Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 26. aprila 2022 *

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Prosto gibanje oseb – Uredba (EU) 2016/399 – Zakonik o schengenskih mejah – Člen 25(4) – Ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah z omejitvijo najdaljšega celotnega trajanja šestih mesecev – Nacionalna ureditev, ki določa več zaporednih nadzorov, ki vodijo v prekoračenje tega trajanja – Neskladnost te ureditve s členom 25(4) Zakonika o schengenskih mejah, če zaporedna obdobja temeljijo na enaki oziroma na enakih grožnjah – Nacionalna ureditev, ki zahteva, da se pri nadzoru na notranji meji predloži potni list ali osebna izkaznica, sicer se naloži sankcija – Neobstoj skladnosti te obveznosti iz člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah, kadar je sam nadzor v nasprotju s to določbo“

V združenih zadevah C-368/20 in C-369/20,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče za Štajersko, Avstrija) z odločbama z dne 23. julija 2020, ki sta na Sodišče prispeli 5. avgusta 2020, v postopkih

NW

proti

Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20),

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20),

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, K. Jürimäe, predsednica senata, C. Lycourgos, E. Regan (poročevalec), S. Rodin, I. Jarukaitis, J. Passer, predsedniki senatov, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, in L. S. Rossi, sodnica,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. junija 2021,

* Jezik postopka: nemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za NW C. Tometten, Rechtsanwalt,

– za avstrijsko vlado A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll in M. Augustin, agenti,

– za dansko vlado sprva M. Søndahl Wolff, J. Nymann-Lindegren in P. Brøchner Jespersen, nato M. Søndahl Wolff in V. Jørgensen, agenti,

– za nemško vlado J. Möller in R. Kanitz, agenta,

– za francosko vlado sprva E. de Moustier, D. Dubois in T. Stéhelin, nato D. Dubois in T. Stéhelin, agenti,

– za švedsko vlado H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson in H. Eklinder, agentke,

– za Evropsko komisijo G. Wils in J. Tomkin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. oktobra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 22, 25 in 29 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 (UL 2016, L 251, str. 1, v nadaljevanju: Zakonik o schengenskih mejah), člena 21(1) PDEU in člena 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med NW ter Landespolizeidirektion Steiermark (generalna policijska uprava Štajerske, Avstrija) (C-368/20) in Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (upravni organ okrožja Leibnitz, Avstrija) (C-369/20) glede mejnih kontrol, v okviru katerih je bila zadevna oseba pozvana, naj v prvem primeru predloži potni list ali osebno izkaznico, v drugem primeru pa potni list.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38/ES

3 Člen 5 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46), naslovljen „Pravica do vstopa“, v odstavku 1 določa:

„Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, imajo vsi državljani [Evropske] [u]nije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom in njihovi družinski člani, ki niso državljani države članice in ki imajo veljavni potni list, pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.

[…]“

Uredba (ES) št. 562/2006

4 Člen 21 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1), naslovljen „Kontrola znotraj ozemlja“, je določal:

„Odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na:

(a) izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo, v kolikor izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola; to velja tudi za obmejna območja. […]

[…]“

Uredba (EU) št. 1051/2013

5 V uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe (EU) št. 1051/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 za zagotovitev skupnih pravil o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah v izrednih razmerah (UL 2013, L 295, str. 1) je navedeno:

„(1) Oblikovanje območja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb prek notranjih meja, je eden od največjih dosežkov Unije. Na območju brez nadzora na notranjih mejah je potreben skupen odziv na razmere, ki resno vplivajo na javni red ali notranjo varnost bodisi tega območja, njegovih delov ali ene ali več držav članic, in sicer tako, da se v izrednih razmerah dovoli začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah, ki pa ne ogroža načela prostega gibanja oseb. Glede na učinek, ki bi ga takšni skrajni ukrepi lahko imeli na vse osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja na območju brez nadzora na

notranjih mejah, bi bilo treba določiti pogoje in postopke za ponovno uvedbo takšnih ukrepov, da se zagotovita njihova izredna narava in upoštevanje načela sorazmernosti. Obseg in trajanje vsake začasne ponovne uvedbe takšnih ukrepov bi morala biti omejena na najmanjšo možno mero, ki je potrebna za odziv na resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti.

(2) Prosto gibanje oseb na območju brez nadzora na notranjih mejah je ključen dosežek Unije. Ker začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah vpliva na prosto gibanje oseb, bi se morale vse odločitve o ponovni uvedbi takšnega nadzora sprejemati v skladu s skupaj dogovorjenimi merili, o čemer bi morala biti [Evropska k]omisija uradno obveščena, ali pa bi morala takšen ukrep priporočiti institucija Unije. V vsakem primeru bi se morala ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah še naprej uporabljati izjemoma in le v skrajnem primeru, z natančno določenim obsegom in trajanjem, temeljiti pa bi morala na posebnih objektivnih merilih in oceni o njeni nujnosti, kar bi bilo treba spremljati na ravni Unije. Kadar resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti zahteva takojšnje ukrepanje, bi morala država članica imeti možnost ponovno uvesti nadzor na svojih notranjih mejah za obdobje, ki ne presega desetih dni. Vsakršno podaljšanje tega obdobja je treba spremljati na ravni Unije.“

Zakonik o schengenskih mejah

6 Uredba št. 562/2006 in njene poznejše spremembe so bile kodificirane in nadomeščene z Zakonikom o schengenskih mejah.

7 V uvodni izjavi 21 tega zakonika je navedeno:

„Ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah bi se na območju, kjer se osebe lahko prosto gibljejo, še naprej morala uporabljati le izjemoma. Nadzor meje ali formalnosti se ne bi smeli izvajati zgolj zaradi prehoda meje.“

8 V uvodnih izjavah 22 in 23 navedenega zakonika sta v bistvu povzeti uvodni izjavi 1 in 2 Uredbe št.1051/2013.

9 V uvodnih izjavah 27 in 34 Zakonika o schengenskih mejah je navedeno:

„(27) V skladu s sodno prakso Sodišča […] je treba odstopanje od temeljnega načela prostega gibanja oseb razlagati ozko, pojem javnega reda pa predvideva obstoj resnične, sedanje in dovolj resne grožnje, ki vpliva na enega od temeljnih interesov družbe.

[…]

(34) Ker cilja Uredbe (ES) [št. 562/2006] in njenih naknadnih sprememb, in sicer uvedbe pravil, ki se uporabljajo pri prehajanju oseb čez meje, države članice niso mogle zadovoljivo doseči, temveč se je lažje dosegel na ravni Unije, je lahko Unija sprejela ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 [PEU]. […]“

10 Člen 1 navedenega zakonika, naslovljen „Predmet urejanja in načela“, določa:

„Ta uredba določa, da se osebe pri prehajanju notranjih meja držav članic Unije ne kontrolirajo.

[…]“

11 Člen 22 Zakonika o schengenskih mejah, naslovljen „Prehod notranjih meja“, določa:

„Notranje meje se lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo.“

12 Člen 23 tega zakonika, naslovljen „Kontrola znotraj ozemlja“, določa:

„Odsotnost nadzora na notranjih mejah ne vpliva na:

[…]

(c) možnost države članice, da z zakonodajo določi obveznost posedovanja ali nošenja dokazil in listin;

[…]“

13 Člen 25 navedenega zakonika, naslovljen „Splošni okvir začasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah“, določa:

„1. Kadar se na območju brez nadzora na notranjih mejah pojavi resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v državi članici, lahko ta država članica izjemoma ponovno uvede nadzor meje na vseh ali določenih delih svoje notranje meje za določeno obdobje do največ 30 dni, ali za čas predvidenega trajanja resne grožnje, če ta traja več kot 30 dni. Obseg in trajanje začasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah ne presegata tega, kar je nujno potrebno glede na resnost grožnje.

2. Nadzor na notranjih mejah se ponovno uvede le v skrajnem primeru ter v skladu s členi 27, 28 in 29. V vsakem primeru, ko se odloča o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 27, 28 oziroma 29, se upoštevajo merila iz člena 26 oziroma 30.

3. Če resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v zadevni državi članici traja dlje kot obdobje iz odstavka 1 tega člena, lahko ta država članica večkrat za obdobje do 30 dni podaljša nadzor na svojih notranjih mejah, ob upoštevanju meril iz člena 26 in v skladu s postopkom iz člena 27, in sicer iz istih razlogov, kot so navedeni v odstavku 1 tega člena, in ob upoštevanju morebitnih novih elementov.

4. Celotno trajanje ponovno uvedenega nadzora na notranjih mejah, vključno s podaljšanji iz odstavka 3 tega člena, ni daljše od šestih mesecev. V primeru izrednih okoliščin iz člena 29 se lahko to celotno obdobje podaljša na največ dve leti v skladu z odstavkom 1 navedenega člena.“

14 Člen 26 istega zakonika, naslovljen „Merila za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah“, določa:

„Kadar se država članica v skladu s členom 25 ali členom 28(1) odloči, da v skrajnem primeru začasno ponovno uvede nadzor na eni ali več notranjih mejah ali na njihovih delih, ali da podaljša tako ponovno uvedbo, oceni, v kolikšni meri se lahko s takšnim ukrepom ustrezno odpravi grožnja javnemu redu ali notranji varnosti, ter oceni sorazmernost ukrepa glede na zadevno grožnjo. Pri pripravi take ocene država članica upošteva zlasti naslednje:

(a) verjetni učinek groženj na njen javni red ali notranjo varnost, tudi po terorističnih napadih ali grožnjah, vključno s tistimi, ki jih predstavlja organiziran kriminal;

(b) verjetni učinek takšnega ukrepa na prosto gibanje oseb v območju brez nadzora na notranjih mejah.“

15 Člen 27 Zakonika o schengenskih mejah, naslovljen „Postopek za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 25“, določa:

„1. Kadar država članica načrtuje ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 25, o tem najpozneje v štirih tednih pred načrtovano ponovno uvedbo ali v krajšem obdobju, kadar so okoliščine, zaradi katerih je treba ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, znane manj kot štiri tedne pred načrtovano ponovno uvedbo, uradno obvesti ostale države članice in Komisijo. V ta namen jim država članica zagotovi naslednje informacije:

(a) razloge za predlagano ponovno uvedbo, vključno z vsemi ustreznimi podrobnimi podatki o dogodkih, ki resno ogrožajo njen javni red ali notranjo varnost;

(b) obseg predlagane ponovne uvedbe, s posebno navedbo dela ali delov notranjih meja, na katerih je treba ponovno uvesti nadzor meje;

(c) imena odobrenih mejnih prehodov;

(d) datum in trajanje načrtovane ponovne uvedbe;

(e) kadar je ustrezno, ukrepe, ki naj bi jih sprejele ostale države članice.

[…]

4. Po prejemu uradnega obvestila države članice na podlagi odstavka 1 in za namen posvetovanja iz odstavka 5 lahko Komisija ali katera koli druga država članica brez poseganja v člen 72 [PDEU] poda mnenje.

Če ima Komisija na podlagi informacij iz uradnega obvestila ali dodatnih prejetih informacij pomisleke glede nujnosti ali sorazmernosti načrtovane ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah ali če meni, da bi bilo ustrezno v zvezi z nekim vidikom uradnega obvestila opraviti posvetovanje, o tem poda mnenje.

5. O informacijah iz odstavka 1 ter o katerem koli mnenju Komisije ali države članice na podlagi odstavka 4, se posvetujejo – po potrebi tudi na skupnih srečanjih – država članica, ki načrtuje ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, ostale države članice, zlasti tiste, ki jih taki ukrepi

neposredno zadevajo, in Komisija, da bi po potrebi organizirale vzajemno sodelovanje držav članic ter preučile sorazmernost ukrepov glede na dogodke, zaradi katerih je treba ponovno uvesti nadzor meje, in grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti.

[…]“

16 Člen 28 tega zakonika, naslovljen „Poseben postopek v primerih, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje“, določa:

„1. Kadar je zaradi resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti v državi članici potrebno takojšnje ukrepanje, lahko zadevna država članica izjemoma takoj ponovno uvede nadzor na notranjih mejah za določeno obdobje do deset dni.

[…]

3. Če resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti traja dlje, kot je določeno v odstavku 1 tega člena, se lahko država članica odloči podaljšati nadzor na notranjih mejah za večkratna obdobja do 20 dni. Pri tem zadevna država članica upošteva merila iz člena 26, vključno s posodobljeno oceno nujnosti in sorazmernosti ukrepa, ter upošteva morebitne nove elemente.

[…]

4. Brez poseganja v člen 25(4) celotno trajanje ponovno uvedenega nadzora na notranjih mejah, ki vključuje začetno obdobje iz odstavka 1 tega člena in vsa podaljšanja iz odstavka 3 tega člena, ni daljše od dveh mesecev.

[…]“

17 Člen 29 navedenega zakonika, naslovljen „Poseben postopek v primeru izrednih okoliščin, ki ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah“, določa:

„1. V izjemnih okoliščinah, ko je ogroženo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah zaradi trajnih resnih pomanjkljivosti pri nadzoru na zunanjih mejah, kot je določeno v členu 21 te uredbe, ali ker posamezna država članica ne ravna v skladu s sklepom Sveta [Evropske unije] iz člena 19(1) [Uredbe 2016/1624], in kolikor te okoliščine resno ogrožajo javni red ali notranjo varnost na območju brez nadzora na notranjih mejah ali na delih tega območja, se lahko v skladu z odstavkom 2 tega člena za obdobje do šest mesecev ponovno uvede nadzor na notranjih mejah. To obdobje se lahko podaljša največ trikrat za nadaljnje obdobje do šest mesecev, če izjemne okoliščine še trajajo.

2. V skrajnem primeru in kot ukrep za varovanje skupnih interesov na območju brez nadzora na notranjih mejah, kadar z vsemi drugimi ukrepi, zlasti tistimi iz člena 21(1) [te uredbe], ni mogoče učinkovito ublažiti ugotovljene resne grožnje, lahko Svet eni ali več državam članicam priporoči, naj se odločijo ponovno uvesti nadzor na svoji celotni notranji meji ali njenih določenih delih. Priporočilo Sveta temelji na predlogu Komisije. Države članice lahko zahtevajo, da Komisija takšen predlog posreduje Svetu v priporočilo.

Svet v svojem priporočilu navede vsaj informacije iz člena 27(1), točke od (a) do (e).

Svet lahko priporoči podaljšanje v skladu s pogoji in postopki, določenimi v tem členu.

Preden država članica v skladu s tem odstavkom ponovno uvede nadzor na svoji celotni notranji meji ali na določenih njenih delih, o tem ustrezno uradno obvesti ostale države članice ter Evropski parlament in Komisijo.

[…]

4. Na podlagi ustrezno utemeljenih nujnih razlogov, povezanih z razmerami, v katerih so okoliščine, zaradi katerih je treba podaljšati nadzor na notranjih mejah v skladu z odstavkom 2, znane manj kot deset dni pred koncem predhodnega obdobja ponovne uvedbe nadzora, lahko Komisija sprejme vsa potrebna priporočila z izvedbenimi akti, ki se uporabljajo takoj, v skladu s postopkom iz člena 38(3). V roku 14 dni po sprejetju takšnih priporočil Komisija predloži Svetu predlog priporočila v skladu z odstavkom 2 tega člena.

5. Ta člen ne posega v ukrepe, ki jih države članice lahko sprejmejo v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti na podlagi členov 25, 27 in 28.“

18 Kot izhaja iz naslova člena 30 istega zakonika, ta člen določa merila za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah v primeru izrednih okoliščin, ki ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah iz člena 29.

Avstrijsko pravo

Zakon o potnih listih

19 Člen 2(1) Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (zvezni zakon o izdaji potnih listov avstrijskim državljanom (zakon o potnih listih iz leta 1992)) (BGBl. 839/1992) v različici, ki se uporablja za spora o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o potnih listih), določa:

„Če z medvladnimi sporazumi ni določeno drugače in če ni drugačnih mednarodnih običajev, morajo imeti avstrijski državljani […] za vstop na ozemlje Republike Avstrije in zapustitev njenega ozemlja veljavno potno listino (potni list ali enakovredno listino). […]“

20 Člen 24(1) tega zakona določa:

„Kdor

1) nezakonito vstopi na nacionalno ozemlje ali ga nezakonito zapusti (člen 2),

[…]

stori – če ne gre za kaznivo dejanje – upravni prekršek, ki se kaznuje z globo do 2180 EUR ali zaporno kaznijo do šest tednov. Pri ponavljajočih se prekrških se globe in zaporne kazni izrečejo kumulativno, če obstajajo obteževalne okoliščine.“

Zakon o nadzoru meje

21 Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG) (zvezni zakon o izvajanju nadzora nad osebami pri prehajanju meje, zakon o mejnem nadzoru) (BGBl. 435/1996) v različici, ki se uporablja v sporih o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o nadzoru meje), v členu 10, naslovljenem „Prehod meje“, določa:

„1. Če z medvladnimi sporazumi ni določeno drugače in če ni drugačnih mednarodnih običajev, je zunanjo mejo mogoče prehajati le na mejnih prehodih.

2. Notranje meje je mogoče prehajati kjer koli. Če je to potrebno za ohranjanje javnega miru, reda in varnosti, lahko zvezni minister za notranje zadeve kljub temu ob upoštevanju medvladnih sporazumov izda uredbo, da se deli notranje meje v določenem obdobju lahko prečkajo le na mejnih prehodih.

[…]“

22 Člen 11 tega zakona, naslovljen „Obveznost mejnega nadzora“, določa:

„1. Pri prehodu meje na mejnih prehodih […] se nad osebami, ki prehajajo mejo, izvaja nadzor (obveznost mejnega nadzora).

2. Pri prehodu meje na notranji meji, razen v primerih iz člena 10(2) in (3), ni obveznosti mejnega nadzora.

[…]“

23 Člen 12 navedenega zakona, naslovljen „Izvajanje mejnega nadzora“, v odstavku 1 določa:

„Nadzor meje izvaja upravni organ. Če izvajanje mejnega nadzora vključuje neposredno pristojnost upravnega organa za izdajo odredb in uporabo prisile, so za to pristojni organi kazenskega pregona in generalna policijska uprava (člen 12b). […]“

24 Člen 12a istega zakona, naslovljen „Pristojnosti organov kazenskega pregona“, v odstavku 1 določa:

„Organi kazenskega pregona so pristojni za izvajanje mejnega nadzora nad osebo, če obstaja razlog za domnevo, da za to osebo velja obveznost mejnega nadzora […].“

Uredba št. 114/2019 o nadzoru meje

25 Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (uredba avstrijskega zveznega ministra za notranje zadeve o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah) z dne 9. maja 2019 (BGBI. II, 114/2019, v nadaljevanju: uredba št. 114/2019 o nadzoru meje) določa:

„Na podlagi člena 10(2) [zakona o nadzoru meje] odrejam:

Člen 1. Zaradi ohranjanja javnega miru, reda in varnosti je notranje meje z Republiko Slovenijo in Madžarsko od 13. maja 2019 ob 00.00 do 13. novembra 2019 ob 24.00 po kopnem dovoljeno prečkati le na mejnih prehodih.

Člen 2. Ta uredba preneha veljati 13. novembra 2019 opolnoči."

Postopka v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

26 Kot je razvidno iz elementov, ki jih ima na voljo Sodišče, je Republika Avstrija s 16. septembrom 2015 ponovno uvedla nadzor na svojih mejah z Madžarsko in Republiko Slovenijo. V prvih dveh mesecih je ta nadzor temeljil na členu 25 Uredbe št. 562/2006 (postal člen 28 Zakonika o schengenskih mejah). Republika Avstrija se je od 16. novembra 2015 oprla na člena 23 in 24 Uredbe št. 562/2006 (postala člena 25 in 27 Zakonika o schengenskih mejah). Ta država članica se je od 16. maja 2016 za opravljanje navedenega nadzora za dodatnih 18 mesecev oprla na štiri zaporedna priporočila Sveta, ki so bila sprejeta na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah. Četrto od teh priporočil se je izteklo 10. novembra 2017.

27 Republika Avstrija je 12. oktobra 2017 druge države članice in več institucij Unije, med njimi Komisijo, obvestila o ponovni uvedbi nadzora meje z Madžarsko in Republiko Slovenijo za šest mesecev, in sicer od 11. novembra 2017 do 11. maja 2018. Ta nadzor je bil nato ponovno uveden za več zaporednih obdobij šestih mesecev, od 11. maja do 11. novembra 2018, nato od 12. novembra 2018 do 12. maja 2019 in od 13. maja do 13. novembra 2019. Ta država članica je izdala nadaljnja uradna obvestila, da bo navedeni nadzor ponovno uvedla do novembra 2021.

Zadeva C-368/20

28 Zoper tožečo stranko v postopku v glavni stvari, NW, je bila 16. novembra 2019 na podlagi člena 12a(1) zakona o nadzoru meje opravljena mejna kontrola, medtem ko je nameravala z avtomobilom vstopiti na avstrijsko ozemlje iz Slovenije skozi mejni prehod Šentilj (Avstrija).

29 Nadzornik meje je NW pozval, naj svojo istovetnost izkaže s potnim listom ali osebno izkaznico. NW je tega nadzornika meje vprašal, ali gre pri tem postopku za mejni nadzor ali ugotavljanje istovetnosti. Potem ko je bil NW obveščen o tem, da gre za mejni nadzor, je zahteval identifikacijsko številko navedenega nadzornika meje. NW je bil nato pozvan, naj svoje vozilo premesti na rob ceste, v navedeni postopek pa se je vključil še en nadzornik meje. Organa za nadzor meje sta ta postopek končala in NW seznanila s svojima identifikacijskima številkama.

30 NW je 19. decembra 2019 pri predložitvenem sodišču, Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče Štajerske, Avstrija), vložil tožbo, s katero je izpodbijal neposredno pristojnost za izdajo odredb in uporabo prisile avstrijskih nadzornih organov. Trdi, da je izvajanje mejnega nadzora na podlagi člena 12a(1) zakona o nadzoru meje akt, sprejet pri izvajanju takega pooblastila.

31 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali sta uredba št. 114/2019 o nadzoru meje in člen 24(1) zakona o potnih listih, ki se izvaja s to uredbo, združljiva s pravom Unije, zlasti z določbami Zakonika o schengenskih mejah, predvsem glede na pravico do prostega gibanja državljanov Unije, določeno v členu 21(1) PDEU in členu 45(1) Listine ter pojasnjeno z določbami Direktive 2004/38.

32 Natančneje, to sodišče opozarja, da je mejni nadzor iz postopka v glavni stvari načeloma kontrola, ki je prepovedana na podlagi člena 22 Zakonika o schengenskih mejah. Vendar pa naj bi ta določal dve izjemi od tega načela. Po eni strani naj bi bilo v skladu s členom 25(1) tega zakonika mogoče ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, vendar le v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti. Po drugi strani naj bi bilo mogoče nadzor nad notranjimi mejami ponovno uvesti na podlagi člena 29(1) navedenega zakonika, vendar le, če obstajajo trajne resne pomanjkljivosti v zvezi z nadzorom na zunanjih mejah, ki ogrožajo delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah in javni red ali notranjo varnost.

33 Predložitveno sodišče navaja, da je način postopanja, ki ga je izbrala Republika Avstrija, in sicer, da so bile zaporedoma sprejete različne ministrske uredbe, s katerimi je bila določena ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah, pripeljal do tega, da ta ponovna uvedba traja dlje od obdobja največ šestih mesecev, ki je določeno v členu 25(4) Zakonika o schengenskih mejah. To sodišče se zato sprašuje, ali je to postopanje v skladu s pravom Unije, zlasti s členoma 25 in 29 tega zakonika.

34 Predložitveno sodišče zlasti meni, da čeprav se je Republika Avstrija za utemeljitev ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah najprej oprla na člen 29 Zakonika o schengenskih mejah, saj Komisija po 11. novembru 2017 Svetu ni predložila novih predlogov za podaljšanje nadzora na notranjih mejah na podlagi tega člena, se je ta država članica nato od tega datuma lahko oprla le na člen 25(1) tega zakonika, da bi upravičila podaljšanje te ponovne uvedbe.

35 Zato se predložitveno sodišče sprašuje, ali lahko država članica, če že samo besedilo člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah izključuje prekoračitev najdaljšega dovoljenega trajanja ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah, zaporedoma in brez prekinitve sprejme ministrske uredbe, s katerimi se določi ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah, katerih skupni učinek presega to najdaljše trajanje.

36 Predložitveno sodišče navaja, da uradna obvestila, s katerimi je avstrijski zvezni minister za notranje zadeve Komisijo obvestil o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, ne temeljijo na členu 72 PDEU, saj ta člen ni naveden v nobenem od zadevnih uradnih obvestil. Vsekakor dvomi, da bi se bilo mogoče sklicevati na člen 72 PDEU, ker naj bi bile določbe o odstopanju od navedenega zakonika same izjeme na področju nadzora na notranjih mejah, ki se nanašajo na javni red in notranjo varnost, in bi jih bilo zato treba opredeliti kot posebni zakon glede na člen 72 PDEU. Časovna omejitev ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah, ki jo nalaga ta zakonik, ne bi imela polnega učinka, če bi se država članica po izteku roka, ki je izrecno določen v sekundarni zakonodaji, lahko večkrat sklicevala na člen 72 PDEU.

37 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče na Štajerskem, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali pravo Unije nasprotuje nacionalnim predpisom, s katerimi se z nizanjem nacionalnih uredb kopičijo obdobja podaljšanja in se s tem omogoča ponovna uvedba mejnega nadzora za obdobje, ki presega dvoletno časovno omejitev iz členov 25 in 29 [Zakonika o schengenskih mejah], in brez ustreznega izvedbenega sklepa Sveta […] v skladu s členom 29 [tega zakonika]?

Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

2. Ali je treba pravico do prostega gibanja vseh državljanov Unije, določeno v členu 21(1) PDEU in členu 45(1) [Listine], zlasti ob upoštevanju načela odsotnosti mejne kontrole oseb na notranjih mejah, določenega v členu 22 Uredbe [navedenega zakonika], razlagati tako, da ta obsega pravico osebe, da je na notranjih mejah ne kontrolirajo, razen v okviru pogojev in izjem, navedenih v Pogodbah in zlasti [v tem zakoniku]?“

Zadeva C-369/20

38 NW je 29. avgusta 2019 na čezmejnem prehodu Šentilj želel vstopiti na avstrijsko ozemlje.

39 V okviru naključnih nadzorov, ki jih je opravil zadevni nadzornik, je bil NW pozvan, naj predloži potni list. NW je nato vprašal, ali gre za mejno kontrolo ali ugotavljanje identitete. Ker je ta nadzornik odgovoril, da gre za mejno kontrolo, je NW zavrnil predložitev potnega lista in se identificiral s svojim vozniškim dovoljenjem, saj je menil, da je bil mejni nadzor tega dne v nasprotju s pravom Unije. Čeprav je navedeni nadzornik NW večkrat pozval, naj mu predloži potni list, in zadevno osebo obvestil, da bo, če bo to zavrnil, kršil zakon o potnih listih, ta oseba potnega lista ni predložila. Zato je isti nadzornik končal zadevni postopek in NW obvestil, da bo v zvezi z njim vložena prijava.

40 Avstrijski policisti štajerske generalne policijske uprave so avstrijske organe 6. septembra 2019 seznanili z dejanji, očitanimi NW.

41 NW je bil z odločbo z dne 9. septembra 2019 spoznan za krivega kršitve člena 2(1) zakona o potnih listih. NW je v pritožbi, ki jo je 23. septembra istega leta vložil zoper to odločbo, trdil, prvič, da je bila tako izvedena mejna kontrola nezakonita, saj naslov III Zakonika o schengenskih mejah ne daje nobene pravne podlage za zadevni postopek, in drugič, da ta kontrola in odločba z dne 9. septembra 2019 posegata v pravico do prostega gibanja, ki je priznana s členom 21(1) PDEU v povezavi s členom 22 tega zakonika.

42 Hkrati je bil NW z upravno odločbo kazenske narave z dne 7. novembra 2019 spoznan za krivega, da je ob vstopu na avstrijsko ozemlje prečkal avstrijsko mejo brez veljavne potne listine. Zato je bilo ugotovljeno, da je NW kršil člen 2(1) zakona o potnih listih in mu je bila na podlagi člena 24(1) tega zakona naložena globa v višini 36 EUR.

43 NW je zoper to odločbo vložil tožbo pri predložitvenem sodišču, ki se sprašuje o združljivosti preverjanja NW in sankcije, ki mu je bila zato naložena, s pravom Unije.

44 Natančneje, predložitveno sodišče se poleg preudarkov, navedenih v točkah od 31 do 35 te sodbe, na eni strani sprašuje, ali imajo državljani Unije glede na člen 21(1) PDEU in člen 45(1) Listine pravico, da jih na notranjih mejah ne kontrolirajo, če ta kontrola ne izpolnjuje pogojev in/ali ne spada med izjeme, določene v pogodbah, zlasti v Zakoniku o schengenskih mejah.

45 Na drugi strani predložitveno sodišče opozarja, da v skladu s sodno prakso Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 21. septembra 1999, Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439, točki 43 in 44), države članice ohranijo pravico, da osebi naložijo obveznost, da ob preverjanju istovetnosti predloži veljavno osebno izkaznico ali potni list, in da sankcionirajo kršitev te obveznosti. Določbe nacionalnega prava, kot je člen 24 zakona o potnih listih, pa je treba razlagati v skladu s pravom Unije. V skladu s sodno prakso Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 10. aprila 2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, točke od 66 do 71), bi bilo treba med drugim zagotoviti združljivost konkretne uporabe nacionalne določbe s temeljnimi pravicami.

46 Tako naj bi Sodišče v sodbi z dne 13. decembra 2018, Touring Tours und Travel in Sociedad de Transportes (C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005), razsodilo, da če je namen sankcije zagotoviti spoštovanje obveznosti nadzora, ki ni v skladu s pravom Unije, je tudi ta sankcija v nasprotju s tem pravom.

47 Predložitveno sodišče navaja, da je v obravnavanem primeru splošna obveznost, da je treba imeti pri sebi veljavno potno listino, določena v členu 2(1) zakona o potnih listih. Posebna obveznost iz člena 24(1) tega zakona naj bi pomenila ne le, da mora zadevna oseba imeti potni list pri sebi, ampak ga mora tudi predložiti v okviru mejne kontrole, ki je v nasprotju s pravom Unije. Predložitveno sodišče pa dvomi o združljivosti take obveznosti s členom 21(1) PDEU in členom 45(1) Listine.

48 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Steiermark (deželno upravno sodišče na Štajerskem, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali pravo Unije nasprotuje nacionalnim predpisom, s katerimi se z nizanjem nacionalnih uredb kopičijo obdobja podaljšanja in se s tem omogoča ponovna uvedba mejne kontrole za obdobje, ki presega dvoletno časovno omejitev iz členov 25 in 29 [Zakonika o schengenskih mejah], in brez ustreznega izvedbenega sklepa Sveta […] v skladu s členom 29 [tega zakonika]?

2. Ali je treba pravico do prostega gibanja vseh državljanov Unije, določeno v členu 21(1) PDEU in členu 45(1) [Listine], zlasti ob upoštevanju načela neobstoja mejne kontrole oseb na notranjih mejah, določenega v členu 22 [navedenega zakonika], razlagati tako, da ta obsega pravico osebe, da je na notranjih mejah ne kontrolirajo, razen v okviru pogojev in izjem, navedenih v Pogodbah in zlasti [v tem zakoniku]?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

Ali je treba člen 21(1) PDEU in člen 45(1) [Listine] ob upoštevanju polnega učinka pravice do prostega gibanja razlagati tako, da nasprotujeta uporabi nacionalne določbe, ki osebo pod grožnjo upravne sankcije obvezuje, da pri vstopu v državo prek notranje meje predloži potni list ali osebno izkaznico, tudi če je konkretno izvajanje kontrole na notranjih mejah v nasprotju s pravom Unije?“

Postopek pred Sodiščem

49 S sklepom predsednika Sodišča z dne 10. septembra 2020 sta bili zadevi C-368/20 in C-369/20 združeni za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-368/20, in prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-369/20

50 Sodišče mora v skladu s svojo ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 26. oktobra 2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, točka 34 in navedena sodna praksa).

51 Glede na elemente, ki jih ima na voljo Sodišče in kot so navedeni v točkah 26 in 27 te sodbe, je Republika Avstrija leta 2015 ponovno uvedla nadzor meje z Madžarsko in Republiko Slovenijo. Ta nadzor je bil večkrat ponovno uveden. Zadnja ponovna uvedba, ki jo navaja predložitveno sodišče, je trajala do novembra 2021. Kot izhaja iz teh elementov, se je Republika Avstrija, da bi upravičila ponovno uvedbo navedenega nadzora, glede na zadevni datum oprla na različne določbe iz členov od 25 do 29 Zakonika o schengenskih mejah. Ni sporno, da je zadnje od štirih priporočil Sveta, sprejetih na podlagi člena 29(2) tega zakonika, na katera se je ta država članica oprla za utemeljitev ponovne uvedbe istega nadzora, poteklo 10. novembra 2017. Po tem datumu je bil do novembra 2021 očitno ponovno uveden nadzor na podlagi členov 25 in 27 navedenega zakonika.

52 Torej oba ukrepa nadzora zoper NW, katerih zakonitost se izpodbija v okviru sporov o glavni stvari in ki sta bila izvedena 29. avgusta in 16. novembra 2019, nista temeljila na priporočilih Sveta, sprejetih na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah, ampak na členih 25 in 27 tega zakonika. Ko pa sta bila ta ukrepa nadzora sprejeta, je ponovna uvedba nadzora Republike Avstrije na meji z Republiko Slovenijo na podlagi členov 25 in 27 že presegla skupno trajanje največ šestih mesecev, ki je v členu 25(4) tega zakonika določeno za ponovno uvedbo nadzora na podlagi navedenih členov 25 in 27.

53 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-368/20, in prvim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-369/20, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 25(4) Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da nasprotuje začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, ki temelji na členih 25 in 27 tega zakonika, če ta ponovna uvedba, ki izhaja iz zaporedne uporabe obdobij iz člena 25 navedenega zakonika, presega najdaljše celotno trajanje šestih mesecev, določeno v tem členu 25(4).

54 Najprej je treba poudariti, da člen 25 Zakonika o schengenskih mejah, ki je skupaj s členi od 26 do 35 tega zakonika v poglavju II naslova III tega zakonika, ki se nanaša na začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah Unije, določa splošni okvir, ki ureja tako ponovno uvedbo v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti države članice, in med drugim določa najdaljša obdobja, v okviru katerih se tak nadzor lahko ponovno uvede. Natančneje, v skladu s členom 25(1) tega zakonika lahko država članica izjemoma ponovno uvede nadzor za omejeno obdobje največ 30 dni ali za predvideno obdobje te grožnje, če je daljše od 30 dni. V vseh

primerih trajanje začasne ponovne uvedbe navedenega nadzora ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno za odgovor na navedeno grožnjo. V skladu s členom 25(3) navedenega zakonika lahko država članica, če ista grožnja obstaja, isti nadzor podaljša za obdobja, ki jih je mogoče podaljšati in ki niso daljša od 30 dni. Nazadnje, čeprav na podlagi člena 25(4) istega zakonika skupno trajanje ponovne uvedbe takega nadzora – vključno z vsakim podaljšanjem na podlagi tega člena 25(3) – ne sme presegati šestih mesecev, je v zadnjenavedeni določbi pojasnjeno, da se lahko v izjemnih okoliščinah iz člena 29 Zakonika o schengenskih mejah to skupno trajanje podaljša na dve leti.

55 NW in Komisija trdita, da ponovna uvedba nadzorov na notranjih mejah na podlagi členov 25 in 27 tega zakonika za obdobje, ki presega najdaljše trajanje šestih mesecev, določeno v členu 25(4) navedenega zakonika, nujno povzroči nezdružljivost teh nadzorov s pravom Unije. Po mnenju teh strank bi lahko samo resna grožnja, ki je po naravi nova, upravičila novo uporabo tega člena 25, s čimer bi se ponovno uporabila obdobja, ki so v tej določbi določena za nadzore na notranjih mejah. Čeprav francoska in švedska vlada trdita, da lahko nova resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti povzroči novo uporabo teh obdobij, francoska vlada, tako kot avstrijska in danska vlada, prav tako meni, da bi morala nova ocena prejšnje grožnje tudi omogočiti novo uporabo upoštevnih določb. Nazadnje, nemška vlada trdi, da bi države članice morale imeti možnost odstopanja od navedenih obdobij, če bi se sklicevale na člen 72 PDEU.

56 V zvezi s tem je treba spomniti, da je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (sodba z dne 12. maja 2021, Bundesrepublik Deutschland (Interpolova rdeča mednarodna tiralica), C-505/19, EU:C:2021:376, točka 77 in navedena sodna praksa).

57 Najprej je treba v zvezi z besedilom člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah ugotoviti, da izraz „ne sme presegati šestih mesecev“ izključuje vsako možnost prekoračitve tega obdobja.

58 Dalje, glede sobesedila, v katero spada člen 25(4) Zakonika o schengenskih mejah, in glede, prvič, drugih določb tega člena je treba ugotoviti, prvič, da člen 25 tega zakonika jasno in natančno določa najdaljša obdobja za prvotno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah in za vsako podaljšanje tega nadzora, vključno z najdaljšim celotnim trajanjem, ki se uporablja za tak nadzor.

59 Iz uvodne izjave 1 Uredbe št. 1051/2013, s katero je bilo v Uredbo št. 562/2006 uvedeno pravilo o najdaljšem šestmesečnem trajanju, ki je bilo nato povzeto v členu 25(4) Zakonika o schengenskih mejah, namreč izhaja, da je zakonodajalec Unije želel določiti pogoje in postopke za začasno ponovno uvedbo nadzorov na notranjih mejah, da bi se zagotovilo, da se ti ukrepi uvedejo le izjemoma in da se zagotovi spoštovanje načela sorazmernosti. Ta uvodna izjava 1 je povzeta v uvodni izjavi 22 Zakonika o schengenskih mejah.

60 Po drugi strani je treba ugotoviti, da lahko zadevna država članica v skladu s členom 25(3) Zakonika o schengenskih mejah, kadar prvotna resna grožnja traja več kot 30 dni, kot je določeno v odstavku 1 tega člena, ta nadzor podaljša iz istih razlogov, kot so tisti, s katerimi je bila utemeljena prvotna ponovna uvedba, ob upoštevanju morebitnih novih elementov za obnovljiva obdobja, ki ne presegajo 30 dni.

61 Iz tega sledi, da zato, ker se v odstavku 4 člena 25 Zakonika o schengenskih mejah izrecno sklicuje na odstavek 3 tega člena 25, zaporedna podaljšanja nadzorov, o katerih je bilo odločeno na podlagi tega odstavka 3, ne morejo trajati več kot šest mesecev. Prav tako lahko najdaljše prvotno trajanje nadzora na notranjih mejah, kadar je določeno glede na predvideno trajanje resne grožnje v skladu

z odstavkom 1 navedenega člena, sicer traja več kot 30 dni, vendar ne več kot šest mesecev, sicer bi bila uporaba pridevnika „celotno“ v odstavku 4 istega člena in sklicevanje v odstavku 3 tega člena nesmiselna.

62 V zvezi s tem je treba pojasniti, da se država članica sicer lahko sklicuje na „morebitne nove elemente“ iz člena 25(3) Zakonika o schengenskih mejah, da bi upravičila podaljšanje nadzorov na notranjih mejah za obdobja, ki jih je mogoče podaljšati in ki ne presegajo 30 dni, vendar morajo biti ti elementi neposredno povezani z grožnjo, ki je prvotno upravičevala ponovno uvedbo nadzorov, pri čemer je treba podaljšanje nadzorov na podlagi samega besedila te določbe namreč izvesti „iz istih razlogov, kot so navedeni v odstavku 1“ člena 25 Zakonika o schengenskih mejah.

63 Drugič, ugotoviti je treba, da člen 25 Zakonika o schengenskih mejah v delu, v katerem določa možnost ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah Unije, glede na splošno sistematiko tega zakonika pomeni izjemo od načela, določenega v členu 22 navedenega zakonika, v skladu s katerim se notranje meje lahko prehajajo na kateri koli točki brez kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. V skladu s členom 1 istega zakonika je namreč njegov namen, da se določi, da nadzor oseb pri prehajanju notranjih meja med državami članicami Unije ne obstaja.

64 Kot pa je Sodišče odločilo in kot je opozorjeno v uvodni izjavi 27 Zakonika o schengenskih mejah, je treba izjeme in odstopanja od prostega gibanja oseb razlagati strogo (glej v tem smislu sodbi z dne 3. junija 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, točka 13, in z dne 10. julija 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, točka 23 in navedena sodna praksa).

65 S tega vidika je v uvodnih izjavah od 21 do 23 Zakonika o schengenskih mejah navedeno, da bi morala ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah na območju prostega gibanja oseb brez notranjih meja, ki je eden od glavnih dosežkov Unije na podlagi člena 3(2) PEU, ostati izjema in bi se lahko zgodila le kot skrajno sredstvo.

66 Dejstvo, da je treba določbe člena 25 Zakonika o schengenskih mejah tako razlagati ozko, govori proti razlagi člena 25(4) tega zakonika, v skladu s katero bi obstoj prvotno ugotovljene grožnje, tudi če se presoja glede na nove elemente, ali ponovne ocene nujnosti in sorazmernosti nadzora, ki je bil uveden za odgovor na to grožnjo, glede na člen 25(1), *in fine*, Zakonika o schengenskih mejah, zadoščal za utemeljitev ponovne uvedbe tega nadzora po obdobju najdaljšega trajanja šestih mesecev, ki ga določa ta določba. Taka razlaga bi namreč v praksi omogočila ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah zaradi iste grožnje za nedoločen čas, s čimer bi se kršilo samo načelo neobstoja nadzora na notranjih mejah, kot je določeno v členu 3(2) PEU in na katero je opozorjeno v členu 67(2) PDEU.

67 Tretjič, glede drugih določb iz poglavja II naslova III Zakonika o schengenskih mejah je treba po eni strani ugotoviti, da sta vrsta ocene, ki jo je treba opraviti, in postopek, ki ga je treba izvesti, za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 25 tega zakonika natančno določena v členih od 26 do 28 tega zakonika.

68 Iz členov 26 in 27 Zakonika o schengenskih mejah med drugim izhaja, da morata biti ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 25 tega zakonika in vsako podaljšanje tega nadzora, prvič, nujna in sorazmerna glede na ugotovljeno grožnjo ter, drugič, spoštovati podrobna postopkovna merila in pravila postopka, ki so izrecno določena z navedenim zakonikom, kar kaže na to, da če bi zgolj ponovna ocena glede na ti merili nujnosti in sorazmernosti zadostovala za utemeljitev ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah v skladu s tem členom 25 po izteku šestmesečnega obdobja, bi to zakonodajalec Unije izrecno določil.

69 Ta razlaga Zakonika o schengenskih mejah je potrjena tudi z uvodno izjavo 23 tega zakonika, v kateri je navedeno, da začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah vpliva na prosto gibanje oseb in da je zato treba vsako odločitev o ponovni uvedbi takega nadzora sprejeti v skladu s posebnimi merili, določenimi v medsebojnem soglasju. Podaljšanje nadzora na notranjih mejah, ponovno uvedeno na podlagi člena 25 navedenega zakonika, ki presega najdaljše trajanje, izrecno določeno v členu 25(4) tega zakonika, je namreč težko združljivo z določitvijo jasnih in objektivnih meril, ki določajo tako ponovno uvedbo.

70 Po drugi strani bi razlaga člena 25 Zakonika o schengenskih mejah, da bi v primeru grožnje v smislu odstavka 1 tega člena država članica lahko prekoračila skupno šestmesečno obdobje, določeno v odstavku 4 navedenega člena za nadzor na notranjih mejah, odvzela smisel razlikovanju s strani zakonodajalca Unije med nadzori na notranjih mejah, ki so bili ponovno uvedeni na podlagi istega člena, in nadzori, ki so bili ponovno uvedeni v izjemnih okoliščinah, ko je ogroženo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah, iz člena 29 tega zakonika, saj je za te zadnje nadzore izrecno določeno najdaljše trajanje za obdobje dveh let. V skladu s tako razlago naj bi bilo namreč mogoče nadzor na notranjih mejah, ponovno uveden na podlagi člena 25 navedenega zakonika, podaljšati za neomejeno obdobje, ki lahko zato preseže dve leti, čeprav posebne okoliščine in merila iz členov 29 in 30 tega zakonika ne bi bili opredeljeni ali izpolnjeni. Poleg tega člen 25(4), zadnji stavek, Zakonika o schengenskih mejah taki razlagi nasprotuje, ker določa, da se najdaljše trajanje ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah lahko podaljša na dve leti na podlagi člena 29 tega zakonika, in ne na podlagi člena 25 navedenega zakonika.

71 Vendar ponovna uvedba nadzorov na notranjih mejah na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah za največ dve leti zadevni državi članici ne preprečuje, da v primeru nove resne grožnje za javni red ali notranjo varnost neposredno po koncu teh dveh let ponovno uvede nadzore na podlagi člena 25 tega zakonika za največ šest mesecev, če so izpolnjeni pogoji iz zadnjenavedene določbe. Kot namreč izhaja iz člena 29(5) Zakonika o schengenskih mejah, člen 29 tega zakonika ne posega v ukrepe, ki jih lahko države članice sprejmejo v primeru resne grožnje za javni red ali notranjo varnost v skladu s členi 25, 27 in 28.

72 Nazadnje, glede ciljev iz člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah in iz samega zakonika je treba opozoriti, da je ta zakonik del splošnejšega okvira območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, v katerem je v skladu s členom 3(2) PEU in členom 67(2) PDEU v povezavi z ustreznimi ukrepi zlasti glede nadzora na zunanjih mejah zagotovljeno prosto gibanje oseb (glej po analogiji sodbo z dne 5. februarja 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Registracija pomorščakov v pristanišču Rotterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, točka 55 in navedena sodna praksa). Namen tega okvira je spoštovanje pravičnega ravnotežja med prostim gibanjem oseb na eni strani in potrebo po zagotovitvi javnega reda in notranje varnosti na ozemlju, na katerem se gibljejo, na drugi strani.

73 Najprej, člen 26 Zakonika o schengenskih mejah namreč državo članico, ki želi ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah na podlagi člena 25 tega zakonika, zavezuje, da v okviru ocene sorazmernosti tega nadzora glede na ugotovljeno grožnjo upošteva zlasti, prvič, verjetni vpliv kakršne koli grožnje za svoj javni red ali notranjo varnost in, drugič, verjetni vpliv takega nadzora na prosto gibanje oseb na območju brez nadzora notranjih meja.

74 Dalje, v uvodni izjavi 22 Zakonika o schengenskih mejah je poudarjeno, da je oblikovanje območja, ki zagotavlja prosto gibanje oseb brez nadzora na notranjih mejah, eno od glavnih dosežkov Unije in da je treba na tem območju dati skupen odgovor za položaje, ki imajo resne posledice za javni

red ali notranjo varnost, tako da se omogoči začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah v izjemnih okoliščinah, kar pa ne sme posegati v načelo prostega gibanja oseb. V tej uvodni izjavi 22 je tudi pojasnjeno, da je namen določitve pogojev in postopkov za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah zagotoviti, da se nadzor uvede izjemoma in da se spoštuje načelo sorazmernosti ter da se zagotovi, da je trajanje vsake začasne ponovne uvedbe takega nadzora strogo omejeno na najmanjši obseg, ki je potreben za zoperstavljanje resni grožnji javnemu redu ali notranji varnosti.

75 Nazadnje, iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1051/2013 je razvidno, da bi bilo treba nadzor na notranjih mejah med drugim ponovno uvesti za strogo omejen čas in ga utemeljiti na posebnih objektivnih merilih. Ti isti preudarki so zdaj navedeni v uvodni izjavi 23 Zakonika o schengenskih mejah.

76 Cilj pravila o najdaljšem šestmesečnem trajanju iz člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah je torej razširitev tega splošnega cilja uskladitve načela prostega gibanja z interesom držav članic, da zagotovijo varnost svojih ozemelj.

77 Čeprav je zato res, da resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti države članice na območju brez nadzora na notranjih mejah ni nujno časovno omejena, kaže, da je zakonodajalec Unije presodil, da šestmesečno obdobje zadostuje za to, da zadevna država članica po potrebi v sodelovanju z drugimi državami članicami sprejme ukrepe za obvladovanje take grožnje in ob tem po tem šestmesečnem obdobju ohrani načelo prostega gibanja.

78 Glede na preudarke, navedene v točkah od 57 do 77 te sodbe, je treba ugotoviti, da je obdobje skupnega trajanja največ šestih mesecev, ki je v členu 25(4) Zakonika o schengenskih mejah določeno za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, obvezno, zato njegova prekoračitev nujno povzroči nezdružljivost vsakršnega nadzora na notranjih mejah, ki je ponovno uveden na podlagi členov 25 in 27 tega zakonika, z navedenim zakonikom po izteku tega obdobja.

79 Iz teh ugotovitev prav tako izhaja, da se tako obdobje lahko znova uporabi le, če lahko zadevna država članica dokaže obstoj nove resne grožnje za svoj javni red ali notranjo varnost. V tem primeru je mogoče šteti, da nova obdobja posebnega trajanja, določena v členu 25 Zakonika o schengenskih mejah, začnejo teči, če ta država članica spoštuje vsa postopkovna merila in pravila iz členov od 26 do 28 tega zakonika.

80 V zvezi s pogoji, pod katerimi je mogoče šteti, da je dana grožnja nova v primerjavi z grožnjo, ki je pred tem upravičila ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah na podlagi člena 25 Zakonika o schengenskih mejah, je treba ugotoviti, da kadar zadevna država članica druge države članice in Komisijo uradno obvesti o svojem namenu ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah Unije, člen 27(1) tega zakonika med drugim navaja „okoliščine, zaradi katerih je treba ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah“, in „dogodke, ki pomenijo resno grožnjo“ za javni red ali notranjo varnost zadevne države članice. Prav tako so v členu 27(5) navedenega zakonika omenjeni „dogodki, zaradi katerih se ponovno uvede nadzor mej“.

81 Zato je treba vprašanje, ali po izteku najdaljšega šestmesečnega obdobja iz člena 25(4) Zakonika o schengenskih mejah grožnja, ki preti državi članici, ostaja enaka ali pa gre za novo grožnjo, ki tej državi članici neposredno po izteku tega šestmesečnega obdobja omogoča, da še naprej izvaja nadzor na notranjih mejah in se tako zoperstavi tej novi grožnji, vedno presojati glede na take okoliščine in dogodke. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, kot v bistvu trdi Komisija, da pojav

nove grožnje, ki se razlikuje od prvotno opredeljene grožnje, lahko ob upoštevanju drugih veljavnih pogojev upraviči novo uporabo obdobij, določenih v členu 25 tega zakonika za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah.

82 V obravnavanem primeru in kot trdi Komisija, kaže, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, da Republika Avstrija od 10. novembra 2017, ko se je izteklo zadnje od štirih priporočil Sveta, sprejetih na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah, ni dokazala obstoja nove grožnje na podlagi člena 25 tega zakonika, zaradi katere bi lahko znova začela teči obdobja, določena v tem členu 25, in na podlagi katerih bi bilo tako mogoče šteti, da sta bila oba ukrepa nadzora nad NW, in sicer 29. avgusta 2019 in 16. novembra 2019, izvedena v najdaljšem celotnem trajanju šestih mesecev, ki je določeno v členu 25(4) tega zakonika.

83 Teh preudarkov ne omaje trditev nemške vlade, da se lahko države članice, če to upravičujejo izjemne okoliščine, za odstopanje od določb Zakonika o schengenskih mejah, ki določajo najdaljše celotno trajanje za ponovno uvedbo začasnega nadzora na notranjih mejah, sklicujejo na člen 72 PDEU.

84 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da čeprav so le države članice pristojne, da opredelijo svoje bistvene varnostne interese in sprejmejo ukrepe za zagotovitev svoje notranje in zunanje varnosti, zgolj dejstvo, da je bil nacionalni ukrep, kot je odločba o nadzoru na notranjih mejah, sprejet zaradi varovanja nacionalne varnosti, ne more povzročiti neuporabe prava Unije in držav članic razbremeniti dolžnosti spoštovanja tega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 15. julija 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, točka 40 in navedena sodna praksa). Enako mora veljati za nacionalne ukrepe, sprejete zaradi varovanja javnega reda države članice.

85 Kar natančneje zadeva člen 72 PDEU, je res, da ta določba določa, da naslov V Pogodbe DEU ne posega v izvajanje odgovornosti, ki jih imajo države članice glede vzdrževanja javnega reda ter zagotavljanja notranje varnosti.

86 Kot pa je razsodilo Sodišče, Pogodba DEU določa izrecna odstopanja, ki se lahko uporabijo v položajih, ki bi lahko ogrozili javni red in javno varnost, zgolj v členih 36, 45, 52, 65, 72, 346 in 347, ki se nanašajo na izjemne in jasno določene primere. Izjemo iz člena 72 PDEU je treba, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, razlagati ozko. Iz tega izhaja, da tega člena 72 ni mogoče razlagati tako, da državam članicam priznava pravico do odstopanja od določb prava Unije že zgolj s sklicevanjem na obveznosti, ki jih imajo glede ohranjanja javnega reda in zagotavljanja notranje varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točki 214 in 215 ter navedena sodna praksa).

87 V zvezi z Zakonikom o schengenskih mejah je iz preudarkov, navedenih v točkah od 72 do 77 te sodbe, razvidno, da je odločitev, da se uporabi najdaljše celotno trajanje šestih mesecev iz člena 25(4) tega zakonika, ki se lahko podaljša na največ dve leti v izjemnih okoliščinah iz člena 29 navedenega zakonika, del celotnega okvira – ki ga je vzpostavil zakonodajalec Unije pri izvajanju pristojnosti, ki so mu podeljene z določbami člena 3(2) in (6) PEU ter člena 5(1) in (2) PEU v povezavi z določbami člena 4(2)(j) ter člena 77(2)(b) in (e) PDEU – načinov izvajanja odgovornosti, ki jih imajo te države članice za ohranjanje javnega reda in zagotavljanja notranje varnosti.

88 Namen tega okvira pa je prav zagotoviti pravično ravnotežje, določeno v členu 3(2) PEU, med ciljem Unije, ki je na eni strani vzpostavitev območja brez notranjih meja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, in na drugi strani ustreznimi ukrepi na področju nadzora zunanjih meja, azila, priseljevanja ter preprečevanja kriminala in boja proti temu pojavu.

89 Zato je treba glede na temeljni pomen, ki ga ima prosto gibanje oseb med cilji Unije iz člena 3 PEU, in preudarke, navedene v točkah od 58 do 77 te sodbe v zvezi s podrobnim načinom, na katerega je zakonodajalec Unije omejil možnost držav članic, da posežejo v to svoboščino z začasno ponovno uvedbo nadzorov na notranjih mejah, kar priča o želji uravnotežiti različne zadevne interese, ugotoviti, da je zakonodajalec Unije s tem, da je določil pravilo v zvezi z najdaljšim celotnim trajanjem šestih mesecev, ki je določeno v členu 25(4) Zakonika o schengenskih mejah, ustrezno upošteval izvajanje odgovornosti držav članic na področju javnega reda in notranje varnosti.

90 Iz tega sledi, da člen 72 PDEU državi članici ne omogoča, da zaradi resne grožnje za svoj javni red ali notranjo varnost ponovno uvede začasne nadzore na notranjih mejah na podlagi členov 25 in 27 Zakonika o schengenskih mejah za obdobje, ki presega najdaljše celotno trajanje šestih mesecev, izrecno določeno v členu 25(4) tega zakonika.

91 Poleg tega je treba ugotoviti, da mora Komisija v skladu s členom 27(4) Zakonika o schengenskih mejah, če na podlagi podatkov iz uradnega obvestila, ki ga je prejela od države članice, ki želi ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, dvomi o nujnosti ali sorazmernosti predvidene ponovne uvedbe, v tem smislu izdati mnenje. V obravnavanih zadevah pa, kot je Komisija sama izrecno priznala na obravnavi, ta institucija po uradnih obvestilih Republike Avstrije o nadzorih na notranjih mejah, ki jih je ta država članica ponovno uvedla od 10. novembra 2017, takega mnenja ni izdala, tudi če meni, da so bili ti nadzori od tega datuma nezdružljivi z določbami Zakonika o schengenskih mejah in posledično s pravom Unije.

92 V zvezi s tem je treba poudariti, da je za zagotovitev pravilnega delovanja pravil, določenih z Zakonikom o schengenskih mejah, bistveno, da kadar želi država članica ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, Komisija in države članice izvajajo pristojnosti, ki so jim dodeljene s tem zakonikom, zlasti glede izmenjave informacij in mnenj, posvetovanj in po potrebi vzajemnega sodelovanja, ki so posebej določeni v členu 27 navedenega zakonika.

93 Vendar dejstvo, da Komisija v konkretnem primeru po uradnem obvestilu države članice na podlagi člena 27(1) Zakonika o schengenskih mejah ni izdala mnenja, v katerem bi navedla, da je po njenem mnenju nadzor, o katerem je bila uradno obveščena, nezdružljiv s tem zakonikom, samo po sebi ne vpliva na razlago določb navedenega zakonika, ki jo je podalo Sodišče.

94 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-368/20, in na prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-369/20, odgovoriti, da je treba člen 25(4) Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica začasno ponovno uvede nadzor na notranjih mejah na podlagi členov 25 in 27 tega zakonika, če trajanje tega nadzora presega najdaljše celotno trajanje šestih mesecev, določeno v tem členu 25(4), in če ne obstaja nova grožnja, ki bi upravičevala ponovno uporabo obdobja iz navedenega člena 25.

Drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-368/20, in drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-369/20

95 Glede na odgovor na prvi vprašanji, postavljeni v obravnavanih zadevah, ni treba odgovoriti niti na drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-368/20, niti na drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-369/20.

Tretje vprašanje, postavljeno v zadevi C-369/20

96 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-369/20 v bistvu sprašuje, ali člen 25(4) Zakonika o schengenskih mejah nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero država članica osebo zavezuje, da ob vstopu na ozemlje te države članice prek notranje meje predloži potni list ali osebno izkaznico, če je ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah, v okviru katerega je ta obveznost naložena, v nasprotju s to določbo.

97 V zvezi s tem zadostuje spomniti, da, kot je Sodišče presodilo, naložitev sankcije ni v skladu z določbami Zakonika o schengenskih mejah, če je naložena za zagotovitev spoštovanja obveznosti naložitve nadzora, ki sam ni v skladu s temi določbami (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2018, Touring Tours und Travel in Sociedad de Transportes, C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005, točka 72).

98 Zato je treba na tretje vprašanje, postavljeno v zadevi C-369/20, odgovoriti, da je treba člen 25(4) Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero država članica od osebe zahteva, da mora ob vstopu na ozemlje te države članice prek notranje meje predložiti potni list ali osebno izkaznico, sicer ji bo naložena kazen, če je ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah, v okviru katerega je ta obveznost naložena, v nasprotju s to določbo.

Stroški

99 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 25(4) Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016, je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica začasno ponovno uvede nadzor na notranjih mejah na podlagi členov 25 in 27 tega zakonika, če trajanje tega nadzora presega najdaljše celotno trajanje šestih mesecev, določeno v tem členu 25(4), in če ne obstaja nova grožnja, ki bi upravičevala ponovno uporabo obdobja iz navedenega člena 25.**

2. Člen 25(4) Uredbe 2016/399, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2016/1624 Zakonika o schengenskih mejah, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero država članica od osebe zahteva, da mora ob vstopu na ozemlje te države članice prek notranje meje predložiti potni list ali osebno izkaznico, sicer ji bo naložena kazen, če je ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah, v okviru katerega je ta obveznost naložena, v nasprotju s to določbo.

Podpisi