A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2022. április 26.*

„Előzetes döntéshozatal – A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség – Személyek szabad mozgása – (EU) 2016/399 rendelet – Schengeni határellenőrzési kódex – A 25. cikk (4) bekezdése – A belső határellenőrzésnek legfeljebb hat hónapot kitevő teljes időtartamra történő ideiglenes visszaállítása – Több egymást követő ellenőrzési időszakot előíró, ezen időtartam túllépéséhez vezető nemzeti szabályozás – E szabályozásnak a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének való meg nem felelése abban az esetben, ha az egymást követő időszakok ugyanazon veszély(ek)en alapulnak – A belső határellenőrzés során útlevél vagy személyazonosító igazolvány felmutatását szankció terhe mellett előíró nemzeti szabályozás – E kötelezettségnek a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének való meg nem felelése abban az esetben, ha az ellenőrzés maga e rendelkezéssel ellentétes”

A C-368/20. és C-369/20. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2020. augusztus 5-én érkezett, 2020. július 23-i határozataival terjesztett elő az

NW

és

a **Landespolizeidirektion Steiermark** (C-368/20),

a **Bezirkshauptmannschaft Leibnitz** (C-369/20)

között folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (előadó), S. Rodin, I. Jarukaitis és J. Passer tanácselnökök, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra és L. S. Rossi bírák,

főtanácsnok: H. Saugmandsgaard Øe,

hivatalvezető: D. Dittert egységvezető,

* Az eljárás nyelve: német.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. június 15-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– NW képviseletében C. Tometten Rechtsanwalt,

– az osztrák kormány képviseletében A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll és M. Augustin, meghatalmazotti minőségben,

– a dán kormány képviseletében kezdetben: M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindegren és M. P. Brøchner Jespersen, később: M. Søndahl Wolff és V. Jørgensen, meghatalmazotti minőségben,

– a német kormány képviseletében J. Möller és R. Kanitz, meghatalmazotti minőségben,

– a francia kormány képviseletében kezdetben: E. de Moustier, D. Dubois és T. Stéhelin, később: E. de Moustier és T. Stéhelin, meghatalmazotti minőségben,

– a svéd kormány képviseletében H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson és H. Eklinder, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. Wils és J. Tomkin, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. október 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2016. L 251., 1. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.; a továbbiakban: Schengeni határellenőrzési kódex) 22., 25. és 29. cikkének, valamint az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének és az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 45. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak.

2 E kérelmeket az egyrészről NW, másrészről pedig a Landespolizeidirektion Steiermark (Stájerország rendőrségi főigazgatósága, Ausztria) (C-368/20), illetve a Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (leibnitzi körzeti közigazgatási hatóság, Ausztria) (C-369/20) között olyan határforgalom-ellenőrzések tárgyában folyamatban lévő jogviták keretében terjesztették elő, amelyek keretében az érintettet az egyik esetben útlevél vagy személyazonosító igazolvány, a másik esetben pedig útlevél felmutatására szólították fel.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2004/38/EK irányelv

3 Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.) „A beutazás joga” című 5. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az [európai] uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre.

[…]”

Az 562/2006/EK rendelet

4 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.) „Ellenőrzések a tagállamok területén” című 21. cikke kimondta:

„A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti a következőket:

a) az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskör, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú; ez a határ menti területeken is érvényes. […]

[…]”

Az 1051/2013/EU rendelet

5 Az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról szóló, 2013. október 22-i 1051/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 295., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 191., 8. o.) (1) és (2) preambulumbekezdése értelmében:

„(1) A személyeknek a belső határokon keresztül történő szabad mozgását lehetővé tevő térség létrehozása az Unió egyik fő vívmánya. Egy ilyen térségben, ahol nincs belső határokon történő határellenőrzés, közösen kell fellépni az e területet vagy annak egyes részeit, vagy egy vagy több tagállam közrendjét vagy belső biztonságát komolyan veszélyeztető

helyzetekben, ezért kivételes körülmények között lehetővé kell tenni a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítását, anélkül azonban, hogy ez veszélyeztetné a személyek szabad mozgásának elvét. Tekintettel arra, hogy milyen hatásokkal járhatnak az ilyen végső megoldásként hozott intézkedések mindazon személyekre nézve, akiknek a belső határellenőrzések nélküli térségen belül jogában áll szabadon mozogni, rögzíteni kell az ilyen intézkedések visszaállítására vonatkozó feltételeket és eljárásokat annak biztosítása céljából, hogy azokra csak kivételes jelleggel és az arányosság elvének betartása mellett kerüljön sor. Az ilyen intézkedések ideiglenes visszaállításának alkalmazási körét és időtartamát a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértékre kell korlátozni.

(2) A belső határellenőrzések nélküli térségen belüli szabad mozgás az Unió egyik legjelentősebb vívmánya. Mivel a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítása hátrányosan érinti a személyek szabad mozgását, ezért az ilyen ellenőrzés visszaállítására vonatkozó döntést csakis közösen elfogadott kritériumok szerint, a[z Európai] Bizottságnak küldött megfelelő értesítés mellett vagy valamely uniós intézmény által kiadott ajánlás alapján szabad meghozni. A belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának kivételes intézkedésnek kell maradnia, amelyre minden esetben csak végső lehetőségként kerülhet sor, különleges, objektív kritériumokon és az uniós szinten figyelemmel kísért szükségesség értékelésén alapuló, szigorúan korlátozott alkalmazási körrel és időtartamra. Abban az esetben, ha a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély azonnali intézkedést követel meg, a tagállamoknak módjukban kell, hogy álljon a belső határokon történő határellenőrzés tíz napot nem meghaladó időtartamra történő visszaállítása. Ezen időtartam esetleges meghosszabbítását uniós szinten figyelemmel kell kísérni.”

A Schengeni határellenőrzési kódex

6 Az 562/2006 rendeletet és annak egymást követő módosításait a Schengeni határellenőrzési kódex kodifikálta és váltotta fel.

7 E kódex (21) preambulumbekezdése szerint:

„Egy olyan térségben, ahol a személyek szabadon mozoghatnak, a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának kivételes esetnek kell maradnia. Kizárólag a határ átlépése miatt nem kell határellenőrzést végezni vagy alakiságokat bevezetni.”

8 Az említett kódex (22) és (23) preambulumbekezdése lényegében megismétli az 1051/2013 rendelet (1) és (2) preambulumbekezdését.

9 A Schengeni határellenőrzési kódex (27) és (34) preambulumbekezdése értelmében:

„(27) [A Bíróság] ítélkezési gyakorlatával összhangban a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérés lehetőségét szigorúan kell értelmezni, illetve a közrend fogalma alapján előfeltétel, hogy a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, tényleges és kellően súlyos veszélyről legyen szó.

[…]

(34) Mivel az [562/2006] rendelet és módosításainak célját, nevezetesen a személyek határátlépésére alkalmazandó szabályok megalkotását a tagállamok nem tudták kielégítően megvalósítani, az Unió szintjén azoban e cél jobban megvalósítható volt, az Unió intézkedéseket hozhatott az [EUSZ] 5. [cikkben] foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. […]”

10 Az említett kódex „Tárgy és alapelvek” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet biztosítja az Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét.

[…]”

11 A Schengeni határellenőrzési kódex „A belső határok átlépése” című 22. cikkének szövege a következő:

„A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”

12 E kódexnek az „Ellenőrzések a tagállamok területén” című 23. cikke szerint:

„A határellenőrzés hiánya a belső határokon nem érinti a következőket:

[…]

c) a tagállamok számára biztosított az a lehetőség, hogy jogszabályban írják elő az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettséget;

[…]”

13 Az említett kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának általános kerete” című 25. cikke a következőket írja elő:

„(1) Ha a belső határokon történő határellenőrzés nélküli térségben az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor a szóban forgó tagállam kivételesen visszaállíthatja a határellenőrzést belső határainak egészén vagy azok meghatározott részein egy korlátozott, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

(2) A belső határokon történő határellenőrzés csak végső megoldásként, a 27., 28. és 29. cikkel összhangban állítható vissza. A 26., illetve a 30. cikkben említett feltételeket a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására vonatkozó valamennyi, a 27., 28. vagy 29. cikk szerinti döntés mérlegelése során figyelembe kell venni.

(3) Amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot az érintett tagállamban fenyegető komoly veszély e cikk (1) bekezdésében meghatározott időtartamon túl is fennáll, a szóban forgó tagállam a belső határokon történő határellenőrzést a 26. cikkben említett feltételek figyelembe vételével és a 27. cikkel összhangban, e cikk (1) bekezdésében említettekkel megegyező okok alapján,, valamint

bármilyen új elem figyelembevételével legfeljebb 30 napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja.

(4) A belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának teljes időtartama – beleértve az e cikk (3) bekezdése szerinti meghosszabbítások idejét összesen – nem haladhatja meg a hat hónapot. A 29. cikkben említett jellegű kivételes körülmények esetén ez a teljes időtartam az említett cikk (1) bekezdésével összhangban legfeljebb kétéves időtartamra meghosszabbítható."

14 Ugyanezen kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételei" című 26. cikke a következőképen rendelkezik:

„Amikor egy tagállam végső megoldásként a határellenőrzés egy vagy több belső határán vagy azok egy részén történő ideiglenes visszaállításáról, vagy az ilyen visszaállítás meghosszabbításáról dönt a 25. cikkel vagy a 28. cikk (1) bekezdésével összhangban, akkor megvizsgálja, hogy az adott intézkedés várhatóan milyen mértékben nyújt megfelelő megoldást a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszéllyel szemben, továbbá megvizsgálja az intézkedésnek az adott veszélyhez mért arányosságát. Az ilyen vizsgálatok elvégzésekor a tagállam különösen az alábbi tényezőket veszi figyelembe:

a) az érintett tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszély várható hatása, például terrortámadások vagy -fenyegetések után, valamint a szervezett bűnözés miatti veszély esetén;

b) az intézkedés várható hatása a belső határellenőrzés nélküli térségen belül a személyek szabad mozgására."

15 A Schengeni határellenőrzési kódexnek „A belső határokon történő határellenőrzésnek a 25. cikk szerinti ideiglenes visszaállítására irányuló ljárás" című 27. cikke kimondja:

„(1) Ha egy tagállam a 25. cikk alapján a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását tervezi, akkor legkésőbb négy héttel a tervezett visszaállítás előtt, vagy – ha a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását szükségessé tevő körülmények kevesebb, mint négy héttel a tervezett visszaállítás előtt válnak ismertté – ennél rövidebb időn belül erről értesíti a többi tagállamot és a Bizottságot. E célból a tagállam megadja az alábbi információkat:

a) a tervezett visszaállítás indokolása, amely tartalmazza a közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető, komoly veszélyt jelentő eseményeket részletesen leíró valamennyi releváns adatot;

b) a tervezett visszaállítás alkalmazási köre, megjelölve, hogy a belső határok mely részén vagy részein tervezik visszaállítani a határellenőrzést;

c) az engedélyezett átkelőhelyek neve;

d) a határellenőrzés tervezett visszaállításának időpontja és időtartama;

e) adott esetben a többi tagállam által meghozandó intézkedések.

[…]

(4) Egy tagállam által az (1) bekezdés szerint küldött értesítést követően, valamint az (5) bekezdésében előírt konzultáció céljából a Bizottság vagy bármely tagállam – az EUMSZ 72. [cikk] sérelme nélkül – véleményt nyilváníthat.

A Bizottság véleményt ad ki, ha – az értesítésben foglalt információk vagy bármely egyéb, részére nyújtott kiegészítő tájékoztatás alapján – aggályai vannak a belső határokon történő határellenőrzés tervezett visszaállításának szükségességét vagy arányosságát illetően, vagy ha úgy ítéli meg, hogy az értesítés valamely részére vonatkozóan konzultációra lenne szükség.

(5) Az (1) bekezdésben említett információkról, valamint a Bizottság vagy egy tagállam által a (4) bekezdés szerint nyilvánított bármely véleményről a belső határon történő határellenőrzés visszaállítását tervező tagállam konzultációt folytat – és ennek részeként adott esetben együttes üléseket tart – a Bizottsággal és a többi tagállammal, különösen a határellenőrzések visszaállítása által közvetlenül érintett tagállamokkal, hogy amennyiben szükséges, megszervezzék a tagállamok közötti kölcsönös együttműködést, valamint megvizsgálják, hogy az intézkedések arányban állnak-e a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására okot adó eseménnyel és a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyekkel.

[…]”

16 E kódexnek „Az azonnali fellépést igénylő esetekre vonatkozó különös eljárás” című 28. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben egy valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély azonnali fellépést követel meg, az érintett tagállam kivételesen és azonnal, tíz napot meg nem haladó, korlátozott időtartamra visszaállíthatja a belső határokon történő határellenőrzést.

[…]

(3) Amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély az e cikk (1) bekezdésében meghatározott időtartamon túl is fennáll, a tagállam legfeljebb 20 napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja a belső határokon történő határellenőrzést. Ennek során az érintett tagállam figyelembe veszi a 26. cikkben említett kritériumokat, beleértve az intézkedés szükségességének és arányosságának aktualizált értékelését, valamint az esetlegesen felmerült új tényezőket is.

[…]

(4) 25. cikk (4) bekezdésének sérelme nélkül a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának teljes időtartama – vagyis az e cikk (1) bekezdése szerinti kezdeti időszak és az e cikk (3) bekezdése szerinti meghosszabbítások ideje összesen – nem haladhatja meg a két hónapot.

[…]”

17 Az említett kódexnek „A schengeni övezet működését általánosan veszélyeztető kivételes körülmények esetén alkalmazható különös eljárás” című 29. cikke a következőket írja elő:

„(1) Kivételes körülmények esetén, amikor a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését a külső határellenőrzés végzése terén mutatkozó tartós és súlyos, e rendelet 21. cikkében említett hiányosságok, vagy [a 2016/1624 rendelet] 19. cikkének (1) bekezdésében

említett[, az Európai Unió Tanácsa által hozott] határozat valamely tagállam általi be nem tartása veszélyezteti, és amennyiben ezek a körülmények a belső határellenőrzés nélküli térségben vagy annak bizonyos részein komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra, a tagállamok e cikk (2) bekezdésével összhangban legfeljebb hat hónapos időtartamra visszaállíthatják a belső határokon történő határellenőrzést. Ha a kivételes körülmények továbbra is fennállnak, ez az időszak legfeljebb három alkalommal további hat hónappal meghosszabbítható.

(2) Végső megoldásként és a belső határellenőrzés nélküli térségen belüli közös érdekek védelme érdekében, továbbá ha egyetlen más intézkedés, különösen [az e rendelet] 21. cikk[ének] (1) bekezdésében foglalt intézkedések egyike sem alkalmas az azonosított komoly veszély hatékony mérséklésére, a Tanács javasolhatja, hogy egy vagy több tagállam állítsa vissza a határellenőrzést belső határainak teljes hosszán vagy bizonyos részein. A tanácsi ajánlásnak a Bizottság javaslatán kell alapulnia. A tagállamok felkérhetik a Bizottságot, hogy nyújtson be a Tanácsnak ilyen ajánlásra vonatkozó javaslatot.

Ajánlásában a Tanács feltünteti legalább a 27. cikk (1) bekezdése a)–e) pontjában említett információkat.

A Tanács az e cikkben meghatározott feltételekkel és eljárásokkal összhangban javasolhat hosszabbítást.

Mielőtt a tagállam e bekezdéssel összhangban visszaállítja a határellenőrzést belső határainak teljes hosszán vagy bizonyos részein, erről értesíti a többi tagállamot, az Európai Parlamentet és a Bizottságot.

[…]

(4) Az olyan helyzetekkel kapcsolatos, megfelelően indokolt sürgős esetekben, amikor a belső határokon történő határellenőrzés (2) bekezdés szerinti meghosszabbítását szükségessé tevő körülmények kevesebb mint tíz nappal az előző visszaállítási időszak vége előtt válnak ismertté, a Bizottság a 38. cikk (3) bekezdésében említett eljárással összhangban azonnal alkalmazandó végrehajtási jogi aktussal elfogadhatja a szükséges ajánlásokat. Legkésőbb 14 nappal az ilyen ajánlások elfogadását követően a Bizottság az e cikk (2) bekezdésével összhangban benyújtja a Tanácsnak az ajánlásra vonatkozó javaslatot.

(5) Ez a cikk nem érinti azokat az intézkedéseket, amelyeket a tagállamok a 25., 27. és 28. cikk alapján a közrendre vagy a belső biztonságra nézve komoly veszélyt jelentő esetekben fogadhatnak el.”

18 Ugyanezen kódex 30. cikke, amint annak címéből következik, meghatározza a 29. cikkben említett, a belső határellenőrzés nélküli térség működését általánosan veszélyeztető kivételes körülmények esetén a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alkalmazandó kritériumokat.

Az osztrák jog

Az útlevelekről szóló törvény

19 A Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (az osztrák állampolgárok útlevélrendszeréről szóló szövetségi törvény [az útlevelekről szóló 1992. évi törvény]) (BGBl. 839/1992) alapügyekben alkalmazandó változata (a továbbiakban: az útlevelekről szóló törvény) 2. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Nemzetközi egyezmény vagy nemzetközi szokásjog eltérő rendelkezése hiányában az osztrák állampolgároknak […] érvényes úti okmánnyal kell rendelkezniük (útlevél vagy útlevél megfelelője) az Osztrák Köztársaság területére történő be- és kilépéshez. […]”

20 E törvény 24. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az a személy, aki

1. az ország területére jogellenesen lép be vagy hagyja el azt (2. §),

[…]

– amennyiben e cselekmény nem minősül bűncselekménynek – 2180 euróig terjedő pénzbírsággal vagy hat hétig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő szabálysértést követ el. Visszaesés esetén a pénzbüntetést és a szabadságelvonással járó büntetést együttesen kell kiszabni, amennyiben súlyosító körülmények állnak fenn.”

A határellenőrzésről szóló törvény

21 A Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (a határátlépés során végzett személyellenőrzésekről szóló szövetségi törvény [a határellenőrzésről szóló törvény]) (BGBl. 435/1996) alapügyekben alkalmazandó változata (a továbbiakban: a határellenőrzésről szóló törvény) „Határátlépés” című 10. §-a következőket írja elő:

„(1) Nemzetközi egyezmény vagy nemzetközi szokásjog eltérő rendelkezése hiányában a külső határt csak határátkelőhelyeken lehet átlépni.

(2) A belső határt bármely ponton át lehet lépni. Amennyiben a nyugalom, a közrend és a közbiztonság fenntartása megköveteli, a szövetségi belügyminiszter a nemzetközi egyezmények korlátain belül jogosult olyan rendeletet hozni, amely úgy rendelkezik, hogy egy adott időszakban a belső határ bizonyos részeit csak határátkelőhelyeken lehet átlépni.

[…]”

22 E törvénynek a „Határellenőrzési kötelezettség” című 11. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A határátkelőhelyeken történő határátlépés […] esetén az érintett személy köteles alávetni magát az ellenőrzésnek (határellenőrzési kötelezettség).

(2) A belső határ átlépése – a 10. § (2) és (3) bekezdésében említett esetek kivételével – nem jár határellenőrzési kötelezettséggel.

[…]”

23 Az említett törvénynek „A határellenőrzés végrehajtása” című 12. §-a az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„A határellenőrzés a hatóság feladata. Amennyiben ennek végrehajtása a közigazgatási hatóság karhatalmi és kényszerintézkedési jogkörének közvetlen gyakorlásával jár, az a rendfenntartó szervek és a rendőrségi főigazgatóság (12b. §) hatáskörébe tartozik. […]”

24 Ugyanezen törvénynek „A rendfenntartó szervek hatásköre” című 12a. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A rendfenntartó szervek jogosultak valamely személy határon történő ellenőrzésére, amennyiben alapos okkal feltételezhető, hogy e személyre a határellenőrzési kötelezettség kiterjed […]”

A határellenőrzésről szóló 114/2019. sz. rendelet

25 A 2019. május 9-i Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló szövetségi belügyminiszteri rendelet) (BGBl. II, 114/2019; a továbbiakban: 114/2019. sz. rendelet) a következőképpen rendelkezik:

„A [határellenőrzésről szóló törvény] 10. §-ának (2) bekezdése alapján a következőket rendeljük el:

1. § A nyugalom, a közrend és a közbiztonság megőrzése érdekében a Szlovén Köztársasággal és Magyarországgal közös belső határokat 2019. május 13. 0.00 óra és 2019. november 13. 24.00 óra között szárazföldön csak határátkelőhelyeken lehet átlépni.

2. § A jelen rendelet 2019. november 13-án éjfélkor hatályát veszti.”

Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

26 Amint az a Bíróság rendelkezésére álló információkból kitűnik, az Osztrák Köztársaság 2015. szeptember 16-án visszaállította a határellenőrzést a Magyarországgal és a Szlovén Köztársasággal közös határain. Az első két hónapban ezen ellenőrzés az 562/2006 rendelet 25. cikkén (jelenleg a Schengeni határellenőrzési kódex 28. cikke) alapult. 2015. november 16-tól kezdődően az Osztrák Köztársaság indokolásul az 562/2006 rendelet 23. és 24. cikkére (jelenleg a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és 27. cikke) hivatkozott. 2016. május 16-tól kezdődően e tagállam négy, a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke alapján egymást követően hozott tanácsi ajánlásra támaszkodva további 18 hónapig végezte az említett ellenőrzést. A negyedik ajánlás 2017. november 10-én hatályát veszítette.

27 2017. október 12-én az Osztrák Köztársaság értesítette a többi tagállamot és több uniós intézményt, köztük a Bizottságot, hogy hat hónapra, a 2017. november 11-től 2018. május 11-ig tartó időszakra visszaállítja a határellenőrzést a Magyarországgal és a Szlovén Köztársasággal

közös határain. Ezen ellenőrzést ezt követően több, egymást követő hat hónapos időszakra, azaz a 2018. május 11-től november 11-ig tartó időszakra, majd a 2018. november 12-től 2019. május 12-ig, valamint a 2019. május 13-tól november 13-ig tartó időszakokra újból visszaállították. Ezt követően e tagállam több értesítést küldött az említett ellenőrzés 2021. novemberig történő visszaállítása érdekében.

A C-368/20. sz. ügy

28 2019. november 16-án az alapügy felperesét, NW-t a határellenőrzési törvény 12a. §-ának (1) bekezdése alapján határforgalom-ellenőrzés alá vonták, amikor a spielfeldi (Ausztria) határátkelőhelyen Szlovéniából személygépkocsival osztrák területre akart beutazni.

29 A határőr NW-t azonosítása céljából útlevelének vagy személyazonosító igazolványának felmutatására szólította fel. NW megkérdezte e határőrt, hogy határforgalom-ellenőrzésről vagy személyazonosság-ellenőrzésről van-e szó. Miután tájékoztatták, hogy határforgalom-ellenőrzésről van szó, NW elkérte az említett határőr szolgálati azonosítási számát. NW-t ezután arra kérték, hogy álljon félre a járművével az út szélére, és az említett ellenőrzéshez egy másik határőr is csatlakozott. A határőrök befejezték az ellenőrzést, és közölték NW-vel a szolgálati azonosítási számukat.

30 2019. december 19-én NW keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Landesverwaltungsgericht Steiermarkhoz (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria), amelyben kifogásolta a karhatalmi és kényszerintézkedési jogkörnek az ellenőrzést végző osztrák hatóságok általi közvetlen gyakorlását. Előadja, hogy a határforgalom-ellenőrzésnek a határellenőrzésről szóló törvény 12a. §-ának (1) bekezdése alapján történő végzése ilyen jogkör gyakorlása során hozott aktusnak minősül.

31 A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a határellenőrzésről szóló 114/2019. sz. rendelet, valamint az útlevelekről szóló törvény – amelyet e rendelet alkalmaz – 24. §-ának (1) bekezdése összeegyeztethető-e az uniós joggal és különösen a Schengeni határellenőrzési kódex rendelkezéseivel, tekintettel többek között az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogára, amelyet az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése, valamint a Charta 45. cikkének (1) bekezdése biztosít, és amelyet a 2004/38 irányelv részletez.

32 Közelebbről e bíróság megjegyzi, hogy az alapügyben szóban forgó határforgalom-ellenőrzés főszabály szerint a Schengeni határellenőrzési kódex 22. cikke értelmében vett tiltott ellenőrzésnek minősül. Ez utóbbi cikk azonban ezen elv alól két kivételt biztosít. Egyrészt e kódex 25. cikkének (1) bekezdése szerint a belső határokon történő határellenőrzést vissza lehet állítani, de kizárólag a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén. Másrészt a belső határokon történő határellenőrzést az említett kódex 29. cikkének (1) bekezdése alapján is vissza lehet állítani, azonban azzal a feltétellel, hogy a külső határellenőrzés végzése terén olyan tartós és súlyos hiányosságok állnak fenn, amelyek veszélyeztetik a belső határellenőrzés nélküli térség működését, valamint a közrendet vagy a belső biztonságot.

33 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az Osztrák Köztársaság által választott eljárásmód, vagyis a belső határokon történő határellenőrzés különböző miniszteri rendeletek egymást követő elfogadása révén történő visszaállítása azt eredményezte, hogy a határellenőrzés visszaállítása meghaladta a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében meghatározott legfeljebb hat hónapos időtartamot. E bíróság ennélfogva arra keresi a választ, hogy ezen eljárásmód megfelel-e az uniós jognak, és különösen e kódex 25. és 29. cikkének.

34 A kérdést előterjesztő bíróság többek között úgy véli, hogy bár az Osztrák Köztársaság a belső határellenőrzés visszaállításának igazolása érdekében kezdetben a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikkére hivatkozott, ezt követően – mivel 2017. november 11. után a Bizottság nem terjesztett a Tanács elé új javaslatot a belső határellenőrzés e cikk alapján történő meghosszabbítására – e tagállam ezen időponttól kezdődően a határellenőrzés visszaállítása meghosszabbításának igazolása érdekében csak e kódex 25. cikkének (1) bekezdésére hivatkozhatott.

35 Következésképpen az előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés, hogy tekintettel arra, hogy maga a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének szövege kizárja a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása megengedett maximális időtartamának túllépését, a tagállam továbbra is szabadon elfogadhat-e egymást követően és megszakítás nélkül a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását előíró olyan miniszteri rendeleteket, amelyek együttes hatása meghaladja e maximális időtartamot.

36 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy azok az értesítések, amelyekben a szövetségi belügyminiszter tájékoztatta a Bizottságot a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról, nem az EUMSZ 72. cikken alapultak, mivel e cikket az érintett értesítések egyikében sem említették. Mindenesetre e bíróság kételkedik abban, hogy lehet-e hivatkozni az EUMSZ 72. cikkre, mivel az említett kódex eltérést engedő rendelkezései maguk a belső határokon történő határellenőrzés területén a közrendre és a belső biztonságra vonatkozó kivételeknek minősülnek, következésképpen azok az EUMSZ 72. cikk tekintetében *lex specialisnak* tekintendők. A belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának ugyanezen kódex által előírt időbeli korlátozása elveszítené hatékony érvényesülését, ha a másodlagos jogban kifejezetten rögzített határidő lejártát követően valamely tagállam ismételten hivatkozhatna az EUMSZ 72. cikkre.

37 E körülmények között a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek nemzeti rendeletek sorozata révén a határellenőrzés visszaállítása meghosszabbítása időtartamainak halmozódását idézik elő, és ezáltal a [Schengeni határellenőrzési kódex] 25. és 29. cikke szerinti kétéves időbeli korlátot meghaladóan, és [ezen kódex] 29. cikke szerinti megfelelő tanácsi végrehajtási határozat nélkül lehetővé válik a határellenőrzés visszaállítása?

Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

2) Úgy kell-e értelmezni az uniós polgároknak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és [a Charta] 45. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabad mozgáshoz való jogát – különösen a belső határokon történő személyellenőrzés hiányának [az említett kódex] 22. cikkében rögzített elvére tekintettel –, hogy ez a jog magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot, a Szerződésekben és különösen [az e kódexben] meghatározott feltételekkel és kivételekkel?”

A C-369/20. sz. ügy

38 NW már 2019. augusztus 29-én is be kívánt utazni osztrák területre a spielfeldi határátkelőhelyen keresztül.

39 Az érintett határőr által szúrópróbaszerűen végzett ellenőrzések során felkérték NW-t útlevelének felmutatására. NW ekkor megkérdezte, hogy határforgalom-ellenőrzésről vagy személyazonosság-ellenőrzésről van-e szó. Miután e határőr válaszul azt közölte, hogy határforgalom-ellenőrzésről van szó, NW megtagadta az útlevelének felmutatását, és vezetői engedélyével igazolta magát, mivel úgy vélte, hogy ezen időszakban a határellenőrzés ellentétes az uniós joggal. Bár az említett határőr többször is felszólította NW-t, hogy mutassa be útlevelét, és tájékoztatta arról, hogy ennek megtagadásával megsérti az útlevelekről szóló törvényt, az érintett nem mutatott fel útlevelet. Következésképpen e határőr véget vetett az érintett ellenőrzésnek, és tájékoztatta NW-t arról, hogy feljelentést tesz ellene.

40 Az NW-nek felrótt cselekményekről Stájerország rendőrségi főigazgatóságának rendőrei 2019. szeptember 6-án tájékoztatták az osztrák hatóságokat.

41 A 2019. szeptember 9-i szabálysértési határozat megállapította, hogy NW az útlevelekről szóló törvény 2. §-ának (1) bekezdésébe ütköző szabálysértést követett el. Az e szabálysértési határozattal szemben 2019. szeptember 23-án benyújtott panaszában NW egyrészt arra hivatkozott, hogy az így lefolytatott határforgalom-ellenőrzés jogellenes volt, mivel a Schengeni határellenőrzési kódex III. címe semmilyen jogalapot nem biztosított az érintett ellenőrzéshez, másrészt pedig arra, hogy ezen ellenőrzés és a 2019. szeptember 9-i szabálysértési határozat sérti az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének és e kódex 22. cikkének együttesen értelmezett rendelkezései által számára biztosított szabad mozgáshoz való jogot.

42 A 2019. november 7-i szabálysértési határozatban NW terhére rótták azt is, hogy az osztrák területre való beutazásakor anélkül lépte át az osztrák határt, hogy érvényes úti okmánnyal rendelkezett volna. Ennélfogva megállapították, hogy NW megsértette az útlevelekről szóló törvény 2. §-ának (1) bekezdését, és e törvény 24. §-ának (1) bekezdése alapján 36 euró összegű bírság megfizetésére kötelezték.

43 NW e határozattal szemben keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, amely arra keresi a választ, hogy azon ellenőrzés, amelynek NW-t alávetették, valamint az ennek következtében vele szemben kiszabott szankció összeegyeztethető-e az uniós joggal.

44 Közelebbről, a jelen ítélet 31–35. pontjában kifejtett megfontolásokon túlmenően a kérdést előterjesztő bíróság egyrészt arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésére és a Charta 45. cikkének (1) bekezdésére tekintettel az uniós polgároknak joguk van-e ahhoz, hogy a belső határokon ne vonják őket határforgalom-ellenőrzés alá abban az esetben, ha az ilyen ellenőrzés nem felel meg a Szerződésekben és különösen a Schengeni határellenőrzési kódexben előírt feltételeknek, és/vagy nem tartozik az azokban előírt kivételek hatálya alá.

45 Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a Bíróságnak az 1999. szeptember 21-i Wijsenbeek ítéletből (C-378/97, EU:C:1999:439, 43. és 44. pont) eredő ítélkezési gyakorlata értelmében a tagállamok továbbra is jogosultak arra, hogy valamely személyt a személyazonosságának vizsgálata során érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél felmutatására kötelezzenek, és e kötelezettség megsértését szankcionálják. A nemzeti jog olyan rendelkezéseit, mint az útlevelekről szóló törvény 24. §-át azonban az uniós joggal összhangban kell értelmezni. Többek között a Bíróságnak a 2003. április 10-i Steffensen ítéletből (C-276/01, EU:C:2003:228, 66–71. pont) eredő ítélkezési gyakorlata értelmében biztosítani kell azt, hogy valamely nemzeti rendelkezés konkrét alkalmazása összeegyeztethető legyen az alapjogokkal.

46 Így a 2018. december 13-i Touring Tours und Travel és Sociedad de Transportes ítéletben (C-412/17 és C-474/17, EU:C:2018:1005) a Bíróság kimondta, hogy ha valamely szankció egy olyan ellenőrzésnek való alávetés tűrésére vonatkozó kötelezettség tiszteletben tartásának biztosítására irányul, amely kötelezettség maga nem egyeztethető össze az uniós joggal, e szankció maga is ellentétes e joggal.

47 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a jelen ügyben az útlevelekről szóló törvény 2. §-ának (1) bekezdése rögzíti az érvényes úti okmánnyal való rendelkezés általános kötelezettségét. Az e törvény 24. §-ának (1) bekezdésében előírt különös kötelezettség azt jelenti, hogy az érintettnek nemcsak rendelkeznie kell útlevéllel, hanem azt az uniós joggal ellentétes határforgalom-ellenőrzés során fel is kell mutatnia. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy az ilyen kötelezettség összeegyeztethető-e az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésével és a Charta 45. cikkének (1) bekezdésével.

48 E körülmények között a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétesek-e az uniós joggal az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek nemzeti rendeletek sorozata révén a határellenőrzés visszaállítása meghosszabbítása időtartamainak halmozódását idézik elő, és ezáltal a [Schengeni határellenőrzési kódex] 25. és 29. cikke szerinti kétéves időbeli korlátot meghaladóan, és [ezen kódex] 29. cikke szerinti megfelelő tanácsi végrehajtási határozat nélkül lehetővé válik a határellenőrzés visszaállítása?

2) Úgy kell-e értelmezni az uniós polgároknak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és [a Charta] 45. cikkének (1) bekezdésében rögzített szabad mozgáshoz való jogát – különösen a belső határokon történő személyellenőrzés hiányának [az említett kódex] 22. cikkében rögzített elvére tekintettel –, hogy ez a jog magában foglalja a belső határokon történő személyellenőrzés alá vonás elkerüléséhez való jogot, a Szerződésekben és különösen [az e kódexben] meghatározott feltételekkel és kivételekkel?

3) A második kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és [a Charta] 45. cikkének (1) bekezdését a szabad mozgáshoz való jog hatékony érvényesülésére tekintettel, hogy e rendelkezésekkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely szabálysértési szankció terhe mellett arra kötelez egy személyt, hogy a belső határokon át történő beutazáskor útlevelet vagy személyazonosító igazolványt mutasson fel akkor is, ha a belső határokon történő konkrét határellenőrzés az uniós jogi rendelkezésekbe ütközik?”

A Bíróság előtti eljárás

49 A Bíróság elnöke a 2020. szeptember 10-i határozatával az eljárás írásbeli és szóbeli szakaszának lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából a C-368/20. és C-369/20. sz. ügyeket egyesítette.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A C-368/20. sz. ügyben előterjesztett első kérdésről és a C-369/20. sz. ügyben előterjesztett első kérdésről

50 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ennek érdekében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia a feltett kérdéseket (2021. október 26-i PL Holdings ítélet, C-109/20, EU:C:2021:875, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 A Bíróság rendelkezésére álló, a jelen ítélet 26. és 27. pontjában ismertetett információk szerint az Osztrák Köztársaság 2015-ben a Magyarországgal és a Szlovén Köztársasággal közös határain visszaállította a határellenőrzést. Ezen ellenőrzést több alkalommal is visszaállították. A határellenőrzésnek a kérdést előterjesztő bíróság által említett utolsó visszaállítása 2021 novemberéig tartott. Amint ezen információkból kitűnik, az említett határellenőrzés visszaállításának igazolása érdekében az Osztrák Köztársaság az érintett időszakot illetően a Schengeni határellenőrzési kódex 25–29. cikkében szereplő különböző rendelkezésekre hivatkozott. Nem vitatott, hogy az e kódex 29. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadott négy tanácsi ajánlás közül – amelyekre e tagállam ezen ellenőrzés visszaállításának igazolása érdekében hivatkozott – az utolsó ajánlás 2017. november 10-én hatályát veszítette. Ezen időpontot követően a határellenőrzés visszaállítására nyilvánvalóan az említett kódex 25. és 27. cikke alapján került sor 2021 novemberéig.

52 Így az NW-t érintő két, 2019. augusztus 29-én és november 16-án foganatosított ellenőrzési intézkedés, amelyek jogszerűségét az alapügyekben vitatják, nem a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke alapján elfogadott tanácsi ajánlásokon, hanem e kódex 25. és 27. cikkén alapult. Márpedig ezen ellenőrzési intézkedések foganatosításának időpontjában a Szlovén Köztársasággal közös határon végzett ellenőrzésnek az Osztrák Köztársaság által e 25. és 27. cikk alapján elrendelt visszaállítása már meghaladta az e kódex 25. cikkének (4) bekezdésében – a határellenőrzésnek az említett 25. és 27. cikk alapján történő visszaállítására – előírt legfeljebb hat hónapos időtartamot.

53 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a C-368/20. sz. ügyben előterjesztett első kérdéssel és a C-369/20. sz. ügyben előterjesztett első kérdéssel az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a belső határokon történő határellenőrzésnek az e kódex 25. és 27. cikke alapján történő ideiglenes visszaállítása, amennyiben e határellenőrzésnek az említett kódex 25. cikkében előírt időszakok egymást követő alkalmazásából eredő visszaállítása meghaladja az e 25. cikk (4) bekezdésében rögzített legfeljebb hat hónapos teljes időtartamot.

54 Elöljáróban rá kell mutatni arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke, amely a 26–35. cikkel együtt e kódex III. címének a határellenőrzésnek az Unió belső határain történő ideiglenes visszaállításáról szóló II. fejezetében szerepel, előírja a valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély esetén a határellenőrzés ilyen visszaállítását szabályozó általános keretet, és rögzíti többek között azokat a maximális időtartamokat, amelyekre az ilyen ellenőrzés visszaállítható. Közelebbről, e kódex 25. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállam kivételesen visszaállíthatja e határellenőrzést egy korlátozott, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve e veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napot.

Mindenesetre az említett határellenőrzés ideiglenes visszaállításának időtartama nem lépheti túl az említett veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket. Az említett kódex 25. cikkének (3) bekezdése szerint, ha e veszély továbbra is fennáll, a tagállam e határellenőrzést legfeljebb 30 napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja. Végül, noha e kódex 25. cikkének (4) bekezdése alapján az ilyen határellenőrzés visszaállításának teljes időtartama – beleértve az e 25. cikk (3) bekezdése szerinti meghosszabbításokat is – nem haladhatja meg a hat hónapot, ez utóbbi rendelkezés kimondja, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikkében említett kivételes körülmények esetén ez a teljes időtartam két évre meghosszabbítható.

55 NW és a Bizottság azt állítja, hogy a belső határokon történő határellenőrzésnek az e kódex 25. és 27. cikke alapján – az említett kódex 25. cikkének (4) bekezdésében előírt legfeljebb hat hónapos időtartamot meghaladó időszakra – történő visszaállítása szükségszerűen ezen ellenőrzések uniós joggal való összeegyeztethetetlenségét vonja maga után. E felek szerint csak a jellegénél fogva új, komoly veszély indokolhatja e 25. cikk újbóli alkalmazását, következésképpen pedig az e rendelkezésben a belső határokon történő határellenőrzés tekintetében előírt időtartamok újbóli alkalmazását. Bár a francia és a svéd kormány azt állítja, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető újabb komoly veszély ezen időtartamok újbóli alkalmazását vonhatja maga után, a francia kormánynak – az osztrák és a dán kormányhoz hasonlóan – továbbá az is a véleménye, hogy a korábbi veszély új értékelésének is lehetővé kell tennie a releváns rendelkezések újbóli alkalmazását. Végül a német kormány azzal érvel, hogy a tagállamoknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy közvetlenül az EUMSZ 72. cikkre hivatkozva eltérjenek az említett időtartamoktól.

56 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (2021. május 12-i Bundesrepublik Deutschland [Az Interpol vörös riasztása] ítélet, C-505/19, EU:C:2021:376, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

57 Mindenekelőtt, ami a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének szövegét illeti, meg kell jegyezni, hogy a „nem haladhatja meg a hat hónapot” kifejezés ezen időtartam túllépésének minden lehetőségét kizárni látszik.

58 Ami ezt követően azt a szövegkörnyezetet illeti, amelybe a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdése illeszkedik, és ami először is e cikk többi rendelkezését illeti, meg kell jegyezni egyrészt, hogy e kódex 25. cikke világosan és pontosan rögzíti mind a belső határokon történő határellenőrzés eredeti visszaállításának, mind pedig ezen ellenőrzés bármely meghosszabbításának maximális időtartamát, ideértve az ilyen ellenőrzésre alkalmazandó maximális teljes időtartamot is.

59 Az 1051/2013 rendelet (1) preambulumbekezdéséből – amely rendelet az 562/2006/EK rendeletbe bevezette a legfeljebb hat hónapos időtartamra vonatkozó szabályt, amelyet később a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdése is átvett – ugyanis kitűnik, hogy az uniós jogalkotó rögzíteni kívánta a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozó feltételeket és eljárásokat annak biztosítása céljából, hogy ezen intézkedésekre csak kivételes jelleggel és az arányosság elvének betartása mellett kerüljön sor. Ezen (1) preambulumbekezdést a Schengeni határellenőrzési kódex (22) preambulumbekezdése is átvette.

60 Másrészt meg kell jegyezni, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (3) bekezdésének megfelelően, ha az eredeti komoly veszély az e cikk (1) bekezdésében előírt 30 napot meghaladóan is fennáll, az érintett tagállam ezt az ellenőrzést ugyanazon indokokkal, mint amelyek a határellenőrzés eredeti visszaállítását is igazolták, valamint az esetleges új elemek figyelembevételével legfeljebb 30 napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja.

61 Ebből következik, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében szereplő, e cikk (3) bekezdésére való kifejezett utalás miatt a határellenőrzés e (3) bekezdés alapján elrendelt, egymást követő meghosszabbításainak teljes időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot. Ugyanígy a belső határokon történő határellenőrzés eredeti maximális időtartama, amennyiben azt az említett cikk (1) bekezdése értelmében a komoly veszély várható időtartamára figyelemmel határozzák meg, kétségtelenül meghaladhatja a 30 napot, mindazonáltal ezen időtartam sem haladhatja meg a hat hónapot, ellenkező esetben az e cikk (4) bekezdésében szereplő „teljes” melléknév használata, valamint az e bekezdésben a (3) bekezdésre való hivatkozás értelmét veszítené.

62 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy bár a tagállam a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (3) bekezdésében említett „bármilyen új elem[re]” hivatkozhat a belső határokon történő határellenőrzés 30 napot meg nem haladó, megújítható időtartamokra történő meghosszabbításának igazolása érdekében, ezen elemeknek közvetlen összefüggésben kell lenniük a határellenőrzés visszaállítását eredetileg indokoló veszéllyel, ugyanis az határellenőrzés meghosszabbítását e rendelkezés szövege értelmében a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének „(1) bekezdésében említettekkel megegyező okok alapján” kell elrendelni.

63 Másodszor meg kell állapítani, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke, amennyiben előírja az Unió belső határain történő határellenőrzés visszaállításának lehetőségét, e kódex általános rendszerére tekintettel kivételt képez az említett kódex 22. cikkében előírt azon elv alól, amely értelmében a belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától. E kódex 1. cikke szerint ugyanis e jogi aktus célja, hogy biztosítsa az Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét.

64 Márpedig, amint azt a Bíróság kimondta, és amint arra a Schengeni határellenőrzési kódex (27) preambulumbekezdése emlékeztet, a személyek szabad mozgása alóli kivételeket és eltéréseket szigorúan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 1986. június 3-i Kempf ítélet, EU:C:1986:223, 13. pont; 2008. július 10-i Jipa ítélet, C-33/07, EU:C:2008:396, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

65 A Schengeni határellenőrzési kódex (21)–(23) preambulumbekezdése ebből a szempontból mondja ki, hogy egy belső határok nélküli olyan térségben, ahol a személyek szabadon mozoghatnak, és amely térség az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió egyik fő vívmánya, a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának kivételes intézkedésnek kell maradnia, amelyre csak végső lehetőségként kerülhet sor.

66 Az, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének rendelkezéseit ily módon szigorúan kell értelmezni, e kódex 25. cikke (4) bekezdésének olyan értelmezése ellen szól, miszerint az, ha az eredetileg azonosított veszély továbbra is fennáll – még ha azt új elemekre tekintettel értékelik is, vagy ha a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének utolsó fordulatára tekintettel újraértékelik a veszély elhárítása érdekében bevezetett határellenőrzés szükségességét és arányosságát –, elegendő ahhoz, hogy igazolja e határellenőrzésnek az említett rendelkezésben

előírt legfeljebb hat hónapos időtartamot meghaladó időszakra történő visszaállítását. Az ilyen értelmezés ugyanis gyakorlatilag lehetővé tenné a belső határokon a határellenőrzés korlátlan időre való visszaállítását ugyanazon veszély miatt, megsértve ezáltal magát a belső határokon történő határellenőrzés hiányának az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésében kimondott és az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésében felidézett elvét.

67 Harmadszor, ami a Schengeni határellenőrzési kódex III. címének II. fejezetében szereplő többi rendelkezést illeti, egyrészt meg kell jegyezni, hogy az e kódex 25. cikke alapján a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítása érdekében elvégzendő értékelés típusát és a követendő eljárást részletesen behatárolja a kódex 26–28. cikke.

68 A Schengeni határellenőrzési kódex 26. és 27. cikkéből többek között kitűnik, hogy mind a belső határokon történő határellenőrzés e kódex 25. cikke alapján történő visszaállításának, mind pedig e határellenőrzés bármely meghosszabbításának egyrészt a megállapított veszély tekintetében szükségesnek és azzal arányosnak kell lennie, másrészt pedig tiszteletben kell tartania az említett kódexben kifejezetten előírt részletes kritériumokat és eljárási szabályokat, ami azt sugallja, hogy ha pusztán az e szükségességi és arányossági kritériumokra tekintettel történő újraértékelés elegendő lenne annak igazolásához, hogy a belső határokon történő határellenőrzést e 25. cikk alapján hat hónapon túlmenő időtartamra állítsák vissza, az uniós jogalkotó ezt kifejezetten előírta volna.

69 A Schengeni határellenőrzési kódex ezen értelmezését támasztja alá e kódex (23) preambulumbekezdése is, amely kimondja, hogy mivel a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítása érinti a személyek szabad mozgását, az ilyen ellenőrzés visszaállítására vonatkozó döntést csakis közösen elfogadott, különleges objektív kritériumok szerint szabad meghozni. Az említett kódex 25. cikke alapján a belső határokon visszaállított határellenőrzésnek a kódex 25. cikkének (4) bekezdésében kifejezetten előírt maximális időtartamon túli meghosszabbítása ugyanis nehezen egyeztethető össze a határellenőrzés ilyen visszaállítását szabályozó egyértelmű és objektív kritériumok közös megegyezéssel történő megállapításával.

70 Másrészt a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének olyan értelmezése, miszerint az e cikk (1) bekezdése értelmében vett veszély esetén a tagállam túllépheti az említett cikk (4) bekezdésében a belső határokon történő határellenőrzésre előírt hat hónapos teljes időtartamot, megfosztaná értelmétől az uniós jogalkotó által tett, egyrészt a belső határokon ugyanezen cikk alapján visszaállított határellenőrzés, másrészt pedig az e kódex 29. cikkében említett, a belső határellenőrzés nélküli térség működését általánosan veszélyeztető kivételes körülmények között visszaállított határellenőrzés közötti különbségtételt, mivel a jogalkotó az utóbbi határellenőrzés vonatkozásában kifejezetten egy hosszabb, legfeljebb kétéves időtartamot írt elő. Ezen értelmezés szerint ugyanis a belső határokon az említett kódex 25. cikke alapján visszaállított határellenőrzést határozatlan időtartamra meg lehetne hosszabbítani, amely ennélfogva meghaladhatná a két évet, még akkor is, ha az ugyanezen kódex 29. cikkében említett körülmények nem állnak fenn, illetve az e kódex 30. cikkében előírt különös kritériumok nem teljesülnek. Egyébiránt az ilyen értelmezés ellentétes a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (4) bekezdésének utolsó mondatával, mivel e rendelkezés előírja, hogy e kódex 29. cikke alapján lehet a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának maximális időtartamát két évre meghosszabbítani, nem pedig az említett kódex 25. cikke alapján.

71 Ugyanakkor a belső határokon történő ellenőrzésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke szerinti, legfeljebb kétéves időtartamra történő visszaállítása nem akadályozza meg az érintett tagállamot abban, hogy a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető újabb komoly veszély felmerülése esetén – közvetlenül e két év leteltét követően – e kódex 25. cikke alapján legfeljebb hat hónapra visszaállítsa a határellenőrzést, feltéve hogy az ez utóbbi rendelkezésben előírt feltételek teljesülnek. Amint ugyanis a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikkének (5) bekezdéséből kitűnik, e kódex 29. cikke nem érinti azokat az intézkedéseket, amelyeket a tagállamok a 25., 27. és 28. cikk alapján a közrendre vagy a belső biztonságra nézve komoly veszélyt jelentő esetekben fogadhatnak el.

72 Végül, ami a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdése, valamint maga a kódex által követett célt illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az említett kódex a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség általánosabb keretébe illeszkedik, ahol az EUSZ 3. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése szerint biztosított a személyek szabad mozgása, amely többek között a külső határok ellenőrzésére vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul (lásd analógia útján: 2020. február 5-i Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Tengerészek felvétele a rotterdami kikötőben] ítélet, C-341/18, EU:C:2020:76, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E keret célja, hogy tiszteletben tartsa a megfelelő egyensúlyt egyrészt a személyek szabad mozgása, másrészt pedig annak szükségessége között, hogy biztosítsák a közrendet és a belső biztonságot azon a területen, ahol e személyek mozognak.

73 Mindenekelőtt ugyanis a Schengeni határellenőrzési kódex 26. cikke arra kötelezi a belső határokon történő határellenőrzést e kódex 25. cikke alapján visszaállítani kívánó tagállamot, hogy ezen ellenőrzésnek a megállapított veszélyhez viszonyított arányosságára vonatkozó értékelése keretében vegye figyelembe különösen egyrészt a közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető veszély várható hatását, másrészt pedig az ilyen ellenőrzésnek a belső határellenőrzés nélküli térségen belül a személyek szabad mozgására gyakorolt várható hatását.

74 Továbbá a Schengeni határellenőrzési kódex (22) preambulumbekezdése hangsúlyozza, hogy a személyeknek a belső határokon történő határellenőrzés nélkül történő szabad mozgását lehetővé tevő térség létrehozása az Unió egyik fő vívmánya, és hogy e térségben közösen kell fellépni a közrendet vagy belső biztonságot komolyan veszélyeztető helyzetekben, ezért kivételes körülmények között lehetővé kell tenni a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítását, anélkül azonban, hogy ez veszélyeztetné a személyek szabad mozgásának elvét. E (22) preambulumbekezdés kifejti továbbá, hogy a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására vonatkozó feltételek és eljárások meghatározásának célja annak biztosítása, hogy ezen ellenőrzésre csak kivételes jelleggel és az arányosság elvének betartása mellett kerüljön sor, biztosítva ezáltal azt, hogy az ilyen ellenőrzés bármilyen ideiglenes visszaállításának időtartama a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon.

75 Végül az 1051/2013 rendelet (2) preambulumbekezdéséből következik, hogy a belső határokon történő határellenőrzést többek között szigorúan korlátozott időtartamra lehet csak visszaállítani, és ennek különleges, objektív kritériumokon kell alapulnia. Ugyanezen megfontolások szerepelnek jelenleg a Schengeni határellenőrzési kódex (23) preambulumbekezdésében is.

76 A Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében előírt, legfeljebb hat hónapos időtartamra vonatkozó szabály által követett cél tehát ezen általános célkitűzés keretébe illeszkedik, amely célkitűzés abban áll, hogy a szabad mozgás elvét összhangba hozzák a tagállamoknak a területük biztonságának biztosításához fűződő érdekével.

77 Noha következésképpen igaz, hogy a belső határellenőrzés nélküli térségben valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély időben nem szükségszerűen korlátozott, az uniós jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a hat hónapos időszak elegendő ahhoz, hogy az érintett tagállam – adott esetben más tagállamokkal együttműködve – olyan intézkedéseket hozzon, amelyek lehetővé teszik az ilyen veszély elhárítását, majd e hat hónapos időszakot követően ismét biztosítsa a szabad mozgás elvét.

78 A jelen ítélet 57–77. pontjában kifejtett megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására előírt legfeljebb hat hónapos időtartam kötelező jellegű, így annak túllépése szükségszerűen azzal a következménnyel jár, hogy e kódexszel összeegyeztethetetlen bármilyen, ezen időtartam leteltét követően az említett kódex 25. és 27. cikke alapján a belső határokon visszaállított határellenőrzés.

79 E megfontolásokból az is kitűnik, hogy ezen időtartam újra csak abban az esetben alkalmazható, ha az érintett tagállam bizonyítani tudja a közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető újabb komoly veszély fennállását. Ebben az esetben a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkében előírt új, meghatározott időtartamú időszakok kezdődhetnek, feltéve hogy e tagállam az e kódex 26–28. cikkében előírt valamennyi kritériumot és eljárási szabályt tiszteletben tartja.

80 Azon feltételeket illetően, amelyek mellett egy adott veszély újnak tekinthető ahhoz a veszélyhez képest, amely a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke alapján a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását korábban indokolta, meg kell jegyezni, hogy amikor az érintett tagállam értesíti a többi tagállamot és a Bizottságot az Unió belső határain történő határellenőrzés visszaállítására irányuló szándékáról, e kódex 27. cikkének (1) bekezdése többek között „a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását szükségessé tevő körülmények[re]” és az érintett tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető, „komoly veszélyt jelentő események[re]” utal. Ugyanígy az említett kódex 27. cikkének (5) bekezdése a „határokon történő határellenőrzés visszaállítására okot adó esemé[nyre]” utal.

81 Ennélfogva mindig e körülményekre és eseményekre tekintettel kell értékelni azt a kérdést, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében előírt, legfeljebb hat hónapos időtartam elteltével a tagállamot fenyegető veszély ugyanaz maradt-e, vagy olyan új veszélyről van szó, amely lehetővé teszi e tagállam számára, hogy közvetlenül ezen hat hónapos időszak végét követően folytassa a belső határokon történő határellenőrzést az új veszély ily módon történő elhárítása érdekében. E körülmények között meg kell állapítani – amint azt a Bizottság lényegében állítja –, hogy az eredetileg azonosítottól eltérő új veszély felmerülése, a többi alkalmazandó feltétel tiszteletben tartása mellett, igazolhatja az e kódex 25. cikkében a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására előírt időtartamok ismételt alkalmazását.

82 A jelen ügyben, és amint azt a Bizottság is állítja, úgy tűnik – amit azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia –, hogy 2017. november 10-ét, vagyis a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke alapján elfogadott négy tanácsi ajánlás közül az utolsó hatályvesztésének időpontját követően az Osztrák Köztársaság nem bizonyította az e kódex 25. cikke értelmében vett olyan új veszély fennállását, amely indokolta volna az e 25. cikkben előírt időtartamok ismételt alkalmazását, és amely így lehetővé tette volna annak megállapítását, hogy azon két ellenőrzési intézkedés, amelynek NW-t 2019. augusztus 29-én, illetve november 16-án alávetették, az említett kódex 25. cikkének (4) bekezdésében előírt legfeljebb hat hónapos teljes időtartamon belül történt.

83 E megfontolásokat nem kérdőjelezi meg a német kormány által hivatkozott azon érvelés, miszerint, ha kivételes körülmények indokolják, a tagállamok hivatkozhatnak az EUMSZ 72. cikkre annak érdekében, hogy eltérjenek a Schengeni határellenőrzési kódexnek a belső határokon történő ideiglenes határellenőrzés visszaállítására vonatkozó maximális teljes időtartamokat rögzítő rendelkezéseitől.

84 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint, noha alapvető biztonsági érdekeik meghatározása, valamint a külső és belső biztonságukat szolgáló megfelelő intézkedések meghozatala kizárólag a tagállamok feladatkörébe tartozik, önmagában az a tény, hogy valamely nemzeti intézkedést, mint például a belső határokon történő határellenőrzésre vonatkozó döntést, a nemzeti biztonság védelme érdekében fogadtak el, nem eredményezi az uniós jog alkalmazhatatlanságát, és nem mentesíti a tagállamokat az uniós jog tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségük alól (lásd ebben az értelemben: 2021. július 15-i Ministrstvo za obrambo ítélet, C-742/19, EU:C:2021:597, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Szükségképpen ez vonatkozik a valamely tagállam közrendjének fenntartása érdekében elfogadott nemzeti intézkedésekre is.

85 Ami konkrétan az EUMSZ 72. cikket illeti, igaz, hogy e rendelkezés előírja, hogy az EUM-Szerződés V. címe nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.

86 Amint azt azonban a Bíróság már megállapította, az EUM-Szerződés a közrendet vagy a közbiztonságot esetlegesen érintő esetekben alkalmazható kifejezett eltéréseket csak a 36., 45., 52., 65., 72., 346. és 347. cikkében ír elő, amelyek kivételes és jól körülhatárolt esetekre vonatkoznak. Az EUMSZ 72. cikkben előírt eltérést az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében szigorúan kell értelmezni. Ebből következik, hogy e 72. cikket nem lehet oly módon értelmezni, hogy az a tagállamokra olyan hatáskört ruház, amely alapján azok pusztán a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos hatásköreikre hivatkozva eltérhetnek az uniós jog rendelkezéseitől (lásd ebben az értelemben: 2020. december 17-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása] ítélet, C-808/18, EU:C:2020:1029, 214. és 215. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

87 Ami a Schengeni határellenőrzési kódexet illeti, a jelen ítélet 72–77. pontjában kifejtett megfontolásokból kitűnik, hogy az e kódex 25. cikkének (4) bekezdésében szereplő legfeljebb hat hónapos teljes időtartam rögzítése mellett való döntés – amely időtartam az említett kódex 29. cikkében foglalt kivételes körülmények esetén legfeljebb kétéves időtartamra meghosszabbítható – a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának módjaira vonatkozó azon átfogó keretszabályozás részét képezi, amelyet az uniós jogalkotó az EUSZ 3. cikk (2) és (6) bekezdésének, az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdésének, az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése j) pontjának, valamint az EUMSZ 77. cikk (2) bekezdése b) és e) pontjának együttesen értelmezett rendelkezései által a részére biztosított hatáskörök gyakorlása keretében alakított ki.

88 Márpedig e keretszabályozás célja ily módon éppen az EUSZ 3. cikk (2) bekezdésében figyelembe vett megfelelő egyensúly biztosítása egyrészt az Uniónak a személyek szabad mozgását biztosító, belső határok nélküli térség létrehozására irányuló célkitűzése, másrészt a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedések között.

89 Következésképpen, figyelembe véve a személyek szabad mozgásának alapvető fontosságát az Uniónak az EUSZ 3. cikkben említett célkitűzései között, valamint a jelen ítélet 58–77. pontjában kifejtett, arra vonatkozó megfontolásokat, hogy az uniós jogalkotó milyen részletesen behatárolta a tagállamok azon lehetőségét, hogy a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításával e szabadságba beavatkozzanak, amely részletes szabályozás az uniós jogalkotónak a szóban forgó különböző érdekek mérlegelésére irányuló szándékát bizonyítja, meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésében szereplő, legfeljebb hat hónapos teljes időtartamra vonatkozó szabály előírásakor kellően figyelembe vette a közrenddel és belső biztonsággal kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.

90 Ebből következik, hogy az EUMSZ 72. cikk nem teszi lehetővé, hogy valamely tagállam a közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély elhárítása érdekében a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és 27. cikke alapján a belső határokon ideiglenes határellenőrzést állítson vissza olyan időtartamra, amely meghaladja az e kódex 25. cikkének (4) bekezdésében kifejezetten előírt legfeljebb hat hónapos teljes időtartamot.

91 Egyébiránt meg kell jegyezni, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikke (4) bekezdésének megfelelően, ha a belső határokon történő határellenőrzést visszaállítani szándékozó tagállamtól kapott értesítésben foglalt információk alapján a Bizottságnak aggályai vannak a határellenőrzés tervezett visszaállításának szükségességét vagy arányosságát illetően, erről véleményt kell kiadnia. Márpedig a jelen ügyekben, amint azt a tárgyaláson maga a Bizottság is kifejezetten elismerte, ezen intézmény az Osztrák Köztársaságtól kapott – az e tagállam által a belső határokon 2017. november 10-től kezdődően visszaállított határellenőrzésekről való – értesítéseket követően nem adott ki ilyen véleményt, jóllehet az említett intézmény úgy véli, hogy ezen időponttól kezdődően ezen ellenőrzések összeegyeztethetetlenek voltak a Schengeni határellenőrzési kódex rendelkezéseivel, következésképpen pedig az uniós joggal.

92 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex által bevezetett szabályok megfelelő érvényesülésének biztosítása érdekében alapvető fontosságú, hogy amikor valamely tagállam vissza kívánja állítani a belső határokon a határellenőrzést, mind a Bizottság, mind a tagállamok gyakorolják az e kódex által – különösen az említett kódex 27. cikkében kifejezetten előírt információcserét, vélemények kiadását, konzultációt és adott esetben kölcsönös együttműködést illetően – rájuk ruházott hatásköröket.

93 Mindemellett önmagában az a tény, hogy valamely konkrét esetben a tagállam által a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikkének (1) bekezdése alapján tett értesítést követően a Bizottság nem ad ki olyan véleményt, amelyben a bejelentett ellenőrzést e kódexszel összeegyeztethetetlennek tartja, önmagában nem befolyásolja az említett kódex rendelkezéseinek a Bíróság általi értelmezését.

94 A fenti megfontolások összességére tekintettel a C-368/20. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre és a C-369/20. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a belső határokon történő határellenőrzés valamely tagállam által e kódex 25. és 27. cikke alapján történő ideiglenes visszaállítása, amennyiben annak időtartama meghaladja az e 25. cikk (4) bekezdésében rögzített legfeljebb hat hónapos teljes időtartamot, és nem áll fenn olyan új veszély, amely az említett 25. cikkben előírt időszakok újbóli alkalmazását indokolná.

A C-368/20. sz. ügyben előterjesztett második kérdésről és a C-369/20. sz. ügyben előterjesztett második kérdésről

95 A jelen ügyekben feltett első kérdésekre adott válaszra tekintettel sem a C-368/20. sz. ügyben előterjesztett második kérdésre, sem a C-369/20. sz. ügyben előterjesztett második kérdésre nem szükséges válaszolni.

A C-369/20. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésről

96 A C-369/20. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdésével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely értelmében a tagállam szankció terhe mellett arra kötelez valamely személyt, hogy az e tagállam területére belső határon keresztül történő belépésekor útlevelet vagy személyazonosító igazolványt mutasson fel, amennyiben a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása, amelynek keretében e kötelezettséget előírták, e rendelkezéssel ellentétes.

97 E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy – amint azt a Bíróság már kimondta – valamely szankciót előíró jogszabály nem egyeztethető össze a Schengeni határellenőrzési kódex rendelkezéseivel, amennyiben egy olyan ellenőrzésnek való alávetés tűrésére vonatkozó kötelezettség tiszteletben tartásának biztosítására irányul, amely ellenőrzés maga nem felel meg e rendelkezéseknek (lásd ebben az értelemben: 2018. december 13-i Touring Tours und Travel és Sociedad de Transportes ítélet (C-412/17 és C-474/17, EU:C:2018:1005, 72. pont).

98 Következésképpen a C-369/20. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely értelmében a tagállam szankció terhe mellett arra kötelez valamely személyt, hogy az e tagállam területére belső határon keresztül történő belépésekor útlevelet vagy személyazonosító igazolványt mutasson fel, amennyiben a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása, amelynek keretében e kötelezettséget előírták, e rendelkezéssel ellentétes.

A költségekről

99 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet 25. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a belső határokon történő határellenőrzés valamely tagállam által e kódex 25. és 27. cikke alapján történő ideiglenes visszaállítása, amennyiben annak időtartama meghaladja az e

25. cikk (4) bekezdésében rögzített legfeljebb hat hónapos teljes időtartamot, és nem áll fenn olyan új veszély, amely az említett 25. cikkben előírt időszakok újbóli alkalmazását indokolná.

2) A 2016/1624 rendelettel módosított 2016/399 rendelet 25. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely értelmében a tagállam szankció terhe mellett arra kötelez valamely személyt, hogy az e tagállam területére belső határon keresztül történő belépésekor útlevelet vagy személyazonosító igazolványt mutasson fel, amennyiben a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása, amelynek keretében e kötelezettséget előírták, e rendelkezéssel ellentétes.

Aláírások