консултациите, предвидени в параграф 5, Комисията или която и да е друга държава членка може да приеме становище, без да се засяга член 72 [...] ДФЕС.

Ако въз основа на съдържащата се в нотификацията информация или на друга получена от нея допълнителна информация Комисията постави под въпрос необходимостта или пропорционалността на планираното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници или ако прецени, че е подходящо да се проведе консултация по някои аспекти на нотификацията, Комисията представя становище за това.

5. Информацията, посочена в параграф 1, както и всяко становище на Комисията или на държава членка по параграф 4 са предмет на консултации, включително, когато е уместно, на съвместни заседания, между държавата членка, която планира да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници, останалите държави членки, особено пряко засегнатите от такива мерки, и Комисията с оглед организирането по целесъобразност на съвместно сътрудничество между държавите членки и разглеждането на пропорционалността на мерките спрямо събитията, които водят до повторното въвеждане на граничен контрол, и заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност.

[...]“.

- 16 Съгласно член 28 („Специална процедура при случаи, които изискват незабавни действия“) от този кодекс:

„1. В случаите, когато сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в дадена държава членка изисква предприемането на незабавни действия, съответната държава членка може по изключение незабавно да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници за ограничен срок от не повече от десет дни.

[...]

3. Ако сериозната заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност продължава извън срока, предвиден в параграф 1 от настоящия член, държавата членка може да реши да удължи прилагането на граничен контрол на вътрешните граници за срокове от не повече от 20 дни, които могат да бъдат подновявани. В този случай съответната държава членка взема предвид критериите, посочени в член 26, включително актуализираната оценка на необходимостта и пропорционалността на мярката, и взема предвид всички нови елементи.

[...]

4. Без да се засяга член 25, параграф 4, общата продължителност на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници въз основа на първоначалния срок съгласно параграф 1 от настоящия член и всяко удължаване съгласно параграф 3 от настоящия член не надхвърля два месеца.

[...]“.

- 17 Член 29 („Специална процедура при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници“) от посочения кодекс предвижда:

„1. При извънредни обстоятелства, когато цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници е застрашено поради трайни и сериозни недостатъци, свързани с контрола на външните граници, както е посочено в член 21 от настоящия регламент, или в резултат на неизпълнение от страна на държава членка на решение на Съвета [на Европейския съюз], както е посочено в член 19, параграф 1 от Регламент [...] 2016/1624 [...], и доколкото тези обстоятелства представляват сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в пространството без граничен контрол на вътрешните граници или в части от него, може да бъде въведен повторно граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с параграф 2 от настоящия член за срок от не повече от шест месеца. Този срок може да бъде удължен не повече от три пъти с допълнителен срок от не повече от шест месеца, ако извънредните обстоятелства продължават да са налице.

2. Като крайна мярка и с цел защита на общите интереси в пространството без граничен контрол на вътрешните граници, когато всички останали мерки, по-специално посочените в член 21, параграф 1 [от настоящия регламент], не са в състояние ефективно да преодолеят установената сериозна заплаха, Съветът може да препоръча на една или повече държави членки да вземат решение за повторно въвеждане на граничен контрол на всички или на отделни участъци от своите вътрешни граници. Препоръката на Съвета се основава на

предложение на Комисията. Държавите членки могат да поискат от Комисията да представи на Съвета такова предложение за препоръка.

В препоръката си Съветът посочва най-малкото информацията по член 27, параграф 1, букви а)–д).

Съветът може да препоръча удължаване съгласно условията и процедурите, предвидени в настоящия член.

Преди държава членка да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници съгласно настоящия параграф, тя нотифицира съответно останалите държави членки, Европейския парламент и Комисията.

[...]

4. По надлежно обосновани наложителни причини за спешност, свързани със ситуация, при която обстоятелствата, породили необходимостта от удължаване на прилагането на граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с параграф 2, станат известни по-малко от 10 дни преди изтичането на предходния срок на повторно въвеждане, Комисията може да приеме незабавно всички необходими препоръки чрез актове за изпълнение с незабавно приложение в съответствие с процедурата, посочена в член 38, параграф 3. В рамките на 14 дни от приемането на такива препоръки Комисията представя на Съвета предложение за препоръка съгласно параграф 2 от настоящия член.

5. Настоящият член не засяга мерките, които могат да се приемат от държавите членки в случай на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност съгласно членове 25, 27 и 28“.

- 18 Както следва от заглавието му, член 30 от същия кодекс предвижда критериите, приложими към временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, които застрашават цялостното функциониране на пространството без контрол на вътрешните граници, посочени във въпросния член 29.

Австрийското право

Законът за паспортите

- 19 Член 2, параграф 1 от Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (Федерален закон за издаване на паспорти на австрийските граждани (Закон за паспортите от 1992 г.) (BGBl 839/1992) в редакцията му, приложима спрямо главните производства (наричан по-нататък „Законът за паспортите“), предвижда:

„Освен ако в международна конвенция или обичайно право е предвидено друго, австрийските граждани [...] трябва да разполагат с валиден пътен документ (паспорт или заместващ го документ), за да влязат на територията на Република Австрия и за да я напуснат. [...]“.

- 20 Член 24, параграф 1 от този закон гласи:

„Всяко лице, което

1) влезе на територията на страната или я напусне незаконно (член 2),

[...]

извършва административно нарушение — освен ако деянието съставлява престъпление — което се наказва с глоба до 2180 EUR или с лишаване от свобода до шест седмици. При повторно нарушение и наличие на отегчаващи обстоятелства глобите и наказанията лишаване от свобода са кумулативни“.

Законът за граничния контрол

21 Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertretts (Grenzkontrollgesetz — GrekoG) (Федерален закон относно граничния контрол на лицата при преминаване на границата (Закон за граничния контрол) (BGBl. 435/1996) в редакцията му, приложима към главните производства (наричан по-нататък „Законът за граничния контрол“), предвижда в член 10 („Преминаване на границата“):

„1. Освен ако в международна конвенция или обичайно право е предвидено друго, външната граница се преминава само на гранично-пропускателните пунктове.

2. Вътрешната граница може да се преминава на всяко място. Когато обаче опазването на спокойствието, обществения ред и обществената сигурност налага това, федералният министър на вътрешните работи е оправомощен, в рамките на ограниченията на международните договори, да издаде постановление, с което да разпорежи за известен период от време преминаването на някои участъци от вътрешната граница да става само през гранично-пропускателни пунктове.

[...]“.

22 Член 11 от този закон е озаглавен „Задължение за преминаване през граничен контрол“ и гласи:

„1. При преминаването на границата на гранично-пропускателни пунктове [...] заинтересуваното лице е задължено да мине през граничен контрол (задължение за преминаване през граничен контрол).

2. С изключение на случаите по член 10, параграфи 2 и 3, при преминаването на вътрешната граница не се налага задължение за преминаване през граничен контрол.

[...]“.

23 Член 12 от посочения закон е озаглавен „Извършване на граничния контрол“ и параграф 1 от него предвижда:

„Граничният контрол се извършва от административния орган. Когато извършването му предполага упражняване на пряко правомощие за издаване на задължителни разпореждания и за принуда от страна на този орган, то е запазено за органите на силите на реда и за генерална дирекция на полицията (член 12b). [...]“.

- 24 Член 12а от същия закон е озаглавен „Правомощия на органите на силите на реда“ и параграф 1 от него гласи:

„Органите на силите на реда са оправомощени да подложат дадено лице на граничен контрол, ако има основания да се счита, че това лице има задължение за преминаване през граничен контрол [...]“.

Постановление № 114/2019 за граничния контрол

- 25 Съгласно Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Постановление на федералния министър на вътрешните работи за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници) от 9 май 2019 г. (BGBl. II, 114/2019) (наричано по-нататък „Постановление № 114/2019 за граничния контрол“):

„На основание член 10, параграф 2 от [Закона за граничния контрол] разпореждам:

Член 1. С цел опазване на спокойствието, обществения ред и обществената сигурност между 00,00 часа на 13 май 2019 г. и 24 часа на 13 ноември 2019 г. вътрешните сухопътни граници с Република Словения и с Унгария се преминават само на гранично-пропускателни пунктове.

Член 2. Настоящото постановление спира да се прилага от полунощ на 13 ноември 2019 г.“.

Споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

- 26 Видно от данните, с които разполага Съдът, Република Австрия е въвела повторно граничен контрол с Унгария и Република Словения, считано от 16 септември 2015 г. Първите два месеца този контрол се основава на член 25 от Регламент № 562/2006 (понастоящем член 28 от Кодекса на шенгенските граници). От 16 ноември 2015 г. Република Австрия се позовава на членове 23 и 24 от Регламент № 562/2006 (понастоящем членове 25 и 27 от Кодекса на шенгенските граници). От 16 май 2016 г. тази държава членка се позовава на четири последователни препоръки на Съвета, приети на основание член 29 от Кодекса на шенгенските граници, за да продължи да осъществява посочения контрол в продължение на още 18 месеца. Четвъртата от тези препоръки действа до 10 ноември 2017 г.
- 27 На 12 октомври 2017 г. Република Австрия нотифицира останалите държави членки и няколко институции на Съюза, сред които и Комисията, за повторното въвеждане на граничен контрол на границите ѝ с Унгария и Република Словения за период от шест месеца — от 11 ноември 2017 г. до 11 май 2018 г. Впоследствие този контрол е въведен отново за няколко последователни периода от шест месеца, а именно от 11 май до 11 ноември 2018 г., от 12 ноември 2018 г. до 12 май 2019 г. и от 13 май до 13 ноември 2019 г. Тази държава членка отправя последващи нотификации относно повторното въвеждане на посочения контрол до ноември 2021 г.

Дело С-368/20

- 28 На 16 ноември 2019 г. при влизане с лек автомобил от Словения на австрийска територия през гранично-пропускателния пункт при Шпилфелд (Австрия) жалбоподателят в главното производство (NW) е подложен на гранична проверка на основание член 12а, параграф 1 от Закона за граничния контрол.
- 29 Граничният служител приканва NW да се идентифицира, като представи паспорт или лична карта. NW пита служителя дали става въпрос за гранична проверка или за контрол на самоличността. След като е информиран, че става въпрос за гранична проверка, NW иска да му бъде съобщен служебният личен номер на въпросния служител. При това положение NW е поканен да премести автомобила си край пътя и друг граничен служител се присъединява към посоченото административно действие. Органите за граничен контрол слагат край на въпросното административно действие и съобщават на NW служебните си лични номера.
- 30 На 19 декември 2019 г. NW подава жалба пред запитващата юрисдикция Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия, Австрия), за да оспори упражняването от австрийските контролни органи на пряко правомощие за издаване на задължителни разпореждания и за принуда. Той поддържа, че извършването на гранична проверка на основание член 12а, параграф 1 от Закона за граничния контрол представлява акт, приет при упражняване на такова правомощие.
- 31 Запитващата юрисдикция иска да се установи дали Постановление № 114/2019 за граничния контрол и член 24, параграф 1 от Закона за паспортите, който се прилага с това постановление, са съвместими с правото на Съюза, и по-специално с разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници, имайки предвид по-специално правото на свободно движение на гражданите на Съюза, закрепено в член 21, параграф 1 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от Хартата и уточнено от разпоредбите на Директива 2004/38.
- 32 По-конкретно тази юрисдикция отбелязва, че разглежданата в главното производство гранична проверка по принцип е проверка, забранена съгласно член 22 от Кодекса на шенгенските граници. Според нея обаче последният предвижда две изключения от този принцип. От една страна, запитващата юрисдикция посочва, че съгласно член 25, параграф 1 от този кодекс е възможно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, но само в случай на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. От друга страна, тя изтъква, че контролът на вътрешните граници може да бъде въведен повторно и на основание член 29, параграф 1 от посочения кодекс, но при условие че са налице трайни и сериозни недостатъци, които са свързани с контрола на външните граници и които застрашават функционирането на пространството без граничен контрол на вътрешните граници и обществения ред или вътрешната сигурност.
- 33 Запитващата юрисдикция отбелязва, че избраният от Република Австрия начин на действие, който се състои в последователно приемане на различни министерски постановления, предвиждащи повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, е довел до продължителност на това повторно въвеждане, надхвърляща предвидената в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници максимална продължителност от шест месеца. Затова тази юрисдикция поставя въпроса дали този начин на действие е в съответствие с правото на Съюза, и по-специално с членове 25 и 29 от този кодекс.

- 34 По-специално запитващата юрисдикция счита, че макар първоначално — за да обоснове повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници — Република Австрия да се е основала на член 29 от Кодекса на шенгенските граници, доколкото след 11 ноември 2017 г. Комисията не е представила на Съвета нови предложения за удължаване на граничния контрол на вътрешните граници въз основа на този член, то впоследствие, считано от тази дата, посочената държава членка е можела да се основе само на член 25, параграф 1 от този кодекс, за да обоснове удължаването на граничния контрол.
- 35 Ето защо запитващата юрисдикция иска да се установи дали, при положение че самият текст на член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници изключва надвишаването на максимално допустимата продължителност на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, държавата членка остава свободна да приема последователно и без прекъсване министерски постановления, които предвиждат повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници и при чието кумулиране се надхвърля тази максимална продължителност.
- 36 Запитващата юрисдикция отбелязва, че нотификациите, с които федералният министър на вътрешните работи е уведомил Комисията за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, не се основават на член 72 ДФЕС, тъй като последният не е посочен в нито една от въпросните нотификации. При всички положения тя се съмнява, че е възможно позоваване на член 72 ДФЕС, след като самите дерогационни разпоредби на посочения кодекс представляват изключения в областта на граничния контрол на вътрешните граници, които се отнасят до обществения ред и вътрешната сигурност, и следователно трябва да се квалифицират като *lex specialis* по отношение на член 72 ДФЕС. Според запитващата юрисдикция наложеното със същия кодекс времево ограничение на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници би било лишено от полезно действие, ако след изтичането на изрично предвидения във вторичното право срок дадена държава членка може многократно да се позовава на член 72 ДФЕС.
- 37 При тези обстоятелства Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия) решава да спре производството и да постави на Съда следните 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 [Кодекса на шенгенските граници], и без съответно решение за изпълнение на [Съвета] съгласно член 29 [от този кодекс]?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

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], особено с оглед на принципа за недопускане на проверка на лица по вътрешните граници, закрепен в член 22 от [посочения кодекс], 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 [същия кодекс]?”.

Дело C-369/20

- 38 На 29 август 2019 г. NW иска да влезе на австрийска територия през гранично-пропускателния пункт при Шпилфелд.
- 39 При извършена от съответния граничен служител проверка на случаен принцип NW е приканен да представи паспорта си. Тогава NW пита дали става въпрос за гранична проверка или за контрол на самоличността. След като служителят отговаря, че става въпрос за гранична проверка, NW отказва да представи паспорта си и се идентифицира със свидетелството си за управление на моторно превозно средство, тъй като счита, че към тази дата граничният контрол противоречи на правото на Съюза. Въпреки че посоченият служител неколккратно приканва NW да му представи паспорта си и го уведомява, че с отказа си нарушава Закона за паспортите, NW не представя паспорт. Поради това същият служител слага край на административното действие и уведомява NW, че предстои да му бъде наложено административно наказание.
- 40 На 6 септември 2019 г. деянията, в които е упрекван NW, са доведени до знанието на австрийските власти от полицейски служители на Главна дирекция на полицията, Щиря.
- 41 С акт за установяване на нарушение от 9 септември 2019 г. NW е посочен като виновен за нарушение на член 2, параграф 1 от Закона за паспортите. В подаденото на 23 септември 2019 г. възражение срещу този акт NW изтъква, от една страна, че извършената гранична проверка е незаконосъобразна, доколкото дял III от Кодекса на шенгенските граници не предоставя никакво правно основание за разглежданото административно действие, и от друга страна, че тази проверка и актът от 9 септември 2019 г. накърняват правото на свободно движение, признато му с разпоредбите на член 21, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 22 от Кодекса на шенгенските граници.
- 42 С решение за налагане на административно наказание от 7 ноември 2019 г. NW е признат за виновен, че при влизането си на австрийска територия е преминал австрийската граница, без да разполага с валиден пътен документ. Приема се, че с това NW е нарушил член 2, параграф 1 от Закона за паспортите, поради което му е наложена глоба в размер на 36 EUR на основание член 24, параграф 1 от този закон.
- 43 NW обжалва това решение пред запитващата юрисдикция, която поставя въпроса за съвместимостта с правото на Съюза на проверката по отношение на NW, както и на съответно наложената му санкция.
- 44 По-специално, освен съображенията, изложени в точки 31—35 от настоящото решение, от една страна, запитващата юрисдикция иска да се установи дали с оглед на член 21, параграф 1 ДФЕС и на член 45, параграф 1 от Хартата гражданите на Съюза имат право да не бъдат проверявани на вътрешните граници, когато такава проверка не отговаря на условията и/или не попада в обхвата на изключенията, предвидени в Договорите, и по-специално в Кодекса на шенгенските граници.
- 45 От друга страна, запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно практиката на Съда, установена с решение от 21 септември 1999 г., *Wijzenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439, т. 43 и 44), държавите членки си запазват правото да изискват от дадено лице да представи при контрол на самоличността валидна лична карта или валиден паспорт и да санкционират неизпълнението на това задължение. Според нея обаче разпоредби от националното право

като член 24 от Закона за паспортите трябва да се тълкуват в съответствие с правото на Съюза. По-специално тя посочва, че съгласно практиката на Съда, установена с решение от 10 април 2003 г., Steffensen (С-276/01, ЕУ:С:2003:228, т. 66—71), следва да се следи за съвместимостта с основните права на конкретното прилагане на дадена национална разпоредба.

- 46 Така в решение от 13 декември 2018 г., Touring Tours und Travel и Sociedad de Transportes (С-412/17 и С-474/17, ЕУ:С:2018:1005) Съдът е постановил, че ако дадена санкция цели да осигури изпълнението на задължение за преминаване през контрол, което само по себе си не е в съответствие с правото на Съюза, тази санкция също противоречи на това право.
- 47 Запитващата юрисдикция отбелязва, че в случая общото задължение за притежаване на валиден пътен документ е предвидено в член 2, параграф 1 от Закона за паспортите. Според нея специалното задължение по член 24, параграф 1 от този закон означава, че заинтересованото лице трябва не само да притежава паспорт, но и да го представи при гранична проверка, противоречаща на правото на Съюза. Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта на такова задължение с член 21, параграф 1 ДФЕС и член 45, параграф 1 от Хартата.
- 48 При тези обстоятелства Landesverwaltungsgericht Steiermark (Областен административен съд Щирия) решава да спре производството и да постави на Съда следните 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 [Кодекса на шенгенските граници], и без съответно решение за изпълнение на [Съвета] съгласно член 29 [от този кодекс]?

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], особено с оглед на принципа за недопускане на проверка на лица по вътрешните граници, закрепен в член 22 от [посочения кодекс], 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 [същия кодекс]?

3) При утвърдителен отговор на втория въпрос:

Трябва ли член 21, параграф 1 ДФЕС и член 45, параграф 1 от [Хартата] 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, когато специфичният контрол на вътрешните граници противоречи на разпоредбите на правото на Съюза?“.

Производството пред Съда

- 49 С акт от 10 септември 2020 г. председателят на Съда съединява дела С-368/20 и С-369/20 за целите на писмената и устната фаза на производство и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос, поставен по дело С-368/20, и първия въпрос, поставен по дело С-369/20

- 50 Съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 26 октомври 2021 г., PL Holdings, С-109/20, ЕУ:С:2021:875, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 51 Съгласно данните, с които разполага Съдът и които са посочени в точки 26 и 27 от настоящото решение, през 2015 г. Република Австрия въвежда повторно граничен контрол с Унгария и Република Словения. Този контрол е въвеждан многократно. Последното такова въвеждане, посочено от запитващата юрисдикция, продължава до ноември 2021 г. Както е видно от тези данни, за да обоснове повторното въвеждане на посочения контрол, Република Австрия се основава — в зависимост от съответната дата — на различни разпоредби, съдържащи се в членове 25—29 от Кодекса на шенгенските граници. Безспорно е, че последната от четирите приети на основание член 29, параграф 2 от Кодекса препоръки на Съвета, на които тази държава членка се е позовала, за да обоснове въвеждането на въпросния контрол, е действала до 10 ноември 2017 г. След тази дата и до ноември 2021 г. въвеждането на контрола, изглежда, е осъществено на основание членове 25 и 27 от посочения кодекс.
- 52 Така двете проверки, които са извършени спрямо NW на 29 август и 16 ноември 2019 г. и чиято законосъобразност се оспорва в главните производства, се основават не на препоръките на Съвета, приети на основание член 29 от Кодекса на шенгенските граници, а на членове 25 и 27 от този кодекс. Към момента на извършване на тези проверки обаче повторното въвеждане от Република Австрия на граничен контрол с Република Словения на основание членове 25 и 27 вече е имало продължителност, надхвърляща максималната обща продължителност от шест месеца, предвидена в член 25, параграф 4 от този кодекс за повторното въвеждане на контрола на основание посочените членове 25 и 27.
- 53 При тези условия следва да се приеме, че с първия въпрос по дело С-368/20 и с първия въпрос по дело С-369/20 запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на основание членове 25 и 27 от този кодекс, когато продължителността на това повторно въвеждане, произтичаща от последователното прилагане на предвидените в член 25 от посочения кодекс периоди, надвишава максималната обща продължителност от шест месеца, определена във въпросния член 25, параграф 4.
- 54 Най-напред, следва да се отбележи, че член 25 от Кодекса на шенгенските граници, който заедно с членове 26—35 от него се съдържа в дял III, глава II от този кодекс, отнасяща се до временното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на Съюза, урежда общата рамка за такова въвеждане в случай на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в държава членка и определя по-специално максимални периоди, в рамките на които може да се въведе такъв контрол. По-специално съгласно член 25, параграф 1 от този кодекс дадена държава членка може по изключение да въведе повторно

граничен контрол за ограничен срок, ненадвишаващ 30 дни, или за предполагаемия период на въпросната заплаха, ако неговата продължителност надхвърля 30 дни. Във всички случаи продължителността на временното повторно въвеждане на посочения контрол не излиза извън рамките на строго необходимото в отговор на сериозната заплаха. Съгласно член 25, параграф 3 от посочения кодекс, в случай че въпросната заплаха продължава, държавата членка може да удължи прилагането на разглеждания контрол за срокове от не повече от 30 дни, които могат да бъдат подновявани. Накрая, въпреки че съгласно член 25, параграф 4 от същия кодекс общата продължителност на повторното въвеждане на такъв контрол — включително всякакви удължавания, предвидени в член 25, параграф 3 — не може да надхвърля шест месеца, в тази разпоредба се уточнява, че общата продължителност може да бъде удължена до две години при извънредните обстоятелства, посочени в член 29 от Кодекса на шенгенските граници.

- 55 NW и Комисията поддържат, че повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на основание членове 25 и 27 от този кодекс за период, надхвърлящ максималната продължителност от шест месеца, предвидена в член 25, параграф 4 от посочения кодекс, неизбежно води до несъвместимост на този контрол с правото на Съюза. Според тези участници в преюдициалното производство само нова по естеството си сериозна заплаха би могла да обоснове ново прилагане на посочения член 25, а оттам и ново прилагане на предвидените в тази разпоредба срокове относно граничния контрол на вътрешните граници. Макар френското и шведското правителство да поддържат, че нова сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност може да доведе до ново прилагане на тези срокове, френското правителство е също така на мнение (подобно на австрийското и датското правителство), че нова оценка на предходната заплаха също би трябвало да позволи ново прилагане на релевантните разпоредби. Накрая, германското правителство изтъква, че държавите членки трябва да могат да се отклонят от посочените срокове, като се позоват пряко на член 72 ДФЕС.
- 56 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, за да се тълкува дадена разпоредба от правото на Съюза, трябва да се вземе предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ, както и целите, преследвани от правната уредба, от която тя е част (решение от 12 май 2021 г., *Bundesrepublik Deutschland (Червена бюлетина на Интерпол)*, С-505/19, EU:C:2021:376, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 57 Най-напред, що се отнася до текста на член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, следва да се отбележи, че изразът „не надхвърля шест месеца“ като че ли изключва всяка възможност за надвишаване на тази продължителност.
- 58 По-нататък, що се отнася до контекста, в който се вписва член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, и що се отнася, първо, до останалите разпоредби на този член, следва да се отбележи, от една страна, че член 25 от този кодекс определя ясно и точно максималната продължителност както за първоначалното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, така и за всяко удължаване на този контрол, включително максималната обща продължителност, приложима за такъв контрол.
- 59 Всъщност, видно от съображение 1 от Регламент № 1051/2013, който въвежда в Регламент № 562/2006 правилото относно максималната продължителност от шест месеца, впоследствие възпроизведено в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, законодателят на Съюза е искал да установи условията и процедурите за временното

повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, така че да се гарантира, че тези мерки са извънредни и че се зачита принципът на пропорционалност. Това съображение 1 е възпроизведено в съображение 22 от Кодекса на шенгенските граници.

- 60 От друга страна, следва да се отбележи, че съгласно член 25, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници, в случай че първоначалната сериозна заплаха продължава след изтичане на срока от 30 дни, предвиден в параграф 1 от този член, съответната държава членка може да удължи прилагането на въпросния контрол на същите основания като обосновават първоначалното въвеждане (като се вземат предвид евентуални нови елементи) за срокове от не повече от 30 дни, които могат да бъдат подновявани.
- 61 От това следва, че поради изричното позоваване на параграф 3 на член 25 от Кодекса на шенгенските граници в параграф 4 на същия член общата продължителност на последователните удължавания на контрола, за които е взето решение на основание параграф 3, не може да надхвърля шест месеца. Също така, когато се определя спрямо предполагаемия период на сериозната заплаха по смисъла на параграф 1 от посочения член, първоначалната максимална продължителност на граничния контрол на вътрешните граници може да надвишава 30 дни, без обаче да може да надвишава шест месеца, като в противен случай използването на прилагателното „общата“ в параграф 4 на същия член и препращането в последния към параграф 3 биха били лишени от смисъл.
- 62 В това отношение следва да се уточни, че макар държава членка да може да се позове на „всички нови елементи“ по смисъла на член 25, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници, за да обоснове удължаването на граничния контрол на вътрешните граници за срокове от не повече от 30 дни, които могат да бъдат подновявани, тези елементи трябва все пак да са пряко свързани със заплахата, която първоначално е обосновала повторното въвеждане на контрола, като съгласно самия текст на тази разпоредба удължаването на контрола трябва да се извърши „на същите основания като посочените в параграф 1“ на член 25 от Кодекса на шенгенските граници.
- 63 Второ, следва да се посочи, че доколкото предвижда възможността за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на Съюза, член 25 от Кодекса на шенгенските граници представлява — с оглед на общата структура на този кодекс — изключение от принципа, закрепен в член 22 от посочения кодекс, по силата на който вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство. Всъщност съгласно член 1 от същия кодекс самият му предмет е да се предвиди премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите — членки на Съюза.
- 64 Както Съдът е постановил и както е припомнено в съображение 27 от Кодекса на шенгенските граници, изключенията и дерогациите от свободното движение на хора трябва да се тълкуват стриктно (вж. в този смисъл решения от 3 юни 1986 г., *Kempf*, 139/85, EU:C:1986:223, т. 13 и от 10 юли 2008 г., *Jira*, C-33/07, EU:C:2008:396, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 65 Именно от тази гледна точка в съображения 21—23 от Кодекса на шенгенските граници се посочва, че в пространство на свободно движение на хора без вътрешни граници, което е едно от основните постижения на Съюза съгласно член 3, параграф 2 ДЕС, към повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници следва да се пристъпва само по изключение и само като крайна мярка.

- 66 Обстоятелството, че разпоредбите на член 25 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се тълкуват стриктно, не подкрепя тълкуване на член 25, параграф 4 от този кодекс, според което продължаването на първоначално идентифицираната заплаха — дори преценена с оглед на нови елементи или на преценка на необходимостта и пропорционалността на контрола, въведен, за да се отговори на тази заплаха, съгласно член 25, параграф 1, *in fine* от Кодекса на шенгенските граници — е достатъчно, за да се обоснове повторното въвеждане на този контрол за срок, надвишаващ предвидената в тази разпоредба максимална продължителност от шест месеца. Всъщност такова тълкуване на практика би позволило повторното въвеждане за неограничено време на граничен контрол на вътрешните граници поради една и съща заплаха, като по този начин би се накърнил самият принцип на отсъствие на контрол на вътрешните граници, закрепен в член 3, параграф 2 ДЕС и припомнен в член 67, параграф 2 ДФЕС.
- 67 Трето, що се отнася до останалите разпоредби, съдържащи се в дял III, глава II от Кодекса на шенгенските граници, от една страна, следва да се отбележи, че видът на оценката, която трябва да се извърши, и процедурата, която трябва да се следва за целите на временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на основание член 25 от този кодекс, са подробно уредени в членове 26—28 от него.
- 68 От членове 26 и 27 от Кодекса на шенгенските граници следва по-специално че както повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на основание член 25 от този кодекс, така и всяко удължаване на този контрол трябва, от една страна, да са необходими и пропорционални спрямо установената заплаха и от друга страна, да съответстват на изрично предвидените в посочения кодекс подробни критерии и процедурни правила, а това означава, че ако беше достатъчна само преценка с оглед на тези критерии за необходимост и пропорционалност, за да се обоснове повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на основание член 25 за период, по-дълъг от шест месеца, законодателят на Съюза щеше да предвиди това изрично.
- 69 Този прочит на Кодекса на шенгенските граници се потвърждава и от съображение 23 на Кодекса, което гласи, че тъй като свободното движение на хора се засяга от временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, всяко решение за повторно въвеждане на такъв контрол следва да бъде вземано в съответствие с договорени съвместно конкретни обективни критерии. Всъщност удължаването на граничния контрол на вътрешните граници, въведен на основание член 25 от посочения кодекс, отвъд изрично предвидената в член 25, параграф 4 от него максимална продължителност трудно може да се съвмести със съвместното договаряне на ясни и обективни критерии, очертаващи рамките на такова въвеждане.
- 70 От друга страна, тълкуването на член 25 от Кодекса на шенгенските граници в смисъл, че в случай на заплаха по смисъла на параграф 1 на този член въведеният от държава членка граничен контрол на вътрешните граници би могъл да има продължителност, надхвърляща общата продължителност от шест месеца, предвидена в параграф 4 от посочения член, би лишило от смисъл направеното от законодателя на Съюза разграничение между повторно въведен съгласно същия член граничен контрол на вътрешните граници и граничен контрол, въведен повторно при посочените в член 29 от този кодекс извънредни обстоятелства, при които цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници е застрашено (за последния контрол изрично е предвидена по-голяма максимална продължителност — от две години). Всъщност съгласно такова тълкуване повторно въведеният на основание член 25 от

посочения кодекс граничен контрол на вътрешните граници би могъл да бъде удължен за неограничен период, който при това положение би могъл да надвишава две години, въпреки че предвидените в членове 29 и 30 от същия кодекс конкретни обстоятелства и критерии съответно не са налице или изпълнени. Освен това член 25, параграф 4, последно изречение от Кодекса на шенгенските граници не допуска такова тълкуване, доколкото предвижда, че максималната продължителност на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници може да бъде удължена до две години на основание член 29 от този кодекс, а не на основание член 25 от него.

- 71 Въпреки това повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на основание член 29 от Кодекса на шенгенските граници за максимален срок от две години не е пречка — ако възникне нова сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност непосредствено след изтичането на тези две години — съответната държава членка да въведе граничен контрол на основание член 25 от този кодекс за максимален срок от шест месеца, стига да са изпълнени условията, предвидени в последната разпоредба. Всъщност, както следва от член 29, параграф 5 от Кодекса на шенгенските граници, член 29 от този кодекс не засяга мерките, които могат да се приемат от държавите членки в случай на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност съгласно членове 25, 27 и 28.
- 72 Накрая, по отношение на целите, преследвани с член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, както и от самия кодекс, следва да се припомни, че посоченият кодекс попада в по-широката рамка на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което в съответствие с член 3, параграф 2 ДЕС и с член 67, параграф 2 ДФЕС е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение по-специално на контрола на външните граници (вж. по аналогия решение от 5 февруари 2020 г., J. и др. (Регистриране на моряци в пристанището на Ротердам), С-341/18, EU:C:2020:76, т. 55 и цитираната съдебна практика). Целта на тази рамка е да се осигури справедлив баланс между, от една страна, свободното движение на хора и от друга страна, необходимостта да се гарантират общественият ред и вътрешната сигурност на територията, на която те се движат.
- 73 Всъщност, най-напред, член 26 от Кодекса на шенгенските граници задължава държавата членка, която желае да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници на основание член 25 от този кодекс, да вземе предвид — в рамките на своята оценка на пропорционалността на този контрол спрямо установената заплаха — по-специално, от една страна, вероятните последици от евентуалната заплаха за нейния обществен ред или вътрешна сигурност и от друга страна, вероятните последици от такъв контрол за свободното движение на хора в пространството без граничен контрол на вътрешните граници.
- 74 По-нататък, в съображение 22 от Кодекса на шенгенските граници се подчертава, че създаването на пространство, в което е гарантирано свободното движение на хора без граничен контрол на вътрешните граници, е едно от главните постижения на Съюза и че в това пространство е необходимо да се предвиди общ отговор на ситуации, които засягат сериозно обществения ред или вътрешната сигурност, като се даде възможност за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, но без да се застрашава принципът на свободното движение на хора. В това съображение 22 се уточнява също, че предвиждането на условията и процедурите за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници има за

цел да гарантира извънредния характер на този контрол и зачитането на принципа на пропорционалност, като по този начин се гарантира, че продължителността на всяко временно повторно въвеждане на подобен контрол е ограничена в рамките на строго необходимото в отговор на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.

- 75 Накрая, видно от съображение 2 от Регламент № 1051/2013, повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници би трябвало по-конкретно да има строго ограничена продължителност и да се извършва въз основа на конкретни обективни критерии. Същите съображения понастоящем присъстват в съображение 23 от Кодекса на шенгенските граници.
- 76 Така целта на правилото за максимална продължителност от шест месеца, предвидено в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, е продължение на общата цел да се съвмести принципът на свободно движение с интереса на държавите членки да гарантират сигурността на своята територия.
- 77 Следователно, макар да е вярно, че в пространството без граничен контрол на вътрешните граници сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност на държава членка не е непременно ограничена във времето, законодателят на Съюза е преценил, че шестмесечен период е достатъчен, за да може съответната държава членка евентуално в сътрудничество с други държави членки да приеме мерки, позволяващи да се преодолее такава заплаха, като същевременно (след този шестмесечен период) се гарантира зачитането на принципа на свободно движение.
- 78 С оглед на съображенията, изложени в точки 57—77 от настоящото решение, следва да се приеме, че предвидената в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници максимална обща продължителност от шест месеца за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е задължителна, така че надхвърлянето ѝ неизбежно води до несъвместимост с този кодекс на всякакъв граничен контрол на вътрешните граници, въведен на основание членове 25 и 27 от него след изтичането на посочения срок.
- 79 От тези съображения следва също, че такъв срок може да се приложи отново само в случай че съответната държава членка е в състояние да докаже наличието на нова сериозна заплаха, засягаща нейния обществен ред или вътрешната ѝ сигурност. В този случай може да се счита, че започват да текат нови срокове с конкретна продължителност, предвидени в член 25 от Кодекса на шенгенските граници, при условие че тази държава членка спазва всички критерии и процедурни правила съгласно членове 26—28 от Кодекса.
- 80 Що се отнася до условията, при които може да се приеме, че дадена заплаха е нова спрямо заплаха, която преди това е обосновала повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на основание член 25 от Кодекса на шенгенските граници, следва да се отбележи, че когато съответната държава членка нотифицира останалите държави членки и Комисията за намерението си да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници на Съюза, в член 27, параграф 1 от този кодекс се споменават по-специално „обстоятелствата, породили необходимостта от това повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“ и „събитията, съставляващи сериозна заплаха“ за обществения ред или вътрешната сигурност на съответната държава членка. Също така в член 27, параграф 5 от въпросния кодекс се посочват „събитията, които водят до повторното въвеждане на граничен контрол“.

- 81 Следователно именно спрямо тези обстоятелства и събития трябва винаги да се преценява дали след изтичането на максималния период от шест месеца, посочен в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, заплахата, пред която е изправена държавата членка, остава същата, или пък става въпрос за нова заплаха, която позволява на тази държава членка да запази — веднага след края на този шестмесечен период — граничния контрол на вътрешните граници и по такъв начин да противодейства на тази нова заплаха. При тези условия трябва да се приеме, както по същество поддържа Комисията, че появата на нова заплаха, различна от първоначално идентифицираната, може да обоснове — ако са изпълнени другите приложими условия — ново прилагане на сроковете, предвидени в член 25 от този кодекс за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.
- 82 В настоящия случай, както поддържа Комисията, изглежда (което запитващата юрисдикция все пак трябва да провери), че след 10 ноември 2017 г. — датата на края на действието на последната от четирите препоръки на Съвета, приети на основание член 29 от Кодекса на шенгенските граници — Република Австрия не е доказала наличието на нова заплаха по член 25 от този кодекс, която би обосновала отново да започнат да текат предвидените във въпросния член 25 срокове и следователно би позволила да се приеме, че двете проверки по отношение на NW съответно от 29 август 2019 г. и от 16 ноември 2019 г. са били извършени в рамките на максималната обща продължителност от шест месеца, предвидена в член 25, параграф 4 от посочения кодекс.
- 83 Тези съображения не се поставят под въпрос от доводите на германското правителство, че когато извънредни обстоятелства налагат това, държавите членки могат да се позоват на член 72 ДФЕС, за да се отклонят от разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници, които определят максимална обща продължителност за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.
- 84 Съгласно постоянната практика на Съда, макар единствено държавите членки да са компетентни да определят основните си интереси на сигурност и да вземат подходящите мерки за гарантиране на вътрешната и външната си сигурност, сам по себе си фактът, че дадена национална мярка (като например решение относно граничния контрол на вътрешните граници) е приета за целите на защитата на националната сигурност, не може да доведе до неприложимост на правото на Съюза и до освобождаване на държавите членки от необходимостта да спазват това право (вж. в този смисъл решение от 15 юли 2021 г., *Ministrstvo za obrambo*, С-742/19, EU:C:2021:597, т. 40 и цитираната съдебна практика). Същото трябва да важи и за националните мерки, приети за целите на поддържането на обществения ред в държава членка.
- 85 Що се отнася по-конкретно до член 72 ДФЕС, действително тази разпоредба предвижда, че дял V от Договора за функционирането на ЕС не засяга изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.
- 86 Въпреки това, както Съдът вече е приел, изрични дерогации за случаите на опасност за обществения ред или обществената сигурност са предвидени само в членове 36, 45, 52, 65, 72, 346 и 347 ДФЕС, които се отнасят до ясно отграничени изключителни хипотези. Както се приема в постоянната съдебна практика, предвидената в член 72 ДФЕС дерогация трябва да се тълкува стриктно. Оттук следва, че посоченият член 72 не може да се тълкува в смисъл, че предоставя на държавите членки правомощието да дерогират разпоредбите на

правото на Съюза просто като се позоват на задълженията си за поддържане на общественения ред и опазване на вътрешната сигурност (вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Унгария (Приемане на кандидати за международна закрила), С-808/18, ЕУ:С:2020:1029, т. 214 и 215 и цитираната съдебна практика).

- 87 Що се отнася до Кодекса на шенгенските граници, от съображенията, изложени в точки 72—77 от настоящото решение, е видно, че изборът да се възприеме максималната обща продължителност от шест месеца по член 25, параграф 4 от този кодекс, която може да бъде удължена до максимална продължителност от две години при извънредните обстоятелства по член 29 от посочения кодекс, е част от цялостната рамка — установена от законодателя на Съюза при упражняване на правомощията, които са му предоставени с разпоредбите на член 3, параграфи 2 и 6 ДЕС във връзка с член 5, параграфи 1 и 2 ДЕС, член 4, параграф 2, буква й) ДФЕС и член 77, параграф 2, букви б) и д) ДФЕС — относно начина на изпълнение от държавите членки на задълженията, които имат за целите на поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.
- 88 Така тази рамка има за цел именно да осигури справедлив баланс (предвиден в член 3, параграф 2 ДЕС) между, от една страна, целта на Съюза за създаване на пространство без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора, и от друга страна, подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността.
- 89 Следователно с оглед на основното значение на свободното движение на хора сред целите на Съюза, посочени в член 3 ДЕС, и предвид изложените в точки 58—77 от настоящото решение съображения относно подробния начин, по който законодателят на Съюза е уредил възможността държавите членки да се намесват в тази свобода чрез временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници и който свидетелства за воля за балансиране на различните засегнати интереси, следва да се приеме, че като в член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници е предвидил правилото за максимална обща продължителност от шест месеца, законодателят на Съюза надлежно е отчетел изпълнението на задълженията, които държавите членки имат по отношение на обществения ред и вътрешната сигурност.
- 90 От това следва, че член 72 ДФЕС не позволява на държава членка, за да се справи със сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната си сигурност, да въведе повторно временен граничен контрол по вътрешните граници въз основа на членове 25 и 27 от Кодекса на шенгенските граници за период, надхвърлящ изрично предвидената в член 25, параграф 4 от този кодекс максимална обща продължителност от шест месеца.
- 91 Освен това следва да се отбележи, че съгласно член 27, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, ако въз основа на информацията, съдържаща се в нотификацията от страна на държава членка, която желае да въведе повторно граничен контрол на вътрешните граници, Комисията постави под въпрос необходимостта или пропорционалността на планираното повторно въвеждане, тя е длъжна да представи становище за това. По разглежданите дела, както самата Комисия признава изрично в съдебното заседание, тази институция не е дала такова становище след получените нотификации от страна на Република Австрия относно повторно въвеждане от тази държава членка — считано от 10 ноември 2017 г. — граничен контрол на вътрешните

граница, макар посочената институция да счита, че от тази дата този контрол е несъвместим с разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници и следователно с правото на Съюза.

- 92 В това отношение следва да се отбележи, че за да се гарантира правилното функциониране на правилата, установени с Кодекса на шенгенските граници, е от съществено значение, когато държава членка желае повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, както Комисията, така и държавите членки да упражнят предоставените им с този кодекс правомощия, по-специално що се отнася до обмена на информация и на становища, консултациите и евентуалното съвместно сътрудничество, изрично предвидени в член 27 от посочения кодекс.
- 93 Все пак фактът, че в конкретен случай след нотификация от страна на държава членка в съответствие с член 27, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници Комисията не е представила становище, в което да посочва, че счита нотифицирания контрол за несъвместим с този кодекс, сам по себе си няма отражение върху тълкуването от Съда на разпоредбите на посочения кодекс.
- 94 По изложените съображения на първия въпрос по дело С-368/20 и на първия въпрос по дело С-369/20 следва да се отговори, че член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска временно повторно въвеждане от държава членка на граничен контрол на вътрешните граници на основание членове 25 и 27 от този кодекс, когато продължителността му надхвърля максималната обща продължителност от шест месеца, определена в член 25, параграф 4 от Кодекса, и когато не е налице нова заплаха, която да обосновава ново прилагане на сроковете, предвидени в посочения член 25.

По втория въпрос, поставен по дело С-368/20, и по втория въпрос, поставен по дело С-369/20

- 95 Предвид отговора на първите въпроси, поставени по разглежданите понастоящем дела, не следва да се отговаря на втория въпрос по дело С-368/20, нито на втория въпрос по дело С-369/20.

По третия въпрос, поставен по дело С-369/20

- 96 С третия въпрос, поставен по дело С-369/20, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници допуска национална правна уредба, с която под страх от налагане на санкция държава членка задължава дадено лице да представи паспорт или лична карта при влизане на територията на тази държава членка през вътрешна граница, когато повторното въвеждане на граничния контрол на вътрешните граници, във връзка с който е наложено това задължение, противоречи на тази разпоредба.
- 97 В това отношение е достатъчно да се припомни, че както е постановил Съдът, даден санкционен механизъм не е съвместим с разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници, когато се прилага, за да осигури изпълнението на задължение за преминаване през

контрол, което само по себе си не е в съответствие с тези разпоредби (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2018 г., *Touring Tours und Travel и Sociedad de Transportes*, С-412/17 и С-474/17, ЕУ:С:2018:1005, т. 72).

- 98 Ето защо на третия въпрос по дело С-369/20 следва да се отговори, че член 25, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която под страх от налагане на санкция държава членка задължава дадено лице да представи паспорт или лична карта при влизане на територията на тази държава членка през вътрешна граница, когато повторното въвеждане на граничния контрол на вътрешните граници, във връзка с който е наложено това задължение, противоречи на тази разпоредба.

По съдебните разноски

- 99 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Член 25, параграф 4 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), изменен с Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2016 г., трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска временно повторно въвеждане от държава членка на граничен контрол на вътрешните граници на основание членове 25 и 27 от този кодекс, когато продължителността му надхвърля максималната обща продължителност от шест месеца, определена в член 25, параграф 4 от Кодекса, и когато не е налице нова заплаха, която да обосновава ново прилагане на сроковете, предвидени в посочения член 25.
- 2) Член 25, параграф 4 от Регламент 2016/399, изменен с Регламент 2016/1624, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която под страх от налагане на санкция държава членка задължава дадено лице да представи паспорт или лична карта при влизане на територията на тази държава членка през вътрешна граница, когато повторното въвеждане на граничния контрол на вътрешните граници, във връзка с който е наложено това задължение, противоречи на тази разпоредба.

Подписи