Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

26. travnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Slobodno kretanje osoba – Uredba (EU) 2016/399 – Zakonik o schengenskim granicama – Članak 25. stavak 4. – Privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u ukupnom maksimalnom trajanju od šest mjeseci – Nacionalni propis kojim se predviđa više uzastopnih razdoblja nadzora koja prelaze to trajanje – Neusklađenost takvog propisa s člankom 25. stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama u slučaju kad se uzastopna razdoblja temelje na istoj ili istim prijetnjama – Nacionalni propis koji nalaže predočenje putovnice ili osobne iskaznice prilikom kontrole na unutarnjoj granici pod prijetnjom sankcija – Neusklađenost takve obveze s člankom 25. stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama kad je sam nadzor u suprotnosti s tom odredbom”

U spojenim predmetima C-368/20 i C-369/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija), odlukama od 23. srpnja 2020., koje je Sud zaprimio 5. kolovoza 2020., u postupcima

NW

protiv

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (izvjestitelj), S. Rodin, I. Jarukaitis i J. Passer, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra i L. S. Rossi, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. lipnja 2021.,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu NW, C. Tometten, *Rechtsanwalt*,

– za austrijsku vladu, A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll i M. Augustin, u svojstvu agenata,

– za dansku vladu, M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindegren i P. Brøchner Jespersen, a zatim M. Søndahl Wolff i V. Jørgensen, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, E. de Moustier, D. Dubois i T. Stéhelin, a zatim D. Dubois i T. Stéhelin, u svojstvu agenata,

– za švedsku vladu, H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson i H. Eklinder, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Wils i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. listopada 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članaka 22., 25. i 29. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. (SL 2016., L 251, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama), te članka 21. stavka 1. UFEU-a i članka 45. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između, s jedne strane, osobe NW i, s druge strane, Landespolizeidirektiona Steiermark (Glavna policijska uprava Štajerske, Austrija) (C-368/20) i Bezirkshauptmannschafta Leibnitz (Upravni ured Okruga Leibnitz, Austrija) (C-369/20), u vezi s graničnim kontrolama u kojima je od dotične osobe zatraženo da predoči, u jednom slučaju, putovnicu ili osobnu iskaznicu i, u drugom, putovnicu.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38/EZ

3 Članak 5. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i borav[ak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.), naslovljen „Pravo na ulazak”, u stavku 1. određuje:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje državno područje građanima [Europske] [u]nije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovima obitelji koji nisu državljani države članice s važećom putovnicom.

[…]”

Uredba (EZ) br. 562/2006

4 Članak 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), naslovljen „Kontrole unutar državnog područja”, određivao je:

„Ukidanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:

(a) izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli; to se također primjenjuje u pograničnim područjima. […]

[…]”

Uredba (EU) br. 1051/2013

5 U skladu s uvodnim izjavama 1. i 2. Uredbe (EU) br. 1051/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Uredbe br. 562/2006 s ciljem određivanja zajedničkih pravila o privremenom ponovnom uvođenju granične kontrole na unutarnjim granicama u iznimnim okolnostima (SL 2013., L 295, str. 1. i ispravak SL 2015., L 191, str. 8.):

„(1) Stvaranje područja u kojemu je osigurano slobodno kretanje osoba preko unutarnjih granica jedno je od glavnih postignuća Unije. U području bez kontrole unutarnjih granica potrebno je imati zajednički odgovor na situacije koje ozbiljno utječu na javni poredak ili unutarnju sigurnost tog područja ili njegovih dijelova ili jedne ili više država članica na način da se omogući privremeno ponovno uvođenje kontrole unutarnjih granica u iznimnim

okolnostima, ali bez ugrožavanja načela slobodnog kretanja osoba. S obzirom na učinak koji takve krajnje mjere mogu imati na sve osobe koje imaju pravo kretanja unutar područja bez kontrole [na] unutarnji[m] granica[ma], trebalo bi odrediti uvjete i postupke za ponovno uvođenje tih mjera kako bi se osiguralo da su one iznimne te da se poštuje načelo proporcionalnosti. Područje primjene i trajanje bilo kakvog privremenog uvođenja takvih mjera trebalo bi biti ograničeno na najmanju moguću mjeru potrebnu da se odgovori na ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti.

(2) Slobodno kretanje osoba unutar područja bez kontrole unutarnjih granica ključno je postignuće Unije. Budući da privremeno ponovno uvođenje kontrole unutarnjih granica utječe na takvo slobodno kretanje osoba, svaka odluka o ponovnom uvođenju takv[e] kontrole trebala bi se donijeti u skladu sa zajednički dogovorenim kriterijima te bi [Europska] [k]omisija trebala o njoj biti propisno obaviještena ili bi je trebala preporučiti institucija Unije. U svakom slučaju, ponovno uvođenje kontrole unutarnjih granica trebalo bi ostati iznimka i trebalo bi se provoditi samo kao krajnja mjera, sa strogo ograničenim područjem primjene i trajanjem, na temelju posebnih objektivnih kriterija i na temelju procjene njezine nužnosti koju bi trebalo pratiti na razini Unije. U slučajevima gdje ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti zahtijeva hitno djelovanje, država članica trebala bi biti u mogućnosti ponovo uvesti privremenu graničnu kontrolu na svojim unutarnjim granicama u trajanju od najviše deset dana. Svako produljenje tog perioda treba pratiti na razini Unije.”

Zakonik o schengenskim granicama

6 Uredbu br. 562/2006 s naknadnim izmjenama kodificirao je i zamijenio Zakonik o schengenskim granicama.

7 U skladu s uvodnom izjavom 21. tog zakonika:

„ U području u kojem se osobe mogu slobodno kretati, ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama trebalo bi ostati iznimka. Nadzor državne granice ili formalnosti ne bi se trebali provoditi samo radi prelaska granice.”

8 U uvodnim izjavama 22. i 23. navedenog zakonika u bitnome se preuzimaju uvodne izjave 1. i 2. Uredbe br. 1051/2013.

9 Prema odredbama uvodnih izjava 27. i 34. Zakonika o schengenskim granicama:

„(27) U skladu sa sudskom praksom Suda […], odstupanje od temeljnog načela slobodnog kretanja osoba mora biti strogo protumačeno, a načelo javnog poretka pretpostavlja postojanje istinske, prisutne i dovoljno snažne prijetnje koja zahvaća jedan od temeljnih interesa društva.

[…]

(34) S obzirom na to da cilj Uredbe [br. 562/2006] i njezinih naknadnih izmjena, to jest utvrđivanje pravila koja se primjenjuju na kretanje osoba preko granice, nisu mogle dostatno ostvariti države članice, nego se on na bolji način mogao ostvariti na razini Unije, Unija je mogla donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. [UEU-a]. […]”

10 Članak 1. navedenog zakonika, naslovljen „Predmet i načela”, određuje:

„Ovom se Uredbom predviđa nepostojanje nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze unutarnje granice država članica Unije.

[…]”

11 Članak 22. Zakonika o schengenskim granicama, naslovljen „Prelazak unutarnjih granica”, formuliran je kako slijedi:

„Unutarnje se granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba bez obzira na njihovo državljanstvo.”

12 U skladu s člankom 23. tog zakonika, naslovljenim „Kontrole unutar državnog područja”:

„Nepostojanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:

[…]

(c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava;

[…]”

13 U članku 25. navedenog zakonika, naslovljenom „Opći okvir za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama”, predviđa se:

„1. Ako se u području bez nadzora unutarnjih granica pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno ponovo uvesti nadzor državne granice, na svim ili nekim određenim dijelovima svojih unutarnjih granica, u trajanju od najviše 30 dana ili u predviđenom trajanju ozbiljne prijetnje ako je to trajanje dulje od 30 dana. Područje primjene i trajanje privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne smije prekoračiti vrijeme koje je izričito potrebno za odgovor na ozbiljnu prijetnju.

2. Nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovo se uvodi samo kao krajnja mjera i u skladu s člancima 27., 28. i 29. Kriteriji navedeni u člancima 26. i 30. uzimaju se u obzir u svakom slučaju kada se smatra da je odluka o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama u skladu s člancima 27., 28. ili 29.

3. Ako ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u dotičnoj državi članici potraje i nakon razdoblja navedenog u stavku 1. ovog članka, ta država članica može produljiti trajanje provođenja nadzora državne granice na svojim unutarnjim granicama, uzimajući u obzir kriterije navedene u članku 26. i u skladu s člankom 27., na istoj osnovi kao što je navedeno u stavku 1. ovog članka te, uzimajući u obzir nove elemente, za dodatna razdoblja od najviše 30 dana.

4. Ukupno trajanje razdoblja tijekom kojeg se nadzor državne granice ponovo uvodi na unutarnjim granicama, uključujući sva produljenja određena u stavku 3. ovog članka, ne smije prekoračiti šest mjeseci. Ako postoje iznimne okolnosti kako je navedeno u članku 29., to ukupno razdoblje može se produljiti na maksimalno dvije godine u skladu sa stavkom 1. tog članka.”

14 Članak 26. istog zakonika, naslovljen „Kriteriji za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama”, određuje:

„Ako se neka država članica odluči na, kao krajnju mjeru, ponovno privremeno uvođenje nadzora državne granice na jednoj ili više svojih unutarnjih granica ili na njihovim dijelovima ili odluči produljiti takvo privremeno ponovno uvođenje, u skladu s člankom 25. ili člankom 28. stavkom 1., ona ocjenjuje koliko ta mjera može na odgovarajući način ukloniti prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti te procjenjuje proporcionalnost mjere u odnosu na tu prijetnju. Kod donošenja te procjene, država članica posebice uzima u obzir sljedeće:

(a) mogući utjecaj prijetnji na svoj javni poredak ili unutarnju sigurnost, uključujući one nakon terorističkih napada ili prijetnji i uključujući one od strane organiziranog kriminala;

(b) mogući utjecaj takve mjere na slobodno kretanje osoba u okviru područja bez nadzora unutarnjih granica.”

15 Članak 27. Zakonika o schengenskim granicama, naslovljen „Postupak za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.”, formuliran je kako slijedi:

„1. Ako država članica planira ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25., ona obavješćuje ostale države članice i Komisiju najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja, ili u kraćem roku ako su okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja. U tu svrhu država članica dostavlja sljedeće informacije:

(a) razloge za predloženo ponovno uvođenje, uključujući sve relevantne podatke koji detaljno navode događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju njezinom javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti;

(b) područje primjene predloženog ponovnog uvođenja uz naznaku dijela ili dijelova unutarnjih granica gdje se nadzor državne granice treba ponovo uvesti;

(c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza;

(d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja;

(e) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.

[…]

4. Nakon obavješćivanja od strane određene države članice prema stavku 1. i u svrhu savjetovanja iz stavka 5., Komisija ili bilo koja druga država članica može dati mišljenje, ne dovodeći u pitanje članak 72. UFEU-a.

Ako je, na temelju informacija sadržanih u obavijesti ili dodatnih informacija koje je primila, Komisija zabrinuta u pogledu nužnosti ili proporcionalnosti planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, ili smatra da bi bilo prikladno održati savjetovanje o nekom aspektu obavijesti, ona daje mišljenje o tome.

5. Informacije navedene u stavku 1., kao i svako mišljenje Komisije ili države članice prema stavku 4., predmetom su savjetovanja, uključujući, prema potrebi, zajedničke sastanke između države članice koja planira ponovo uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama, drugih država članica, posebno onih koje su izravno zahvaćene takvim mjerama, i Komisije, s ciljem organizacije, prema potrebi, uzajamne suradnje između država članica i ispitivanja proporcionalnosti mjera u odnosu na događaje koji uzrokuju ponovno uvođenje nadzora državne granice i prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti.

[…]”

16 U skladu s člankom 28. tog zakonika, naslovljenim „Posebni postupak za slučajeve koji zahtijevaju hitne mjere”:

„1. Ako ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici zahtijeva poduzimanje hitnih mjera, dotična država članica iznimno može bez odlaganja ponovo uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama, u ograničenom razdoblju od najviše deset dana.

[…]

3. Ako ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti potraje i nakon razdoblja navedenog u stavku 1. ovog članka, država članica može produljiti trajanje provođenja nadzora državne granice na svojim unutarnjim granicama za dodatna razdoblja od najviše 20 dana. Pritom dotična država članica uzima u obzir kriterije navedene u članku 26., uključujući ažuriranu ocjenu nužnosti i proporcionalnosti mjere, te uzima u obzir sve nove elemente.

[…]

4. Ne dovodeći u pitanje članak 25. stavak 4., ukupno trajanje razdoblja tijekom kojeg se nadzor državne granice ponovo uvodi na unutarnjim granicama, na osnovi početnog razdoblja prema stavku 1. ovog članka i svakog produljenja prema stavku 3. ovog članka, ne smije prekoračiti dva mjeseca.

[…]”

17 Članak 29. navedenog zakonika, naslovljen „Posebni postupak kada iznimne okolnosti ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica”, predviđa:

„1. U iznimnim okolnostima, kada je sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica ugroženo uslijed trajnih i ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica kako je navedeno u članku 21. ove Uredbe ili zbog toga što se država članica ne pridržava odluke Vijeća [Europske unije] iz članka 19. stavka 1. [Uredbe 2016/1624], i u mjeri u kojoj te okolnosti predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u okviru područja bez nadzora unutarnjih granica ili unutar njegovih dijelova, nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se ponovno uvesti u skladu sa stavkom 2. ovog članka za razdoblje od najviše šest mjeseci. To se razdoblje može produljiti najviše tri puta za dodatno razdoblje od najviše šest mjeseci ako iznimne okolnosti traju i dalje.

2. Vijeće može, u krajnjem slučaju i kao mjeru za zaštitu zajedničkih interesa unutar područja bez nadzora unutarnjih granica, ako sve ostale mjere, posebno one navedene u članku 21. stavku 1. [ove uredbe], ne mogu učinkovito ublažiti identificiranu ozbiljnu prijetnju, preporučiti da jedna

ili više država članica odluče ponovo uvesti nadzor državne granice na svim unutarnjim granicama ili nekim njihovim određenim dijelovima. Preporuka Vijeća temelji se na prijedlogu Komisije. Države članice mogu zatražiti da Komisija takav prijedlog za preporuku podnese Vijeću.

U svojoj preporuci Vijeće mora barem naznačiti informacije navedene u članku 27. stavku 1. točkama od (a) do (e).

Vijeće može predložiti produljenje u skladu s uvjetima i postupkom utvrđenim u ovom članku.

Prije nego što država članica ponovno uvede nadzor državne granice na svim unutarnjim granicama ili na nekim njihovim dijelovima prema ovom stavku, dužna je o tome obavijestiti ostale države članice, Europski parlament i Komisiju.

[…]

4. Zbog opravdanih krajnje hitnih razloga, u vezi sa situacijama gdje okolnosti koje uzrokuju potrebu za produljivanjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama u skladu sa stavkom 2. postanu poznate manje od 10 dana prije kraja prethodnog razdoblja ponovnog uvođenja, Komisija može, provedbenim aktima koji se odmah primjenjuju, u skladu s postupkom navedenim u članku 38. stavku 3. donijeti sve potrebne preporuke. Unutar 14 dana od donošenja tih preporuka, Komisija podnosi Vijeću prijedlog preporuke u skladu sa stavkom 2. ovog članka.

5. Ovaj članak ne dovodi u pitanje mjere koje država članica može donijeti u slučaju ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti prema člancima 25., 27. i 28.”

18 Kao što proizlazi iz njegova naslova, članak 30. tog zakonika predviđa kriterije za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama kada iznimne okolnosti utvrđene u članku 29. ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica.

Austrijsko pravo

Zakon o putovnicama

19 Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (Savezni zakon o izdavanju putovnica austrijskim državljanima (Zakon o putovnicama iz 1992.)) (BGBl. 839/1992), u verziji koja se primjenjuje na sporove iz glavnih postupaka (u daljnjem tekstu: Zakon o putovnicama), u članku 2. stavku 1. predviđa:

„Osim ako nije drukčije određeno međunarodnim ugovorom ili međunarodnim običajem, austrijski državljani […] trebaju predočiti valjanu putnu ispravu (putovnicu ili istovjetnu ispravu) prilikom ulaska na državno područje Republike Austrije te izlaska iz njega. […]”

20 Člankom 24. stavkom 1. tog zakona određuje se:

„Svaka osoba koja:

1) nezakonito uđe na državno područje ili iz njega nezakonito izađe (članak 2.),

[…]

time čini, osim ako radnja ne predstavlja kazneno djelo, prekršaj koji se kažnjava novčanom kaznom do 2180 eura ili kaznom oduzimanja slobode do šest tjedana. U slučaju ponavljanja prekršaja, novčana kazna i kazna oduzimanja slobode izriču se kumulativno ako postoje otegotne okolnosti.”

Zakon o nadzoru granice

21 Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (Savezni zakon o provođenju kontrole nad osobama prilikom prelaska granice (Zakon o nadzoru granice)) (BGBl. 435/1996), u verziji koja se primjenjuje na sporove iz glavnih postupaka (u daljnjem tekstu: Zakon o nadzoru granice), u članku 10., naslovljenom „Prelazak granice”, predviđa:

„1. Osim ako međunarodnim ugovorom ili međunarodnim običajem nije drukčije određeno, vanjska granica može se prijeći samo na graničnim prijelazima.

2. Unutarnja granica može se prijeći na bilo kojem mjestu. Međutim, ako ocijeni da to zahtijeva održavanje javnog poretka, mira i sigurnosti, savezni ministar unutarnjih poslova ipak može, podložno ograničenjima iz međunarodnih ugovora, donijeti odluku kojom se određuje da se u određenom razdoblju određeni dijelovi unutarnje granice mogu prijeći samo na graničnim prijelazima.

[…]”

22 Članak 11. tog zakona, naslovljen „Obveza podvrgavanja graničnoj kontroli”, određuje:

„1. Prilikom prelaska granice na graničnim prijelazima […] osoba se mora podvrgnuti kontroli (obveza podvrgavanja graničnoj kontroli).

2. Prilikom prelaska unutarnje granice, osim u slučajevima iz članka 10. stavaka 2. i 3., ne postoji obveza podvrgavanja graničnoj kontroli.

[…]”

23 Članak 12. navedenog zakona, naslovljen „Provođenje granične kontrole”, u stavku 1. predviđa:

„Graničnu kontrolu provodi upravno tijelo. Ako je za njezino provođenje potrebno da to tijelo izvršava izravnu ovlast davanja naloga i prinude, onda je u isključivoj nadležnosti redarstvenih tijela i glavne uprave policije (članak 12.b). […]”

24 Članak 12.a istog zakona, naslovljen „Ovlasti redarstvenih tijela”, u stavku 1. određuje:

„Redarstvena tijela ovlaštena su provesti graničnu kontrolu osobe ako postoje razlozi koji upućuju na to da je ta osoba dužna podvrgnuti se takvoj kontroli […]”

Odluka br. 114/2019 o nadzoru granice

25 Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Odluka saveznog ministra unutarnjih poslova o privremenom ponovnom uvođenju nadzora na unutarnjim granicama) od 9. svibnja 2019. (BGBl. II, 114/2019) (u daljnjem tekstu: Odluka br. 114/2019 o nadzoru granice) glasi kako slijedi:

„Na temelju članka 10. stavka 2. [Zakona o nadzoru granice] odlučuje se:

Članak 1. Kako bi se očuvali javni poredak, mir i sigurnost, u razdoblju od 13. svibnja 2019. u 00.00 sati do 13. studenoga 2019. u 24.00 sata, unutarnje granice s Republikom Slovenijom i Mađarskom moguće je prijeći kopnenim putem samo na graničnim prijelazima.

Članak 2. Ova odluka prestaje važiti 13. studenoga 2019. u ponoć."

Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

26 Kako proizlazi iz informacija kojima raspolaže Sud, Republika Austrija ponovno je uvela nadzor na svojim granicama s Mađarskom i Republikom Slovenijom od 16. rujna 2015. Prva dva mjeseca taj se nadzor temeljio na članku 25. Uredbe br. 562/2006 (koji je postao članak 28. Zakonika o schengenskim granicama). Od 16. studenoga te godine Republika Austrija temeljila je svoju odluku na člancima 23. i 24. Uredbe br. 562/2006 (koji su postali članci 25. i 27. Zakonika o schengenskim granicama). Od 16. svibnja 2016. ta je država članica temeljila svoju odluku na četiri uzastopne preporuke Vijeća donesene na temelju članka 29. Zakonika o schengenskim granicama radi provođenja navedenog nadzora dodatnih 18 mjeseci. Četvrta od tih preporuka istekla je 10. studenoga 2017.

27 Dana 12. listopada 2017. Republika Austrija obavijestila je druge države članice kao i nekoliko institucija Unije, među kojima i Komisiju, da je ponovno uvela nadzor na svojim granicama s Mađarskom i Republikom Slovenijom na šest mjeseci, u razdoblju od 11. studenoga 2017. do 11. svibnja 2018. Taj je nadzor zatim bio ponovno uveden za više uzastopnih šestomjesečnih razdoblja, u razdoblju od 11. svibnja do 11. studenoga 2018., zatim u razdobljima od 12. studenoga 2018. do 12. svibnja 2019. i od 13. svibnja do 13. studenoga 2019. Ta je država članica dostavila dodatne obavijesti radi ponovnog uvođenja navedenog nadzora do studenoga 2021.

Predmet C-368/20

28 Osoba NW, tužitelj iz glavnog postupka, 16. studenoga 2019. bila je podvrgnuta graničnoj kontroli u skladu s člankom 12.a stavkom 1. Zakona o nadzoru granice kad je iz Slovenije vozilom pokušala ući na austrijsko državno područje na međugraničnom prijelazu Spielfeld (Austrija).

29 Službenik granične kontrole zatražio je od osobe NW da potvrdi svoj identitet predočenjem putovnice ili osobne iskaznice. Osoba NW pitala je tog graničnog službenika ima li navedena službena radnja obilježja granične kontrole ili provjere identiteta. Nakon što je obaviještena da se radi o graničnoj kontroli, osoba NW zatražila je službeni identifikacijski broj navedenog graničnog službenika. Osoba NW nakon toga je zamoljena da pomakne svoje vozilo uz rub ceste te se još jedan službenik granične kontrole uključio u tu službenu radnju. Tijela granične kontrole okončala su tu službenu radnju te su osobi NW priopćila svoje službene identifikacijske brojeve.

30 Dana 19. prosinca 2019. osoba NW podnijela je tužbu sudu koji je uputio zahtjev, Landesverwaltungsgerichtu Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj, Austrija), radi osporavanja izvršavanja izravne ovlasti davanja naloga i izvršenja prinude austrijskih graničnih tijela. Tvrdi da provođenje granične kontrole na temelju članka 12.a stavka 1. Zakona o nadzoru granice predstavlja čin poduzet u izvršavanju takve ovlasti.

31 Sud koji je uputio zahtjev pita se jesu li Odluka br. 114/2019 o nadzoru granice i članak 24. stavak 1. Zakona o putovnicama koji je primijenjen tom odlukom u skladu s pravom Unije i konkretno s odredbama Zakonika o schengenskim granicama, imajući u vidu, među ostalim, pravo na slobodno kretanje građana Unije, utvrđeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a i članku 45. stavku 1. Povelje te detaljnije definirano u odredbama Direktive 2004/38.

32 Konkretno, taj sud napominje da granična kontrola o kojoj je riječ u glavnom postupku načelno predstavlja zabranjenu kontrolu na temelju članka 22. Zakonika o schengenskim granicama. Međutim, navodi da potonji predviđa dva izuzetka od tog načela. S jedne strane, prema članku 25. stavku 1. tog zakonika, moguće je ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama, ali samo u slučaju postojanja ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. S druge strane, nadzor na unutarnjim granicama može se ponovno uvesti i na temelju članka 29. stavka 1. navedenog zakonika, ali pod uvjetom da postoje trajni i ozbiljni nedostaci povezani s nadzorom vanjskih granica, kojima se ugrožava funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica i javni poredak ili unutarnja sigurnost.

33 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je način postupanja koji je odabrala Republika Austrija, koji se sastoji od uzastopnog donošenja različitih ministarskih odluka kojima se predviđa ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama, doveo do toga da se to ponovno uvođenje primjenjivalo dulje od maksimalnog trajanja od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama. Navedeni sud stoga se pita je li taj način postupanja u skladu s pravom Unije i konkretno s člancima 25. i 29. tog zakonika.

34 Prije svega, sud koji je uputio zahtjev smatra da, iako je Republika Austrija svoju odluku najprije temeljila na članku 29. Zakonika o schengenskim granicama kako bi opravdala ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama, s obzirom na to da Komisija nakon 11. studenoga 2017. Vijeću nije podnijela nove prijedloge o produljenju nadzora na unutarnjim granicama na temelju tog članka, ta država članica nije mogla naknadno, počevši od tog dana, temeljiti svoju odluku samo na članku 25. stavku 1. tog zakonika kao razlogu za produljenje tog ponovnog uvođenja.

35 Sud koji je uputio zahtjev stoga se pita je li država članica, s obzirom na to da sam tekst članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama isključuje mogućnost prelaženja maksimalnog dopuštenog trajanja ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama, i dalje slobodna naknadno neprekidno donositi ministarske odluke kojima se predviđa ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama čiji kumulativni učinak prelazi to maksimalno trajanje.

36 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se akti kojima je savezni ministar unutarnjih poslova obavijestio Komisiju o ponovnom uvođenju nadzora na unutarnjim granicama nisu temeljili na članku 72. UFEU-a, s obzirom na to da se potonji ne spominje ni u jednom od tih akata. U svakom slučaju on sumnja da je moguće pozvati se na članak 72. UFEU-a, s obzirom na to da derogatorne odredbe navedenog zakonika i same predstavljaju iznimke u području nadzora na unutarnjim granicama koje se odnose na javni poredak i unutarnju sigurnost, pa stoga treba smatrati da predstavljaju *lex specialis* u odnosu na članak 72. UFEU-a. Smatra da bi vremenskom ograničenju

ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama koje je propisano tim zakonikom bio oduzet korisni učinak ako bi nakon isteka roka koji se izričito utvrđuje sekundarnim pravom država članica mogla svoju odluku opetovano temeljiti na članku 72. UFEU-a.

37 U tim okolnostima Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protive li se pravu Unije odredbe nacionalnog prava kojima se uzastopnim donošenjem nacionalnih propisa kumuliraju razdoblja produljenja i time omogućuje ponovno uvođenje nadzora na granicama u trajanju koje prelazi vremensko ograničenje od dvije godine iz članaka 25. i 29. [Zakonika o schengenskim granicama] i to bez odgovarajuće provedbene odluke Vijeća u skladu s člankom 29. [tog zakonika]?

U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

2. Treba li pravo na slobodno kretanje građana Unije, utvrđeno člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i člankom 45. stavkom 1. [Povelje], tumačiti, osobito s obzirom na načelo nepostojanja granične kontrole osoba na unutarnjim granicama iz članka 22. [navedenog zakonika], na način da ono uključuje pravo da se osobe ne podvrgavaju kontroli na unutarnjim granicama, osim u skladu s uvjetima i iznimkama predviđenima u Ugovorima i posebice u [tom zakoniku]?”

Predmet C-369/20

38 Osoba NW je 29. kolovoza 2019. već namjeravala ući na austrijsko državno područje preko međugraničnog prijelaza Spielfeld.

39 U okviru kontrola koje je dotični granični službenik nasumično provodio, od osobe NW zatraženo je da predoči svoju putovnicu. Osoba NW zatim je pitala je li riječ o graničnoj kontroli ili provjeri identiteta. Nakon što je taj granični službenik odgovorio da je riječ o graničnoj kontroli, osoba NW odbila je predočiti putovnicu te je potvrdila svoj identitet vozačkom dozvolom, smatrajući da je u tom trenutku granična kontrola bila u suprotnosti s pravom Unije. Iako je navedeni granični službenik od osobe NW više puta zatražio da mu predoči svoju putovnicu te ju je obavijestio da odbijanjem krši Zakon o putovnicama, ona ju nije predočila. Taj je granični službenik stoga okončao tu službenu radnju te je osobu NW obavijestio da će protiv nje biti podnesena prekršajna prijava.

40 Policijski službenici Glavne policijske uprave Štajerske obavijestili su 6. rujna 2019. austrijska tijela o radnjama koje se stavljaju na teret osobi NW.

41 Mišljenjem od 9. rujna 2019. osoba NW proglašena je krivom za kršenje članka 2. stavka 1. Zakona o putovnicama. U prigovoru koji je protiv tog mišljenja podnijela 23. rujna te godine osoba NW je tvrdila, s jedne strane, da je tako provedena granična kontrola bila nezakonita jer glava III. Zakonika o schengenskim granicama ne pruža nikakvu pravnu osnovu za tu službenu radnju i, s druge strane, da ta kontrola i mišljenje od 9. rujna 2019. krše pravo na slobodno kretanje priznato odredbama članka 21. stavka 1. UFEU-a u vezi s člankom 22. tog zakonika.

42 Upravnom odlukom kaznene prirode od 7. studenoga 2019. osoba NW proglašena je krivom jer je prilikom ulaska na državno područje Austrije prešla granicu bez posjedovanja valjane putne isprave. Time je utvrđeno da je osoba NW prekršila članak 2. stavak 1. Zakona o putovnicama te joj je naloženo plaćanje novčane kazne u iznosu od 36 eura u skladu s člankom 24. stavkom 1. tog zakona.

43 Osoba NW podnijela je protiv te odluke tužbu sudu koji je uputio zahtjev, koji postavlja pitanje usklađenosti s pravom Unije kontrole koja je provedena nad osobom NW te sankcije koja joj je slijedom toga određena.

44 Konkretno, osim razmatranja izloženih u točkama 31. do 35. ove presude, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev pita se imaju li građani Unije, imajući u vidu članak 21. stavak 1. UFEU-a i članak 45. stavak 1. Povelje, pravo da se nad njima ne provodi kontrola na unutarnjim granicama u slučaju kad takva kontrola ne ispunjava uvjete i/ili nije obuhvaćena iznimkama predviđenima Ugovorima i posebno Zakonikom o schengenskim granicama.

45 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev napominje da u skladu sa sudskom praksom Suda proizašlom iz presude od 21. rujna 1999., Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439, t. 43. i 44.), države članice zadržavaju pravo propisati obvezu osobe da prilikom provjere identiteta predoči valjanu osobnu iskaznicu ili putovnicu i sankcionirati povredu te obveze. Odredbe nacionalnog prava, kao što je članak 24. Zakona o putovnicama, treba međutim tumačiti u skladu s pravom Unije. Prije svega, prema sudskoj praksi Suda proizašloj iz presude od 10. travnja 2003., Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, t. 66. do 71.), potrebno je voditi računa o usklađenosti konkretne primjene nacionalne odredbe s temeljnim pravima.

46 Navodi da je tako u presudi od 13. prosinca 2018., Touring Tours und Travel i Sociedad de Transportes (C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005), Sud zaključio da, ako sankcija ima za cilj osigurati poštovanje obveze podvrgavanja kontroli koja i sama nije u skladu s pravom Unije, onda je ta sankcija također u suprotnosti s tim pravom.

47 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je u konkretnom slučaju opća obveza posjedovanja valjane putne isprave propisana u članku 2. stavku 1. Zakona o putovnicama. Posebna obveza utvrđena u članku 24. stavku 1. tog zakona podrazumijeva da odnosna osoba mora ne samo posjedovati putovnicu nego i da je mora predočiti u okviru granične kontrole protivne pravu Unije. Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji je li takva obveza u skladu s člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i člankom 45. stavkom 1. Povelje.

48 U tim okolnostima Landesverwaltungsgericht Steiermark (Zemaljski upravni sud u Štajerskoj) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protive li se pravu Unije odredbe nacionalnog prava kojima se uzastopnim donošenjem nacionalnih propisa kumuliraju razdoblja produljenja i time omogućuje ponovno uvođenje nadzora na granicama u trajanju koje prelazi vremensko ograničenje od dvije godine iz članaka 25. i 29. [Zakonika o schengenskim granicama] i to bez odgovarajuće provedbene odluke Vijeća u skladu s člankom 29. [tog zakonika]?

2. Treba li pravo na slobodno kretanje građana Unije, utvrđeno člankom 21. stavkom 1. UFEU-a i člankom 45. stavkom 1. [Povelje], tumačiti, osobito s obzirom na načelo nepostojanja kontrole osoba na unutarnjim granicama iz članka 22. [navedenog zakonika], na način da ono uključuje pravo da se osobe ne podvrgavaju kontroli na unutarnjim granicama, osim u skladu s uvjetima i iznimkama predviđenima u Ugovorima i posebice u [tom zakoniku]?

3. U slučaju [potvrdnog] odgovora na drugo pitanje:

   Treba li članak 21. stavak 1. UFEU-a i članak 45. stavak 1. [Povelje], s obzirom na koristan učinak prava na slobodno kretanje, tumačiti na način da im se protivi primjena odredbe nacionalnog prava kojom se osobi pod prijetnjom prekršajne sankcije nalaže da prilikom ulaska na državno područje preko unutarnje granice mora predočiti putovnicu ili osobnu iskaznicu, čak i ako je kontrola na unutarnjim granicama u konkretnom slučaju izvršena u suprotnosti s pravom Unije?"

Postupak pred Sudom

49 Odlukom predsjednika Suda od 10. rujna 2020. predmeti C-368/20 i C-369/20 spojeni su u svrhu provedbe pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja presude.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje postavljeno u predmetu C-368/20 i prvo pitanje postavljeno u predmetu C-369/20

50 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud mora, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja (presuda od 26. listopada 2021., PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, t. 34. i navedena sudska praksa).

51 Prema informacijama kojima raspolaže Sud, kako su izložene u točkama 26. i 27. ove presude, Republika Austrija je 2015. ponovno uvela nadzor na svojim granicama s Mađarskom i Republikom Slovenijom. Taj je nadzor bio ponovno uveden u više navrata. Zadnje ponovno uvođenje koje spominje sud koji je uputio zahtjev jest ono koje je trajalo do studenoga 2021. Kako proizlazi iz tih informacija, da bi opravdala ponovno uvođenje navedenog nadzora, Republika Austrija svoju je odluku temeljila, ovisno o pojedinom datumu, na različitim odredbama iz članaka 25. do 29. Zakonika o schengenskim granicama. Nesporno je da je zadnja od četiri preporuke Vijeća donesene na temelju članka 29. stavka 2. tog zakonika, na kojima je ta država članica temeljila svoju odluku kako bi opravdala ponovno uvođenje tog nadzora, istekla 10. studenoga 2017. Nakon tog datuma ponovno uvođenje nadzora očito je bilo provedeno na temelju članaka 25. i 27. navedenog zakonika do studenoga 2021.

52 Dakle, dvije mjere nadzora nad osobom NW čija se zakonitost osporava u okviru sporova iz glavnih postupaka, provedene 29. kolovoza i 16. studenoga 2019., nisu se temeljile na preporukama koje je Vijeće usvojilo na temelju članka 29. Zakonika o schengenskim granicama, već na njegovim člancima 25. i 27. Međutim, u trenucima kad su te mjere nadzora poduzete, ponovno uvođenje nadzora koji je Republika Austrija provela na temelju tih članaka 25. i 27. na

svojoj granici s Republikom Slovenijom već je bilo prešlo ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. tog zakonika predviđeno za ponovno uvođenje nadzora na temelju navedenih članaka 25. i 27.

53 U tim okolnostima valja zaključiti da prvim pitanjem postavljenim u predmetu C-368/20 i prvim pitanjem postavljenim u predmetu C-369/20 sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 25. stavak 4. Zakonika o schengenskim granicama tumačiti na način da mu se protivi privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju članaka 25. i 27. tog zakonika kad to ponovno uvođenje, koje proizlazi iz uzastopne primjene razdoblja predviđenih u članku 25. navedenog zakonika, prelazi ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci utvrđeno u tom članku 25. stavku 4.

54 Uvodno treba istaknuti da se člankom 25. Zakonika o schengenskim granicama – koji se zajedno s člancima 26. do 35. nalazi u poglavlju II. glave III. tog zakonika, koje uređuje privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama Unije – predviđa opći okvir za takvo ponovno uvođenje u slučaju ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti države članice i među ostalim određuju maksimalna razdoblja u okviru kojih je takav nadzor moguće ponovno uvesti. Konkretno, prema članku 25. stavku 1. tog zakonika država članica može iznimno ponovo uvesti taj nadzor u ograničenom razdoblju u trajanju od najviše trideset dana ili u predviđenom trajanju te prijetnje ako je ono dulje od trideset dana. U svakom slučaju, trajanje privremenog ponovnog uvođenja tog nadzora ne smije prekoračiti ono što je krajnje nužno da bi se odgovorilo na tu prijetnju. Prema članku 25. stavku 3. navedenog zakonika, ako ta prijetnja i dalje traje, država članica može produljiti taj nadzor za dodatna razdoblja od najviše 30 dana. Konačno, iako na temelju članka 25. stavka 4. istog zakonika ukupno trajanje ponovnog uvođenja takvog nadzora, uključujući sva produljenja određena na temelju tog članka 25. stavka 3., ne smije prekoračiti šest mjeseci, u potonjoj se odredbi precizira da to ukupno trajanje može biti produljeno na dvije godine u iznimnim okolnostima iz članka 29. Zakonika o schengenskim granicama.

55 Osoba NW i Komisija navode da ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju članaka 25. i 27. tog zakonika na razdoblje koje prelazi maksimalno trajanje od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. navedenog zakonika nužno dovodi do neusklađenosti tog nadzora s pravom Unije. Prema tim strankama, samo ozbiljna prijetnja koja je po prirodi nova može opravdati ponovnu primjenu tog članka 25., a samim time i ponovnu primjenu razdoblja koje ta odredba predviđa za nadzor na unutarnjim granicama. Iako francuska i švedska vlada tvrde da nova ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti mogu dovesti do ponovne primjene tih razdoblja, francuska vlada također smatra, baš kao i austrijska i danska vlada, da bi nova ocjena prijašnje prijetnje također trebala omogućavati ponovnu primjenu mjerodavnih odredaba. Konačno, njemačka vlada tvrdi da bi države članice trebale imati mogućnost odstupanja od navedenih razdoblja izravnom primjenom članka 72. UFEU-a.

56 S tim u vezi valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja neke odredbe prava Unije treba voditi računa ne samo o njezinu tekstu nego i o njezinu kontekstu i ciljevima koji se žele postići propisom kojega je ona dio (presuda od 12. svibnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Interpolova crvena tjeralica), C-505/19, EU:C:2021:376, t. 77. i navedena sudska praksa).

57 Prije svega, kada je riječ o tekstu članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama, treba napomenuti da se izrazom „ne smije prekoračiti šest mjeseci” želi isključiti bilo kakva mogućnost prekoračenja tog trajanja.

58 Nadalje, kada je riječ o kontekstu članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama i, kao prvo, drugim odredbama tog članka, treba napomenuti da, s jedne strane, članak 25. tog zakonika jasno i precizno određuje maksimalno trajanje kako za prvotno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama tako i za svako produljenje tog nadzora, uključujući i ukupno maksimalno trajanje koje se primjenjuje na takav nadzor.

59 Naime, iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 1051/2013, kojom je u Uredbu br. 562/2006 uvedeno pravilo o maksimalnom trajanju od šest mjeseci, a koje je potom preuzeto u članku 25. stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama, razvidno je da je zakonodavac Unije želio utvrditi uvjete i postupke za privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama kako bi se osigurala iznimna priroda tih mjera te poštovanje načela proporcionalnosti. Ta uvodna izjava 1. preuzeta je u uvodnoj izjavi 22. Zakonika o schengenskim granicama.

60 S druge strane valja napomenuti da, u skladu s člankom 25. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama, ako prvotna ozbiljna prijetnja potraje i nakon razdoblja od trideset dana predviđenog u stavku 1. tog članka, ta država članica može produljiti taj nadzor iz istih razloga koji su opravdavali prvotno ponovno uvođenje, vodeći računa o eventualnim novim informacijama, za produljiva razdoblja koja ne prelaze trideset dana.

61 Prema tome, zbog izričitog upućivanja na stavak 3. članka 25. Zakonika o schengenskim granicama u stavku 4. tog članka, naknadna produljenja nadzora utvrđenih na temelju tog stavka 3. ne smiju prelaziti ukupno trajanje od šest mjeseci. Također, prvotno maksimalno trajanje nadzora na unutarnjim granicama, u slučaju kada se određuje u odnosu na predvidivo trajanje ozbiljne prijetnje na temelju stavka 1. navedenog članka, naravno može prelaziti trideset dana, ali ni ono ne smije prelaziti šest mjeseci jer u protivnome korištenje pridjeva „ukupan” u stavku 4. istog članka te njegovo spominjanje u stavku 3. ne bi imali smisla.

62 U tom pogledu valja istaknuti da, iako se država članica može pozvati na „[eventualne] nove elemente” iz članka 25. stavka 3. Zakonika o schengenskim granicama kako bi opravdala produljenje nadzora na unutarnjim granicama, na produljiva razdoblja koja ne prelaze trideset dana, navedeni elementi ipak moraju biti izravno povezani s prijetnjom koja je bila razlog za prvotno ponovno uvođenje tog nadzora jer naime produljenje nadzora treba biti provedeno, u skladu sa samim tekstom te odredbe, „na istoj osnovi kao što je navedeno u stavku 1.” članka 25. Zakonika o schengenskim granicama.

63 Drugo, treba reći da članak 25. Zakonika o schengenskim granicama, time što predviđa mogućnost ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama Unije, predstavlja, imajući u vidu cjelokupnu strukturu tog zakonika, iznimku od načela predviđenog u članku 22. navedenog zakonika, u skladu s kojim se unutarnje granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu a da se osobe pri prelasku ne kontroliraju, bez obzira na svoje državljanstvo. Naime, prema članku 1. istog zakonika, sam je njegov cilj propisivanje nepostojanja nadzora nad osobama koje prelaze unutarnje granice između država članica Unije.

64 Međutim, kao što je to Sud zaključio i kao što se podsjeća u uvodnoj izjavi 27. Zakonika o schengenskim granicama, iznimke i izuzeća od slobodnog kretanja osoba treba usko tumačiti (vidjeti u tom smislu presude od 3. lipnja 1986., Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, t. 13. i od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

65 U tom kontekstu, uvodne izjave 21. do 23. Zakonika o schengenskim granicama navode da bi u prostoru slobodnog kretanja osoba bez unutarnjih granica, što je jedno od glavnih postignuća Unije na temelju članka 3. stavka 2. UEU-a, ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama trebalo ostati iznimka i da bi se trebalo provoditi samo u krajnjim slučajevima.

66 Činjenica da odredbe članka 25. Zakonika o schengenskim granicama moraju biti usko tumačene ne ide u prilog tumačenju članka 25. stavka 4. tog zakonika prema kojem je daljnje postojanje prvotno utvrđene prijetnje – čak i ako se ocjenjuje s obzirom na nove informacije ili ponovnu procjenu nužnosti i proporcionalnosti nadzora uvedenog kako bi se odgovorilo na tu prijetnju, s gledišta članka 25. stavka 1. *in fine* Zakonika o schengenskim granicama – dovoljno da bi se opravdalo ponovno uvođenje tog nadzora preko maksimalnog trajanja od šest mjeseci koje se predviđa tom odredbom. Naime, takvo bi tumačenje u praksi omogućilo ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama zbog iste prijetnje na neograničeno vrijeme, čime bi se dovelo u pitanje samo načelo nepostojanja nadzora na unutarnjim granicama, kako je utvrđeno u članku 3. stavku 2. UEU-a i spomenuto u članku 67. stavku 2. UFEU-a.

67 Treće, kada je riječ o drugim odredbama iz poglavlja II. glave III. Zakonika o schengenskim granicama, s jedne strane, treba napomenuti su vrsta ocjene koju treba provesti i postupak koji treba primijeniti za potrebe privremenog ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama na temelju članka 25. tog zakonika detaljno regulirani u njegovim člancima 26. do 28.

68 Iz članaka 26. i 27. Zakonika o schengenskim granicama proizlazi, među ostalim, da ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju članka 25. tog zakonika kao i svako produljenje tog nadzora moraju, s jedne strane, biti nužni i proporcionalni u odnosu na utvrđenu prijetnju te, s druge strane, poštovati detaljne kriterije i pravila postupka, koji su izričito utvrđeni u navedenom zakoniku, čime se želi sugerirati da, kada bi obična ponovna procjena s gledišta tih kriterija nužnosti i proporcionalnosti bila dovoljna da bi se opravdalo ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju tog članka 25. preko razdoblja od šest mjeseci, zakonodavac Unije to bi izričito predvidio.

69 U prilog tom tumačenju Zakonika o schengenskim granicama govori i uvodna izjava 23. tog zakonika u kojoj se određuje da bi zbog činjenice da privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama utječe na slobodno kretanje osoba, svaka odluka kojoj je cilj ponovno uvođenje takvog nadzora trebala biti donesena u skladu sa zajednički prihvaćenim posebnim objektivnim kriterijima. Naime, produljenje nadzora na unutarnjim granicama ponovno uvedenog na temelju članka 25. navedenog zakonika preko maksimalnog trajanja koje se izričito predviđa u njegovu članku 25. stavku 4. teško se može pomiriti sa zajedničkim prihvaćanjem jasnih i objektivnih kriterija kojima se regulira takvo ponovno uvođenje.

70 S druge strane, tumačenjem članka 25. Zakonika o schengenskim granicama na način da u slučaju prijetnje, u smislu stavka 1. tog članka, država članica može prekoračiti ukupno trajanje od šest mjeseci predviđeno u stavku 4. navedenog članka za nadzor na unutarnjim granicama, razlikovanje koje zakonodavac Unije pravi između nadzora na unutarnjim granicama koji se ponovno uvodi na temelju tog članka i nadzora koji se ponovno uvodi u iznimnim okolnostima kada je ugroženo sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica iz članka 29. tog zakonika izgubilo bi svoj smisao, s obzirom na to da se za potonji nadzor izričito predviđa duže maksimalno trajanje od dvije godine. Naime, prema takvom tumačenju, nadzor na unutarnjim granicama koji je ponovno uveden na temelju članka 25. navedenog zakonika mogao bi biti produljen na neograničeno vrijeme i samim time prekoračiti dvije godine, čak i ako posebne okolnosti i kriteriji predviđeni u člancima 29. i 30. istog zakonika nisu ozbiljni ili nisu

ispunjeni. Osim toga, članku 25. stavku 4. zadnjoj rečenici Zakonika o schengenskim granicama protivi se takvo tumačenje jer on određuje da se upravo na temelju članka 29., a ne na temelju članka 25. tog zakonika, maksimalno trajanje ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama može produljiti do dvije godine.

71 Međutim, ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju članka 29. Zakonika o schengenskim granicama u maksimalnom trajanju od dvije godine ne sprečava dotičnu državu članicu da u slučaju pojavljivanja nove ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti ponovno uvede, odmah nakon isteka te dvije godine, nadzor na temelju članka 25. tog zakonika u maksimalnom trajanju od šest mjeseci, ako su ispunjeni uvjeti predviđeni potonjom odredbom. Naime, kako proizlazi iz članka 29. stavka 5. Zakonika o schengenskim granicama, članak 29. tog zakonika ne dovodi u pitanje mogućnost koju države članice imaju u pogledu donošenja mjera u slučaju ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti na temelju članaka 25., 27. i 28.

72 Konačno, kada je riječ o ciljevima članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama te samog tog zakonika, valja podsjetiti na to da je navedeni zakonik dio šireg okvira područja slobode, sigurnosti i pravde na kojem se u skladu s člankom 3. stavkom 2. UEU-a i člankom 67. stavkom 2. UFEU-a osigurava slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu, među ostalim, nadzora vanjskih granica (vidjeti po analogiji presudu od 5. veljače 2020., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Zapošljavanje pomoraca u luci Rotterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, t. 55. i navedenu sudsku praksu). Takvim se okvirom želi poštovati pravedna ravnoteža između, s jedne strane, slobodnog kretanja osoba i, s druge strane, nužnosti osiguravanja javnog poretka i unutarnje sigurnosti na državnom području na kojem se one kreću.

73 Naime, prije svega, članak 26. Zakonika o schengenskim granicama obvezuje državu članicu koja želi ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama na temelju članka 25. tog zakonika da u okviru ocjene proporcionalnosti tog nadzora u odnosu na utvrđenu prijetnju konkretno vodi računa o, s jedne strane, mogućem utjecaju svake prijetnje na svoj javni poredak ili unutarnju sigurnost i, s druge strane, mogućem utjecaju takvog nadzora na slobodno kretanje osoba u okviru područja bez nadzora unutarnjih granica.

74 Nadalje, uvodna izjava 22. Zakonika o schengenskim granicama naglašava da je stvaranje područja u kojemu je osigurano slobodno kretanje osoba bez nadzora unutarnjih granica jedno od glavnih postignuća Unije te da je u tom području potrebno imati zajednički odgovor na situacije koje ozbiljno utječu na javni poredak ili unutarnju sigurnost, omogućavajući privremeno ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica u iznimnim okolnostima, ali bez ugrožavanja načela slobodnog kretanja osoba. U toj uvodnoj izjavi 22. također se navodi da se određivanjem uvjeta i postupaka za ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama želi osigurati da je taj nadzor izniman i da se poštuje načelo proporcionalnosti, osiguravajući pritom da trajanje svakog privremenog ponovnog uvođenja takvog nadzora bude ograničeno na najmanju moguću mjeru potrebnu da se odgovori na ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti.

75 Konačno, iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1051/2013 proizlazi da bi ponovno uvođenje kontrole unutarnjih granica trebalo, među ostalim, imati strogo ograničeno trajanje i temeljiti se na posebnim objektivnim kriterijima. Ti se isti zaključci sada navode u uvodnoj izjavi 23. Zakonika o schengenskim granicama.

76 Dakle, cilj pravila o maksimalnom trajanju od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama nastavak je tog općeg cilja kojim se nastoji pomiriti načelo slobodnog kretanja s interesom država članica da zajamče sigurnost na svojem državnom području.

77 Dakle, iako je točno da ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti države članice u području bez nadzora unutarnjih granica ne mora nužno biti vremenski ograničena, očito je da je zakonodavac Unije smatrao da je razdoblje od šest mjeseci dovoljno da pojedina država članica, po potrebi u suradnji s drugim državama članicama, donese mjere koje omogućuju da se odgovori na takvu prijetnju uz istodobno očuvanje, nakon tog šestomjesečnog razdoblja, načela slobodnog kretanja.

78 Imajući u vidu razmatranja iznesena u točkama 57. do 77. ove presude, valja zaključiti da je razdoblje u ukupnom maksimalnom trajanju od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama za ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama obvezatno, tako da njegovo prekoračenje nužno dovodi do neusklađenosti s tim zakonikom svakog nadzora na unutarnjim granicama koji je ponovno uveden na temelju njegovih članaka 25. i 27. nakon isteka tog razdoblja.

79 Iz tih razmatranja također proizlazi da se takvo razdoblje može ponovno primijeniti samo u slučaju kad je dotična država članica u mogućnosti dokazati postojanje nove ozbiljne prijetnje koja utječe na njezin javni poredak ili unutarnju sigurnost. U tom slučaju, može se smatrati da su nova razdoblja u posebnom trajanju koja su predviđena u članku 25. Zakonika o schengenskim granicama započela teći, pod uvjetom da ta država članica poštuje sve kriterije i pravila postupka predviđene u člancima 26. do 28. tog zakonika.

80 Kada je riječ o uvjetima pod kojima je moguće smatrati da je određena prijetnja nova u odnosu na prijetnju koja je prethodno opravdavala ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama na temelju članka 25. Zakonika o schengenskim granicama, treba napomenuti da kada pojedina država članica obavještava druge države članice i Komisiju o namjeri da ponovno uvede nadzor na unutarnjim granicama Unije, članak 27. stavak 1. tog zakonika među ostalim spominje „okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama” i „događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju” javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti dotične države članice. Isto tako, članak 27. stavak 5. navedenog zakonika upućuje na „događaje koji uzrokuju ponovno uvođenje nadzora državne granice”.

81 Prema tome, upravo s obzirom na te okolnosti i događaje uvijek treba ocjenjivati pitanje je li nakon isteka maksimalnog šestomjesečnog razdoblja iz članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama prijetnja s kojom je država članica suočena i dalje ista ili se pak radi o novoj prijetnji koja toj državi članici omogućuje da nastavi provoditi, odmah nakon isteka tog šestomjesečnog razdoblja, nadzor na unutarnjim granicama na način da se time odgovori na tu novu prijetnju. U tim okolnostima treba istaknuti da, kao što to u bitnome tvrdi Komisija, pojava nove prijetnje, koja se razlikuje od one prvotno utvrđene, može opravdati, pod uvjetom da su ispunjeni drugi primjenjivi uvjeti, novu primjenu razdoblja predviđenih u članku 25. tog zakonika za ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama.

82 U konkretnom slučaju, kao što to tvrdi i Komisija, čini se, što će ipak morati provjeriti sud koji je uputio zahtjev, da od 10. studenoga 2017., dana kad je istekla zadnja od četiri preporuke koje je Vijeće donijelo na temelju članka 29. Zakonika o schengenskim granicama, Republika Austrija nije dokazala postojanje nove prijetnje na osnovi članka 25. tog zakonika koja bi opravdala ponovno pokretanje razdoblja predviđenih u tom članku 25. i koja bi stoga omogućavala zaključak da su obje mjere nadzora nad osobom NW, od 29. kolovoza odnosno 16. studenoga 2019., bile provedene u granicama ukupnog maksimalnog trajanja od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. navedenog zakonika.

83 Ta razmatranja ne dovodi u pitanje argumentacija koju je iznijela njemačka vlada, prema kojoj se države članice mogu, kada to opravdavaju iznimne okolnosti, pozvati na članak 72. UFEU-a kako bi odstupile od odredaba Zakonika o schengenskim granicama kojima se utvrđuje ukupno maksimalno trajanje za privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama.

84 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, iako je isključivo na državama članicama da definiraju svoje osnovne interese u pogledu sigurnosti i donesu mjere prikladne da osiguraju svoju unutarnju i vanjsku sigurnost, sama činjenica da je nacionalna mjera, poput odluke o nadzoru unutarnjih granica, donesena radi zaštite nacionalne sigurnosti ne može dovesti do neprimjenjivosti prava Unije i osloboditi države članice nužne obveze da poštuju to pravo (vidjeti u tom smislu presudu od 15. srpnja 2021., Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, t. 40. i navedenu sudsku praksu). Isto treba vrijediti i za nacionalne mjere koje se donose radi očuvanja javnog poretka države članice.

85 Kada je konkretno riječ o članku 72. UFEU-a, točno je da ta odredba određuje da glava V. UFEU-a ne dovodi u pitanje izvršavanje nadležnosti koje države članice imaju radi očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.

86 Međutim, kao što je to Sud zaključio, UFEU izričito predviđa izuzeća koja se primjenjuju u situacijama koje mogu ugroziti javni poredak ili unutarnju sigurnost samo u člancima 36., 45., 52., 65., 72., 346. i 347., koji se odnose na vrlo ograničene iznimne slučajeve. Izuzeće predviđeno člankom 72. UFEU-a se u skladu s ustaljenom sudskom praksom treba usko tumačiti. Prema tome, taj članak 72. ne može se tumačiti na način da državama članicama daje ovlast odstupanja od odredaba prava Unije samim pozivanjem na odgovornosti koje imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., Komisija/Mađarska (Prihvat tražitelja međunarodne zaštite), C-808/18, EU:C:2020:1029, t. 214. i 215. te navedenu sudsku praksu).

87 Kada je riječ o Zakoniku o schengenskim granicama, iz razmatranja iznesenih u točkama 72. do 77. ove presude proizlazi da je odluka da se prihvati ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. tog zakonika, koje se u iznimnim okolnostima iz njegova članka 29. može produljiti do maksimalno dvije godine, dio ukupnog okvira pravila – koji je zakonodavac Unije uspostavio izvršavajući nadležnosti koje su mu povjerene odredbama članka 3. stavaka 2. i 6. UEU-a u vezi s člankom 5. stavcima 1. i 2. UEU-a te člankom 4. stavkom 2. točkom (j) i člankom 77. stavkom 2. točkama (b) i (e) UFEU-a – o načinima na koje države članice izvršavaju nadležnosti koje imaju radi očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.

88 Međutim, taj okvir ima dakle za cilj upravo osigurati pravednu ravnotežu, predviđenu u članku 3. stavku 2. UEU-a, između, s jedne strane, cilja Unije u pogledu uspostavljanja područja bez unutarnjih granica u kojem se osigurava slobodno kretanje osoba i, s druge strane, odgovarajućih mjera u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.

89 Prema tome, imajući u vidu ključnu važnost koju slobodno kretanje osoba ima među ciljevima Unije navedenima u članku 3. UEU-a i razmatranja izložena u točkama 58. do 77. ove presude u pogledu detaljnog načina na koji je zakonodavac Unije regulirao mogućnost država članica da zadiru u tu slobodu privremenim ponovnim uvođenjem nadzora na unutarnjim granicama, što svjedoči o želji da se uravnoteže različiti prisutni interesi, treba zaključiti da je predviđajući pravilo o ukupnom maksimalnom trajanju od šest mjeseci iz članka 25. stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama zakonodavac Unije uredno vodio računa o izvršavanju nadležnosti koje države članice imaju u području javnog poretka i unutarnje sigurnosti.

90 Prema tome, članak 72. UFEU-a ne omogućuje državi članici da ponovno uvede, kako bi odgovorila na ozbiljnu prijetnju za svoj javni poredak ili svoju unutarnju sigurnost, privremeni nadzor na unutarnjim granicama na temelju članaka 25. i 27. Zakonika o schengenskim granicama u razdoblju koje prelazi ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci, koje se izričito predviđa u njegovu članku 25. stavku 4.

91 Osim toga valja napomenuti da, u skladu s člankom 27. stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama, ako na temelju informacija sadržanih u obavijesti koju je primila od države članice koja želi ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama, Komisija ima dvojbe u pogledu nužnosti ili proporcionalnosti planiranog ponovnog uvođenja, ona je dužna izdati mišljenje u tom smislu. Međutim, u ovim predmetima, kao što je to i sama Komisija izričito priznala na raspravi, navedena institucija nije izdala takvo mišljenje nakon što je primila obavijesti Republike Austrije u pogledu nadzora na unutarnjim granicama koji je ta država članica ponovno uvela od 10. studenoga 2017., iako ta institucija smatra da od navedenog dana taj nadzor nije bio u skladu s odredbama Zakonika o schengenskim granicama, a samim time ni s pravom Unije.

92 U tom smislu valja istaknuti da je za dobro funkcioniranje pravila utvrđenih Zakonikom o schengenskim granicama ključno da kada neka država članica želi ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama, i Komisija i države članice izvršavaju nadležnosti koje su im povjerene tim zakonikom, posebno u pogledu razmjene informacija i mišljenja, savjetovanja te eventualne međusobne suradnje koji se konkretno predviđaju u članku 27. navedenog zakonika.

93 Međutim, činjenica da Komisija u nekom konkretnom slučaju, nakon obavještavanja koje je država članica izvršila na temelju članka 27. stavka 1. Zakonika o schengenskim granicama, nije izdala mišljenje u kojem se navodi da smatra da nadzor o kojem je obaviještena nije u skladu s tim zakonikom, sama po sebi nema utjecaja na tumačenje koje Sud mora dati u pogledu odredbi navedenog zakonika.

94 Slijedom svih navedenih razmatranja, na prvo pitanje postavljeno u predmetu C-368/20 i prvo pitanje postavljeno u predmetu C-369/20 valja odgovoriti tako da članak 25. stavak 4. Zakonika o schengenskim granicama treba tumačiti na način da mu se protivi privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama od strane države članice na temelju članaka 25. i 27. tog zakonika kad njegovo trajanje prelazi ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci utvrđeno u tom članku 25. stavku 4. te kad ne postoji nova prijetnja koja bi opravdavala novu primjenu razdoblja predviđenih u navedenom članku 25.

Drugo pitanje postavljeno u predmetu C-368/20 i drugo pitanje postavljeno u predmetu C-369/20

95 Imajući u vidu odgovor na prva pitanja koja su postavljena u ovim predmetima, nema potrebe odgovarati na drugo pitanje postavljeno u predmetu C-368/20 kao ni na drugo pitanje postavljeno u predmetu C-369/20.

Treće pitanje postavljeno u predmetu C-369/20

96 Trećim pitanjem postavljenim u predmetu C-369/20 sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita protivi li se članku 25. stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama nacionalni propis kojim država članica obvezuje osobu da, pod prijetnjom sankcija, predoči putovnicu ili osobnu

iskaznicu prilikom ulaska na državno područje te države članice preko unutarnje granice, kad je ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u okviru kojeg je ta obveza nametnuta u suprotnosti s tom odredbom.

97 U tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da, kao što je Sud zaključio, mehanizam sankcija nije u skladu s odredbama Zakonika o schengenskim granicama ako je propisan radi toga da se osigura ispunjavanje obveze podvrgavanja kontroli koja i sama nije u skladu s tim odredbama (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2018., Touring Tours und Travel i Sociedad de Transportes, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, t. 72.).

98 Na treće pitanje postavljeno u predmetu C-369/20 stoga treba odgovoriti tako da članak 25. stavak 4. Zakonika o schengenskim granicama treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim država članica obvezuje osobu da, pod prijetnjom sankcija, predoči putovnicu ili osobnu iskaznicu prilikom ulaska na državno područje te države članice preko unutarnje granice, kad je ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u okviru kojeg je ta obveza nametnuta u suprotnosti s tom odredbom.

Troškovi

99 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 25. stavak 4. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016., treba tumačiti na način da mu se protivi privremeno ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama od strane države članice na temelju članaka 25. i 27. tog zakonika kad njegovo trajanje prelazi ukupno maksimalno trajanje od šest mjeseci utvrđeno u tom članku 25. stavku 4. te kad ne postoji nova prijetnja koja bi opravdavala novu primjenu razdoblja predviđenih u navedenom članku 25.**

2. **Članak 25. stavak 4. Uredbe 2016/399, kako je izmijenjena Uredbom 2016/1624, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim država članica obvezuje osobu da, pod prijetnjom sankcija, predoči putovnicu ili osobnu iskaznicu prilikom ulaska na državno područje te države članice preko unutarnje granice, kad je ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u okviru kojeg je ta obveza nametnuta u suprotnosti s tom odredbom.**

Potpisi