



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

26 päivänä huhtikuuta 2022 \*

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Asetus (EU) 2016/399 – Schengenin rajasäännöstö – 25 artiklan 4 kohta – Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille enintään kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskeston puitteissa – Kansallinen säännöstö, jossa säädetään useista peräkkäisistä tämän keston ylittymiseen johtavista valvontajaksoista – Säännöstö ei ole Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 4 kohdan mukainen, jos perättäiset valvontajaksot perustuvat samaan uhkaan tai samoihin uhkiin – Kansallinen säännöstö, jonka mukaan sisärajaratkastuksessa on seuraamuksen uhalla esitettävä passi tai henkilökortti – Velvollisuus ei ole Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 4 kohdan mukainen, jos tarkastus itsessään on tämän säännöksen vastainen

Yhdistetyissä asioissa C-368/20 ja C-369/20,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarkin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 23.7.2020 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 5.8.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

NW

vastaan

**Landespolizeidirektion Steiermark** (C-368/20) ja

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

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan (esittelevä tuomari), S. Rodin, I. Jarukaitis ja J. Passer sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra ja L. S. Rossi,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.6.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- NW, edustajanaan C. Tometten, Rechtsanwalt,
- Itävallan hallitus, asiamiehinään A. Posch, M. Witzmann, J. Schmoll ja M. Augustin,
- Tanskan hallitus, asiamiehinään aluksi M. Søndahl Wolff, J. Nyman-Lindgren ja P. Brøchner Jespersen, sittemmin Søndahl Wolff ja V. Jørgensen,
- Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään aluksi E. de Moustier, D. Dubois ja T. Stéhelin, sittemmin Dubois ja Stéhelin,
- Ruotsin hallitus, asiamiehinään H. Shev, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson ja H. Eklinder,
- Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wils ja J. Tomkin,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.10.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 14.9.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/1624 (EUVL 2016, L 251, s. 1) (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö), 22, 25 ja 29 artiklan, SEUT 21 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 45 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joista ensimmäisessä asianosaisina ovat NW ja Landespolizeidirektion Steiermark (Steiermarkin poliisiviranomainen, Itävalta) (C-368/20) ja toisessa NW ja Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Leibnitzin alueen hallintoviranomainen, Itävalta) (C-369/20) ja jotka koskevat rajatarkastuksia, joiden yhteydessä asianomaista on ensin mainitussa tapauksessa kehoitettu esittämään passi tai henkilökortti ja jälkimmäisessä tapauksessa passi.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

#### *Direktiivi 2004/38/EY*

- 3 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) 5 artiklan, jonka otsikkona on ”Oikeus maahantuloon”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on sallittava [Euroopan] unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

– –”

#### *Asetus (EY) N:o 562/2006*

- 4 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1) 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset”, säädettiin seuraavaa:

”Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta

- a) jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla; tätä sovelletaan myös raja-alueilla. – –

– –”

#### *Asetus (EU) N:o 1051/2013*

- 5 Asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa koskevien yhteisten sääntöjen vahvistamiseksi 22.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1051/2013 (EUVL 2013, L 295, s. 1) johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Unionin tärkeimpiin saavutuksiin kuuluu sellaisen alueen luominen, jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus yli sisärajojen. Alueella, jonka sisärajoilla ei suoriteta rajavalvontaa (sisärajavaltontaa), tarvitaan yhteinen toimintatapa tilanteissa, jotka vaikuttavat vakavasti tämän alueen tai jonkin sen osan taikka yhden tai useamman jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, mahdollistamaan sisärajavaltontaa väliaikaisen palauttamisen poikkeuksellisissa tilanteissa vaarantamatta

kuitenkaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta. Ottaen huomioon tällaisten viimeisenä keinona toteutettavien toimenpiteiden vaikutukset kaikkiin henkilöihin, joilla on oikeus liikkua kyseisellä alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, olisi vahvistettava tällaisten toimenpiteiden palauttamiseen liittyvät edellytykset ja menettelyt, jotta varmistetaan, että tällainen toimenpide on poikkeuksellinen ja että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto olisi rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi.

- (2) Henkilöiden vapaa liikkuvuus alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, on unionin tärkeimpiä saavutuksia. Koska sisärajavaltontaa väliaikainen palauttaminen vaikuttaa henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, päätökset tällaisen valvonnan palauttamisesta olisi tehtävä yhteisesti sovituin perustein, ja niistä olisi ilmoitettava asianmukaisesti [Euroopan] komissiolle tai niiden olisi oltava jonkin unionin toimielimen suosittamia. Joka tapauksessa sisärajavaltontaa palauttamista olisi käytettävä ainoastaan poikkeuksellisesti ja viimeisenä keinona, sen soveltamisala ja kesto olisi rajattava tiukasti ja sen olisi perustuttava täsmällisiin puolueettomiin arviointiperusteisiin sekä arviointiin sen tarpeellisuudesta, jota olisi valvottava unionin tasolla. Jos vakava yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka edellyttää välittömiä toimia, jäsenvaltion olisi voitava palauttaa rajavalvonta sisärajoilleen enintään kymmenen vuorokauden ajaksi. Kyseisen ajanjakson jatkamista on tarpeen valvoa unionin tasolla.”

#### *Schengenin rajasäännöstö*

- 6 Asetus N:o 562/2006 ja sen myöhemmät muutokset on kodifioitu ja korvattu Schengenin rajasäännöstöllä.
- 7 Tämän säännösten johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”Rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille olisi oltava henkilöiden vapaan liikkuvuuden alueella poikkeuksellinen toimenpide. Rajavalvontaa ei pitäisi suorittaa eikä muodollisuuksia edellyttää ainoastaan sillä perusteella, että kyseessä on sisärajan ylittäminen.”
- 8 Kyseisen säännösten johdanto-osan 22 ja 23 perustelukappaleessa toistetaan olennaisilta osin asetuksen N:o 1051/2013 johdanto-osan ensimmäinen ja toinen perustelukappale.
- 9 Schengenin rajasäännösten johdanto-osan 27 ja 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”(27) – – unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti poikkeusta henkilöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta on tulkittava tiukasti, ja yleisen järjestyksen käsite edellyttää, että on olemassa todellinen, ajankohtainen ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun.
- –
- (34) Jäsenvaltiot eivät voineet riittävällä tavalla toteuttaa asetuksen [N:o 562/2006] ja sen myöhempien muutosten tavoitetta, joka on henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevien sääntöjen vahvistaminen, vaan se voitiin paremmin saavuttaa unionin tasolla. Sen vuoksi unionin oli mahdollista toteuttaa toimenpiteitä [SEU] 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. – –”

- 10 Tämän säännösten 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Aihe ja periaatteet”, säädetään seuraavaa:  
”Tässä asetuksessa säädetään siitä, ettei unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa.  
– –”
- 11 Schengenin rajasäännösten 22 artiklan, jonka otsikko on ”Sisärajojen ylittäminen”, sanamuoto on seuraava:  
”Sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.”
- 12 Tämän säännösten 23 artiklan, jonka otsikko on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset”, sanamuoto on seuraava:  
”Rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta:  
– –  
c) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja;  
– –”
- 13 Kyseisen säännösten 25 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset puitteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille”, säädetään seuraavaa:  
”1. Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.  
2. Rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona ja 27, 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Jäljempänä 26 ja 30 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet on otettava huomioon kussakin tapauksessa, jossa 27, 28 tai 29 artiklan nojalla harkitaan päätöstä rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille.  
3. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu asianomaisessa jäsenvaltiossa pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, kyseinen jäsenvaltio voi pidentää rajavalvontaa sisärajoillaan 26 artiklassa säädetty arviointiperusteet huomioon ottaen ja 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen enintään 30 vuorokautta kerrallaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen syiden perusteella ja ottaen huomioon mahdolliset uudet tekijät.  
4. Kokonaisajanjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, myös tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, ei saa ylittää kuutta kuukautta. Kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 29 artiklassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa kahden vuoden enimmäiskestoon saakka mainitun artiklan 1 kohdan mukaisesti.”

- 14 Saman säännösten 26 artiklassa, jonka otsikko on ”Perusteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille”, säädetään seuraavaa:

”Kun jäsenvaltio päättää viimeisenä keinona palauttaa rajavalvonnan väliaikaisesti sen yhdelle tai useammalle sisärajalle tai sisärajan osalle taikka päättää jatkaa tällaista palauttamista 25 artiklan tai 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sen on arvioitava, missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, ja arvioitava toimenpiteen oikeasuhteisuutta suhteessa kyseiseen uhkaan. Tällaista arviointia suoritettaessa jäsenvaltion on otettava erityisesti huomioon seuraavat näkökohdat:

- a) mahdollisten uhkien todennäköinen vaikutus yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, myös terroritekojen tai -uhkien sekä järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien uhkien seurauksena;
- b) tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa.”

- 15 Schengenin rajasäännösten 27 artiklan, jonka otsikko on ”Menettely rajavalvonnan väliaikaiseksi palauttamiseksi sisärajoille 25 artiklan nojalla”, sanamuoto on seuraava:

”1. Kun jäsenvaltio suunnittelee rajavalvonnan palauttamista sisärajoille 25 artiklan nojalla, sen on ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista tai tätä lyhyemmän ajan kuluessa, jos rajavalvonnan sisärajoille palauttamisen tarpeen aiheuttavat olosuhteet ovat käyneet ilmi alle neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista. Jäsenvaltion on annettava tässä yhteydessä seuraavat tiedot:

- a) ehdotetun palauttamisen syyt, myös kaikki merkitykselliset yksityiskohtaiset tiedot tapahtumista, jotka muodostavat vakavan uhkan sen yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle;
- b) ehdotetun palauttamisen laajuus ja tiedot siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavalvonta on tarkoitus palauttaa;
- c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet;
- d) suunnitellun palauttamisen päivämäärä ja kesto;
- e) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa.

--

4. Asianomaisen jäsenvaltion tehtyä 1 kohdan mukaisen ilmoituksen komissio tai jokin muu jäsenvaltio voi antaa asiasta lausunnon 5 kohdan mukaisia neuvotteluja varten, tämän kuitenkaan rajoittamatta [SEUT] 72 artiklan soveltamista.

Jos komissio ilmoitukseen sisältyvien tai saamiensa muiden lisätietojen perusteella on epävarma siitä, onko sisärajavaltontaa suunniteltu palauttamisen tarpeellista tai oikeasuhteista, tai jos se katsoo, että kuuleminen ilmoituksen jostakin näkökohdasta olisi asianmukaista, se antaa asiasta lausunnon.

5. Tiedoista, joita 1 kohdassa tarkoitetaan, ja komission tai jonkin muun jäsenvaltion 4 kohdan nojalla antamasta lausunnosta on neuvoteltava, muun muassa tarvittaessa yhteisissä kokouksissa, rajavalvonnan palauttamista sisärajoille suunnittelevan jäsenvaltion, muiden jäsenvaltioiden, erityisesti niiden, joihin tällaiset toimenpiteet vaikuttavat suoraan, ja komission kesken, jotta tarvittaessa voidaan järjestää jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja arvioida toimenpiteiden oikeasuhteisuutta niihin tapahtumiin ja yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin nähden, jotka antavat aiheita rajavalvonnan palauttamiseen.

– –”

- 16 Tämän säännösten 28 artiklan, jonka otsikko on ”Eriytymenettely välittömiä toimia edellyttävissä tapauksissa”, sanamuoto on seuraava:

”1. Jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömien toimien toteuttamista, asianomainen jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmenen vuorokauden rajoitetuksi ajaksi.

– –

3. Jos yleiseen järjestykseen tai jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, jäsenvaltio voi päättää jatkaa rajavalvontaa sisärajoilla enintään 20 vuorokautta kerrallaan. Asianomaisen jäsenvaltion on tällöin otettava huomioon 26 artiklassa tarkoitettut perusteet, mukaan lukien päivitetty arvio toimenpiteen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta, ja mahdolliset uudet tekijät.

– –

4. Kokonaisajanjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille tämän artiklan 1 kohdan mukaisen alkuperäisen ajanjakson ja tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, ei saa ylittää kahta kuukautta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 25 artiklan 4 kohdan soveltamista.

– –”

- 17 Tämän säännösten 29 artiklassa, jonka otsikko on ”Eriytymenettely alueen, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleistä toimivuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa”, säädetään seuraavaa:

”1. Poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa alueen, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleinen toimivuus on vaarantunut tämän asetuksen 21 artiklassa tarkoitettujen, ulkorajojen valvontaan liittyvien jatkuvien vakavien puutteiden johdosta tai sen johdosta, että jokin jäsenvaltio ei noudata [asetuksen (EU) 2016/1624] 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua [Euroopan unionin] neuvoston päätöstä, ja siinä määrin kuin nämä olosuhteet muodostavat vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, tai sen osissa, jäsenvaltiot voivat tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille enintään kuuden kuukauden ajaksi. Tätä ajanjaksoa voidaan jatkaa enintään kolme kertaa uudella enintään kuuden kuukauden jaksolla, jos kyseiset poikkeukselliset olosuhteet jatkuvat edelleen.

2. Jos kaikki muut toimenpiteet, erityisesti 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet, ovat riittämättömät lievittämään tehokkaasti havaittua vakavaa uhkaa, neuvosto voi suosittaa viimeisenä keinona ja toimenpiteenä yhteisten etujen turvaamiseksi alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yhdelle tai useammalle tietylle jäsenvaltiolle, että se päättäisi tai nämä päättäisivät palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin. Neuvoston suositus perustuu komission ehdotukseen. Jäsenvaltiot voivat pyytää komissiota esittämään neuvostolle tällaisen ehdotuksen suositukseksi.

Neuvosto ilmoittaa suosituksessaan ainakin 27 artiklan 1 kohdan a–e alakohdassa tarkoitetut tiedot.

Neuvosto voi suosittaa rajavalvonnan jatkamista tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädettyjen ehtojen ja menettelyn mukaisesti.

Ennen kuin jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin tämän kohdan nojalla, sen on ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille, Euroopan parlamentille ja komissiolle.

– –

4. Asianmukaisesti perustelluissa kiireellisissä tapauksissa, jotka liittyvät tilanteisiin, joissa sisärajoilla suoritettavan rajavalvonnan jatkamista 2 kohdan mukaisesti edellyttävät olosuhteet käyvät ilmi vasta alle 10 vuorokautta ennen edeltävän rajavalvonnan palauttamista koskevan ajanjakson päättymistä, komissio voi antaa mahdollisesti tarvittavia suosituksia välittömästi sovellettavilla täytäntöönpanosäädöksillä 38 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti. Komissio toimittaa neuvostolle tämän artiklan 2 kohdan mukaisen ehdotuksen suositukseksi 14 päivän kuluessa sellaisten suositusten hyväksymisestä.

5. Tämä artikla ei rajoita niitä toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa 25, 27 ja 28 artiklan nojalla, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.”

- 18 Kuten saman säännösten 30 artiklan otsikosta ilmenee, siinä säädetään perusteista, joita sovelletaan rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka vaarantavat alueen toiminnan kokonaisuudessaan ilman 29 artiklassa tarkoitettuja sisärajatarkastuksia.

### ***Itävallan oikeus***

#### *Passilaki*

- 19 Itävallan kansalaisille myönnettävistä passeista vuonna 1992 annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger, Passgesetz 1992; BGBl. 839/1992), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä passilaki), 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei kansainvälisen sopimuksen määräyksistä tai kansainvälisestä tavasta muuta johdu, Itävallan kansalaisilla on oltava voimassa oleva matkustusasiakirja (passi tai sitä vastaava asiakirja) päästäkseen Itävallan tasavallan alueelle ja poistuaakseen sieltä. – –”



20 Saman lain 24 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Henkilöt, jotka

1) tulevat luvattomasti kansalliselle alueelle tai poistuvat sieltä luvattomasti (2 §)

--

syyllystyvät hallinnolliseen rikkomukseen, josta voidaan määrätä sakkoa enintään 2 180 euroa tai enintään kuuden viikon vankeusrangaistus, ellei tekoa pidetä rikoksena. Rikkomuksen uusintatapauksessa sakko ja vankeusrangaistus määrätään kumulatiivisesti raskauttavien olosuhteiden vallitessa.”

#### *Rajavalvontalaki*

21 Henkilötarkastuksista rajanylitystilanteissa annetun liittovaltion lain (Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts, Grenzkontrollgesetz – GrekoG; BGBl. 435/1996), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä rajavalvontalaki), 10 §:ssä, jonka otsikko on ”Rajojen ylitys”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei kansainvälisen sopimuksen määräyksistä tai kansainvälisestä tavasta muuta johdu, ulkorajat on lupa ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta.

2. Sisärajat on lupa ylittää missä tahansa. Yleisen rauhan, järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisen niin vaatiessa liittovaltion sisäministerillä on kuitenkin kansainvälisten sopimusten rajoissa oikeus määrätä asetuksella, että sisärajojen tietyt osuudet on määrätyn ajanjakson ajan lupa ylittää vain rajanylityspaikoissa.

--”

22 Tämän lain 11 §:ssä, jonka otsikko on ”Velvollisuus suostua rajatarkastukseen”, säädetään seuraavaa:

”1. Rajan ylittäminen rajanylityspaikoissa -- merkitsee sitä, että asianomaisella on velvollisuus suostua rajatarkastukseen.

2. Sisärajojen ylittäminen ei johda 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta velvollisuuteen suostua rajatarkastukseen.

--”

23 Kyseisen lain 12 §:n, jonka otsikko on ”Rajavalvonnan täytäntöönpano”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rajavalvonnasta vastaa viranomainen. Kun rajavalvonnan täytäntöönpano edellyttää hallintoviranomaisen toteuttamaa välitöntä määräys- tai pakkovaltaa, se kuuluu yleisestä turvallisuudesta vastaaville viranomaisille ja osavaltion poliisille (12b §). --”

- 24 Saman lain 12a §:n, jonka otsikko on ”Yleisestä turvallisuudesta vastaavien elinten toimivalta”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yleisestä turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla on toimivalta suorittaa henkilöä koskeva rajatarkastus, jos on perusteita katsoa, että asianomaisella henkilöllä on velvollisuus suostua rajatarkastukseen – –”

*Rajavalvonnasta annettu asetus nro 114/2019*

- 25 Rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 9.5.2019 annetun Itävallan liittovaltion sisäministerin asetuksen (Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen; BGBl. II, 114/2019; jäljempänä rajavalvonnasta annettu asetus nro 114/2019) sanamuoto on seuraava:

”[Rajavalvontalain] 10 §:n 2 momentin nojalla säädetään seuraavaa:

1 § Slovenian tasavallan ja Unkarin vastaiset sisärajat voidaan yleisen rauhan, järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi ylittää maanteitse 13.5.2019 klo 00.00 ja 13.11.2019 klo 24.00 välisenä aikana ainoastaan rajanylityspaikoissa.

2 § Tämän asetuksen voimassaolo lakkaa 13.11.2019 keskiyöllä.”

**Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa**

- 26 Kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ilmenee, Itävallan tasavalta on palauttanut rajavalvonnan Unkarin ja Slovenian tasavallan vastaisille rajoilleen 16.9.2015 alkaen. Rajavalvonta on perustunut kahden ensimmäisen kuukauden aikana asetuksen N:o 562/2006 25 artiklaan (josta on tullut Schengenin rajasäännöstön 28 artikla). Itävallan tasavalta on 16.11.2015 alkaen käyttänyt perusteena asetuksen N:o 562/2006 23 ja 24 artiklaa (joista on tullut Schengenin rajasäännöstön 25 ja 27 artikla). Tämä jäsenvaltio on 16.5.2016 alkaen käyttänyt perusteena neljää Schengenin rajasäännöstön 29 artiklan perusteella hyväksyttyä peräkkäistä neuvoston suositusta jatkaakseen valvontaa vielä 18 kuukauden ajan. Näistä suosituksista neljännen voimassaolo on päättynyt 10.11.2017.
- 27 Itävallan tasavalta ilmoitti 12.10.2017 muille jäsenvaltioille ja useille unionin toimielimille – muun muassa komissiolle – palauttaneensa rajavalvonnan Unkarin ja Slovenian tasavallan vastaisille rajoilleen kuudeksi kuukaudeksi eli 11.11.2017–11.5.2018. Tämän jälkeen rajavalvonta on palautettu uudelleen useiden peräkkäisten kuuden kuukauden jaksojen ajaksi eli 11.5.–11.11.2018, 12.11.2018–12.5.2019 ja 13.5.–13.11.2019. Kyseinen jäsenvaltio teki myöhemmin ilmoitukset tämän valvonnan palauttamisesta marraskuuhun 2021 saakka.

*Asia C-368/20*

- 28 Pääasian valittajalle NW:lle tehtiin 16.11.2019 rajavalvontalain 12a §:n 1 momenttiin perustuva rajatarkastus Spielfeldin rajanylityspaikalla (Itävalta), kun hän oli tulossa henkilöautolla Sloveniasta Itävallan tasavallan alueelle.

- 29 Rajavartiomies kehotti NW:tä todistamaan henkilöllisyytensä esittämällä passin tai henkilökortin. NW tiedusteli rajavartiomieheltä, oliko tässä toimessa kyse rajatarkastuksesta vai henkilöllisyyden selvittämisestä. Saatuaan tiedon siitä, että kyseessä oli rajatarkastus, NW vaati saada tietoonsa kyseisen rajavartiomiehen henkilöstönumeron. NW:tä kehoitettiin tämän jälkeen siirtämään ajoneuvonsa ajoväylän reunaan, ja toinenkin rajavartiomies tuli mukaan toimen suorittamiseen. Rajavartioston virkamiehet päättivät kyseisen toimen ja ilmoittivat NW:lle henkilöstönumeron.
- 30 NW teki 19.12.2019 valituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Landesverwaltungsgericht Steiermarkiin (Steiermarkin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) riitauttaakseen Itävallan valvontaviranomaisten välittömän määräys- ja pakkovallan käytön. Hänen mukaansa se, että rajatarkastuslain 12a §:n 1 momentin nojalla suoritetaan rajatarkastuksia, on tällaista valtaa käyttämällä toteutettu toimi.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, ovatko rajavalvonnasta annettu asetus nro 114/2019 ja passilain, joka tällä asetuksella pannaan täytäntöön, 24 §:n 1 momentti yhteensopivia unionin oikeuden ja erityisesti Schengenin rajasäännösten säännösten kanssa, kun otetaan huomioon muun muassa SEUT 21 artiklan 1 kohtaan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohtaan kirjattu unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, jota täsmennetään direktiivin 2004/38 säännöksillä.
- 32 Tämä tuomioistuin huomauttaa erityisesti, että pääasiassa kyseessä oleva rajatarkastus on lähtökohtaisesti tarkastus, joka on kielletty Schengenin rajasäännösten 22 artiklassa. Schengenin rajasäännöstyössä säädetään kuitenkin kahdesta poikkeuksesta tähän periaatteeseen. Yhtäältä tämän säännösten 25 artiklan 1 kohdan mukaan rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille, mutta ainoastaan silloin, kun yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle aiheutuu vakavaa uhkaa. Toisaalta rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille myös kyseisen säännösten 29 artiklan 1 kohdan nojalla, mutta sillä edellytyksellä, että ulkorajavalvontaan liittyy vakavia jatkuvia puutteita, jotka vaarantavat alueen, jolla ei suoriteta sisäraajavalvontaa, yleisen toimivuuden ja yleisen järjestyksen tai sisäisen turvallisuuden.
- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Itävallan tasavallan valitsema menettelytapa, jonka mukaan annetaan peräkkäin erilaisia ministerin asetuksia sisäraajavalvonnasta palauttamiseksi, on johtanut siihen, että valvonnan palauttaminen on jatkunut Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 4 kohdassa säädettyä kuuden kuukauden enimmäiskestoja pitempään. Tämä tuomioistuin pohtii näin ollen, onko tämä toimintatapa unionin oikeuden ja erityisesti Schengenin rajasäännösten 25 ja 29 artiklan mukainen.
- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa erityisesti, että vaikka Itävallan tasavalta on käyttänyt aluksi Schengenin rajasäännösten 29 artiklaa perusteena rajavalvonnasta palauttamiseksi sisärajoille, komissio ei ole esittänyt 11.11.2017 jälkeen tämän artiklan nojalla neuvostolle uusia ehdotuksia sisäraajavalvonnasta jatkamisesta, joten kyseinen jäsenvaltio saattoi käyttää tästä ajankohdasta alkaen perusteena kyseiselle jatkamiselle vain kyseisen säännösten 25 artiklan 1 kohtaa.
- 35 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, että kun Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 4 kohdan sanamuoto sulkee pois sen, että rajavalvonnasta palauttaminen sisärajoille voisi kestää sallittua pitempään, voiko jäsenvaltio hyväksyä vapaasti sellaisia ministerin asetuksia perätysten ja keskeytyksittä, joissa säädetään sisäraajavalvonnasta palauttamisesta siten, että niiden yhteisvaikutuksesta tämä kesto ylitetään.

- 36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että ilmoitukset, joilla liittovaltion sisäministeri on tiedottanut komissiolle rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille, eivät perustuneet SEUT 72 artiklaan, sillä tätä artiklaa ei ole mainittu yhdessäkään kyseessä olleista ilmoituksista. Se epäilee joka tapauksessa sitä, voidaanko SEUT 72 artiklaan vedota, koska Schengenin säännösten poikkeussäännökset itsessään ovat sisärajavälön alalla yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta koskevia poikkeuksia, joita voidaan pitää siten *lex specialis* -säännöksinä SEUT 72 artiklaan nähden. Sisärajavälön palauttamiselle samassa säännöstössä asetetulta ajalliselta rajoitukselta vietäisiin tehokas vaikutus, jos jäsenvaltio voisi käyttää johdetussa oikeudessa nimenomaisesti vahvistetun määräajan päättymisen jälkeen perusteena toistuvasti SEUT 72 artiklaa.
- 37 Landesverwaltungsgericht Steiermark päätti siten lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka peräkkäisillä kansallisilla asetuksilla jatketaan valvontajaksoja kumulatiivisesti ja jolla mahdollistetaan näin rajavalvonnan palauttaminen noudattamatta [Schengenin rajasäännösten] 25 ja 29 artiklassa vahvistettua kahden vuoden enimmäiskestoa koskevaa ajallista rajoitusta ja ilman saman säännösten 29 artiklassa tarkoitettua neuvoston täytäntöönpanopäätöstä?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

2) Onko SEUT 21 artiklan 1 kohdassa ja [perusoikeuskirjan] 45 artiklan 1 kohdassa vahvistettua unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen tulkittava erityisesti [mainitun rajasäännösten] 22 artiklassa vahvistetun, henkilöihin kohdistuvien rajatarkastusten puuttumista sisärajoilta koskevan periaatteen valossa siten, että siihen sisältyy myös oikeus olla joutumatta sisärajoilla tehtävien henkilötarkastusten kohteeksi, jollei perussopimuksissa ja etenkin [mainitussa säännöstössä] vahvistetuista ehdoista ja poikkeuksista muuta johdu?”

### *Asia C-369/20*

- 38 NW oli jo 29.8.2019 halunnut tulla Itävallan alueelle Spielfeldin rajanylityspaikan kautta.
- 39 Asianomaisen rajavartiomiehen satunnaisesti suorittamien tarkastusten yhteydessä NW:tä kehoitettiin esittämään passinsa. NW tiedusteli tällöin, oliko kyse rajatarkastuksesta vai henkilöllisyyden selvittämisestä. Koska kyseinen rajavartiomies vastasi, että kyseessä oli rajatarkastus, NW kieltäytyi esittämästä passiaan ja todisti henkilöllisyytensä ajokortillaan, koska hän katsoi, että rajavalvonta oli kyseisenä ajankohtana unionin oikeuden vastaista. Vaikka tämä rajavartiomies kehotti NW:tä useaan otteeseen esittämään hänelle passinsa ja ilmoitti NW:lle, että sen esittämisestä kieltäytymällä hän rikkoisi passilakia, NW ei esittänyt passiaan. Kyseinen rajavartiomies päätti siten kyseessä olleen toimen ja ilmoitti NW:lle, että hänestä tehtäisiin ilmoitus.
- 40 Steiermarkin osavaltion poliisin virkamiehet saattoivat 6.9.2019 Itävallan viranomaisten tietoon ne teot, joista NW:tä moitittiin.
- 41 NW:n todettiin 9.9.2019 tehdyllä seuraamusmaksun määräämistä koskevalla päätöksellä syyllistyneen passilain 2 §:n 1 momentin rikkomiseen. Tästä päätöksestä 23.9.2019 tekemässään oikaisuvaatimuksessa NW väitti yhtäältä, että hänelle tehty rajatarkastus oli lainvastainen, koska Schengenin rajasäännösten III osastossa ei ollut oikeusperustaa kyseessä olevalle toimelle, ja

toisaalta, että tällä tarkastuksella ja 9.9.2019 tehdyllä seuraamusmaksun määräämistä koskevalla päätöksellä loukattiin hänelle SEUT 21 artiklan 1 kohdan ja Schengenin säännösten 22 artiklan säännösten nojalla kuuluvaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

- 42 NW:n todettiin 7.11.2019 tehdyllä rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä koskevalla hallinnollisella päätöksellä syyllistyneen Itävallan alueelle saapuessaan Itävallan rajan ylittämiseen ilman voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Tämän vuoksi NW:n katsottiin rikkoneen passilain 2 §:n 1 momenttia, ja hänelle määrättiin tämän lain 24 §:n 1 momentin mukaisesti 36 euron sakko.
- 43 NW riitautti kyseisen päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, joka pohtii, ovatko NW:hen kohdistettu rajatarkastus ja hänelle sen johdosta määrätty seuraamus yhteensopivat unionin oikeuden kanssa.
- 44 Tämän tuomion 31–35 kohdassa esitettyjen seikkojen lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii erityisesti yhtäältä, onko unionin kansalaisella SEUT 21 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan perusteella oikeus olla joutumatta rajatarkastuksen kohteeksi sisärajoilla silloin, kun tällainen tarkastus ei täytä perussopimusten ja erityisesti Schengenin rajasäännösten mukaisia edellytyksiä ja/tai ei kuulu niihin sisältyvien poikkeusten alaan.
- 45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa toisaalta, että 21.9.1999 annettuun tuomioon *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439, 43 ja 44 kohta) perustuvan oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla on edelleen oikeus velvoittaa henkilö esittämään henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä voimassaoleva henkilökortti tai passi ja määrätä seuraamuksia tämän velvollisuuden rikkomisesta. Passilain 24 §:n kaltaisia kansallisen oikeuden säännöksiä on kuitenkin tulkittava unionin oikeuden mukaisesti. Erityisesti 10.4.2003 annettuun tuomioon *Steffensen* (C-276/01, EU:C:2003:228, 66–71 kohta) perustuvan oikeuskäytännön mukaan kansallisen säännöksen konkreettisen soveltamisen yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa on valvottava.
- 46 Sen mukaan unionin tuomioistuin katsoi siten 13.12.2018 antamassaan tuomiossa *Touring Tours und Travel ja Sociedad de Transportes* (C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005), että jos seuraamuksen tarkoituksena on varmistaa sellaisen tarkastukseen suostumista koskevan veloitteen noudattaminen, joka ei itsessään ole unionin oikeuden mukainen, myös kyseinen seuraamus on unionin oikeuden vastainen.
- 47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että nyt käsiteltävässä asiassa yleinen velvollisuus pitää mukana voimassa oleva matkustusasiakirja on vahvistettu passilain 2 §:n 1 momentissa. Tämän lain 24 §:n 1 momentissa säädetty erityinen velvollisuus merkitsee sitä, että asianomaisella on oltava mukanaan passi ja että hänen on lisäksi esitettävä se unionin oikeuden vastaisen rajatarkastuksen yhteydessä. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä tällaisen velvollisuuden yhteensopivuudesta SEUT 21 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan kanssa.

48 Landesverwaltungsgericht Steiermark päätti siten lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka peräkkäisillä kansallisilla asetuksilla jatketaan valvontajaksoja kumulatiivisesti ja jolla mahdollistetaan näin rajavalvonnan palauttaminen noudattamatta [Schengenin rajasäännöstön] 25 ja 29 artiklassa vahvistettua kahden vuoden enimmäiskestoa koskevaa ajallista rajoitusta ja ilman mainitun asetuksen 29 artiklassa tarkoitettua neuvoston täytäntöönpanopäätöstä?
- 2) Onko SEUT 21 artiklan 1 kohdassa ja [perusoikeuskirjan] 45 artiklan 1 kohdassa vahvistettua unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen tulkittava erityisesti mainitun rajasäännöstön 22 artiklassa vahvistetun, henkilöihin kohdistuvien rajatarkastusten puuttumista sisärajoilta koskevan periaatteen valossa siten, että siihen sisältyy myös oikeus olla joutumatta sisärajoilla tehtävien henkilötarkastusten kohteeksi, jollei perussopimuksissa ja etenkin [mainitussa säännöstössä] vahvistetuista ehdoista ja poikkeuksista muuta johdu?
- 3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja [perusoikeuskirjan] 45 artiklan 1 kohtaa tulkittava vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden tehokkaan vaikutuksen valossa siten, että ne ovat esteenä sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamiselle, jonka mukaan henkilön on hallinnollisen seuraamuksen uhalla esitettävä passi tai henkilökortti saapuessaan jäsenvaltion alueelle sisärajojen kautta, vaikka sisärajoilla tapahtuva erityinen valvonta on unionin oikeuden vastaista?”

### *Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa*

49 Unionin tuomioistuimen presidentin 10.9.2020 antamalla päätöksellä asiat C-368/20 ja C-369/20 yhdistettiin asioiden käsittelyn kirjallista ja suullista vaihetta sekä tuomion antamista varten.

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

#### *Asiassa C-368/20 esitetty ensimmäinen kysymys ja asiassa C-369/20 esitetty ensimmäinen kysymys*

- 50 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (tuomio 26.10.2021, PL Holdings, C-109/20, EU:C:2021:875, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen mukaan – sellaisina kuin ne on tämän tuomion 26 ja 27 kohdassa esitetty – Itävallan tasavalta on vuonna 2015 palauttanut rajavalvonnan Unkarin ja Slovenian tasavallan vastaisille rajoilleen. Rajavalvonta on palautettu useita kertoja. Viimeisin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsema palauttaminen on kestänyt marraskuuhun 2021 saakka. Kuten näistä tiedoista ilmenee, Itävallan tasavalta on

- perustellut mainitun rajavalvonnan palauttamista – asianomaisesta ajankohdasta riippuen – Schengenin rajasäännöstön 25–29 artiklan eri säännöksillä. On riidatonta, että viimeisimmän neljästä neuvoston suosituksesta, jotka on annettu Schengenin rajasäännöstön 29 artiklan 2 kohdan nojalla ja joita tämä jäsenvaltio on käyttänyt perusteena kyseisen valvonnan palauttamiselle, voimassaolo on päättynyt 10.11.2017. Rajavalvonta on tämän ajankohdan jälkeen palautettu ilmeisesti Schengenin säännöstön 25 ja 27 artiklan perusteella marraskuuhun 2021 saakka.
- 52 Näin ollen kaksi NW:hen kohdistettua tarkastustoimenpidettä, joiden lainmukaisuus on pääasioissa riidautettu ja jotka on toteutettu 29.8.2019 ja 16.11.2019, eivät perustuneet neuvoston Schengenin rajasäännöstön 29 artiklan nojalla antamiin suosituksiin vaan kyseisen säännöstön 25 ja 27 artiklaan. Näiden tarkastustoimenpiteiden toteuttamisen ajankohtina Itävallan tasavalta oli kyseisten 25 ja 27 artiklan nojalla palauttanut rajavalvonnan Slovenian vastaiselle rajalleen ajaksi, joka jo ylitti tämän säännöstön 25 artiklan 4 kohdassa säädetyn, mainittuihin 25 ja 27 artiklaan perustuvaa rajavalvonnan palauttamista koskevan kuuden kuukauden enimmäiskeston.
- 53 On näin ollen katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee asiassa C-368/20 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä ja asiassa C-369/20 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä lähinnä, onko Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kyseisen säännöstön 25 ja 27 artiklaan perustuvalla rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille silloin, kun rajavalvonnan palauttamisella, joka johtuu kyseisen säännöstön 25 artiklan mukaisten ajanjaksojen peräkkäisestä soveltamisesta, ylitetään kyseisen säännöstön 25 artiklan 4 kohdassa vahvistettu kuuden kuukauden enimmäiskesto.
- 54 Aluksi on todettava, että Schengenin rajasäännöstön 25 artiklassa, joka yhdessä sen 26–35 artiklan kanssa sisältyy kyseisen säännöstön III osaston rajavalvonnan väliaikaista palauttamista unionin sisärajoille koskevaan II lukuun, säädetään yleisistä puitteista, jotka koskevat tällaisen rajavalvonnan palauttamista tilanteessa, jossa jäsenvaltion yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle aiheutuu vakavaa uhkaa, ja siinä vahvistetaan muun muassa enimmäiskesto, joksi tällainen valvonta voidaan palauttaa. Kyseisen säännöstön 25 artiklan 1 kohdan mukaan erityisesti jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Palautetun väliaikaisen rajavalvonnan kesto ei missään tapauksessa saa ylittää sitä, mikä on uhan torjumiseksi ehdottoman välttämätöntä. Kyseisen säännöstön 25 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos vakava uhka jatkuu pitempään, jäsenvaltio voi pidentää rajavalvontaa kausilla, jotka kestävät enintään 30 vuorokautta kerrallaan. Lopuksi on todettava, että vaikka saman säännöstön 25 artiklan 4 kohdan nojalla tällaisen rajavalvonnan palauttamisen kokonaiskesto – kyseisen 25 artiklan 3 kohdan mukainen pidentäminen mukaan lukien – ei saa ylittää kuutta kuukautta, tässä 4 kohdassa täsmennetään, että kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 29 artiklassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa kahden vuoden enimmäiskestoon saakka.
- 55 NW ja komissio väittävät, että tämän säännöstön 25 ja 27 artiklaan perustuva rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille ajanjaksoksi, joka ylittää kyseisen säännöstön 25 artiklan 4 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskeston, johtaa väistämättä siihen, että tämä valvonta on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Näiden osapuolten mukaan 25 artiklan uutta soveltamista ja siten tässä säännöksessä säädettyjen ajanjaksojen uutta soveltamista sisärajavaltvontaan voitaisiin perustella ainoastaan luonteeltaan uudella vakavalla uhkalla. Ranskan ja Ruotsin hallitukset väittävät, että yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle aiheutuva uusi vakava uhka voi johtaa näiden ajanjaksojen uuteen soveltamiseen, ja Ranskan hallitus on Itävallan ja

Tanskan hallitusten tavoin sitä mieltä, että myös aiemman uhkan uudelleen arvioimisen olisi mahdollistettava se, että asiassa merkityksellisiä säännöksiä sovelletaan uudelleen. Saksan hallitus väittää lopuksi, että jäsenvaltioiden pitäisi voida poiketa mainituista ajanjaksoista turvautumalla suoraan SEUT 72 artiklaan.

- 56 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 12.5.2021, Saksan liittotasavalta (Interpolin punainen ilmoitus), C-505/19, EU:C:2021:376, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Schengenin rajasäännöksen 25 artiklan 4 kohdan sanamuodosta on ensinnäkin huomautettava, että ilmaisulla ”ei saa ylittää kuutta kuukautta” pyritään sulkemaan kokonaan pois mahdollisuus ylittää tämä kesto.
- 58 Kun kyse on asiayhteydestä, johon Schengenin rajasäännöksen 25 artiklan 4 kohta kuuluu, ja ensinnäkin kyseisen artiklan muista säännöksistä, on huomattava yhtäältä, että tämän säännöksen 25 artiklassa vahvistetaan selkeästi ja täsmällisesti sekä alkuperäisen rajavalvonnan palauttamiselle sisärajoille että tämän valvonnan jatkamiselle asetettu enimmäiskesto, tällaiseen valvontaan sovellettava enimmäiskokonaiskesto mukaan lukien.
- 59 Asetuksen N:o 1051/2013, jolla lisättiin asetukseen N:o 562/2006 kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskestoja koskeva, myöhemmin Schengenin rajasäännöksen 25 artiklan 4 kohtaan sisällytetty sääntö, johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee näet, että unionin lainsäätäjällä on halunnut säätää rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille liittyvistä edellytyksistä ja menettelyistä, jotta varmistetaan, että tällainen toimenpide on poikkeuksellinen ja että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan. Tämä johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale toistetaan Schengenin rajasäännöksen johdanto-osan 22 perustelukappaleessa.
- 60 Toisaalta on huomattava, että Schengenin rajasäännöksen 25 artiklan 3 kohdan mukaan on niin, että jos alkuperäinen vakava uhka jatkuu pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn 30 vuorokauden ajan, asianomainen jäsenvaltio voi jatkaa tätä valvontaa enintään 30 vuorokautta kerrallaan samoista syistä, joilla alkuperäistä palauttamista on perusteltu, ja ottaen huomioon mahdolliset uudet tekijät.
- 61 Tästä seuraa, että koska Schengenin rajasäännöksen 25 artiklan 4 kohdassa on nimenomaisesti viitattu tämän artiklan 3 kohtaan, kyseisen 3 kohdan perusteella päätetyillä rajavalvonnan peräkkäisillä pidentämisillä ei saa ylittää kuuden kuukauden kokonaiskestoja. Samoin sisärajavälvalvonnan alkuperäinen enimmäiskesto, kun se määritetään kyseisen artiklan 1 kohdan nojalla vakavan uhkan arvioidun keston perusteella, voi tosin ylittää 30 vuorokautta, mutta myöskään se ei voi ylittää kuutta kuukautta, sillä muuten saman artiklan 4 kohdassa olevan yhdyssanan osan ”kokonais” käyttö ja siihen 3 kohdassa tehty viittaus menettäisivät merkityksensä.
- 62 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että vaikka jäsenvaltio voi vedota Schengenin rajasäännöksen 25 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin ”mahdollisiin uusiin tekijöihin” perustellakseen sitä, että rajavalvontaa sisärajoilla jatketaan enintään 30 vuorokautta kerrallaan, näiden tekijöiden on kuitenkin liityttävä välittömästi siihen uhkaan, joka on alun perin oikeuttanut rajavalvonnan



- palauttamisen, ja rajavalvonnan jatkaminen on tämän säännöksen sanamuodonkin mukaan toteutettava samojen Schengenin rajasäännösten 25 artiklan ”1 kohdassa tarkoitettujen syiden perusteella”.
- 63 Toiseksi on todettava, että Schengenin rajasäännösten 25 artikla – kun siinä säädetään mahdollisuudesta palauttaa rajavalvonta unionin sisärajoille – on kyseisen säännösten systematiikka huomioon ottaen poikkeus kyseisen säännösten 22 artiklassa säädetystä periaatteesta, jonka mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin siellä tarkastuksia. Saman säännösten 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on näet säätää siitä, ettei unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa.
- 64 Kuten unionin tuomioistuin on todennut ja kuten Schengenin rajasäännösten johdanto-osan 27 perustelukappaleessa muistutetaan, henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 3.6.1986, Kempf, EU:C:1986:223, 13 kohta ja tuomio 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 65 Schengenin rajasäännösten johdanto-osan 21–23 perustelukappaleessa todetaan tätä silmällä pitäen, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden alueella, jolla ei ole sisärajoja ja joka kuuluu unionin tärkeimpiin SEU 3 artiklan 2 kohdan mukaisiin saavutuksiin, sisärajavälisen palauttamisen olisi oltava poikkeuksellista ja se olisi otettava käyttöön vasta viimeisenä keinona.
- 66 Se, että Schengenin rajasäännösten 25 artiklan säännöksiä on näin ollen tulkittava suppeasti, puhuu sitä vastaan, että kyseisen säännösten 25 artiklan 4 kohtaa olisi tulkittava siten, että alun perin yksilöidyn uhkan jatkuminen pitempään – vaikka sitä arvioitaisiin uusien tekijöiden perusteella – tai uhkan torjumiseksi toteutetun rajavalvonnan tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden uudelleenarviointi ottaen huomioon Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 1 kohdan loppuosa riittää perusteluksi tämän valvonnan palauttamiselle tässä säännöksessä säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskeston ylittäväksi ajaksi. Tällainen tulkinta näet mahdollistaisi käytännössä rajavalvonnan palauttamisen sisärajoille saman uhkan vuoksi rajoittamattomaksi ajaksi, millä loukattaisiin SEU 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettua ja SEUT 67 artiklan 2 kohdassa mainittua periaatetta, jonka mukaan sisärajoilla ei suoriteta rajavalvontaa.
- 67 Kolmanneksi Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun muista säännöksistä on yhtäältä huomautettava, että Schengenin rajasäännösten 25 artiklaan perustuvan sisärajavälisen valvonnan väliaikaista palauttamista varten suoritettavan arvioinnin tyypistä ja noudatettavasta menettelystä säädetään yksityiskohtaisesti tämän säännösten 26–28 artiklassa.
- 68 Schengenin rajasäännösten 26 ja 27 artiklasta ilmenee muun muassa, että yhtäältä sekä sisärajavälisen valvonnan palauttamisen kyseisen säännösten 25 artiklan nojalla että tämän valvonnan jatkamisen on oltava välttämätöntä ja oikeasuhteista havaittuun uhkaan nähden ja että toisaalta kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti säädettyjä yksityiskohtaisia perusteita ja menettelysääntöjä on noudatettava, mikä viittaa siihen, että jos pelkkä uudelleenarviointi näiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevien perusteiden kannalta riittäisi perusteeksi sisärajavälisen valvonnan palauttamiselle kyseisen 25 artiklan nojalla yli kuuden kuukauden ajaksi, unionin lainsäätäjä olisi säätänyt tästä nimenomaisesti.

- 69 Tätä tulkintaa Schengenin rajasäännöstöstä tukee myös sen johdanto-osan 23 perustelukappale, jossa todetaan, että koska sisärajalvonnalla väliaikainen palauttaminen vaikuttaa henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, päätökset tällaisen valvonnan palauttamisesta olisi tehtävä yhteisesti sovituin täsmällisin puolueettomin perustein. Se, että Schengenin säännösten 25 artiklan nojalla palautettua sisärajalvontaa jatketaan pitempään kuin sen 25 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti säädetyn enimmäiskeston ajan, on nimittäin vaikeasti yhteensovitettavissa sen kanssa, että tällaista palauttamista koskevat täsmälliset ja puolueettomat perusteet vahvistetaan yhteisesti.
- 70 Jos Schengenin rajasäännösten 25 artiklaa tulkittaisiin toisaalta siten, että jäsenvaltio voisi ylittää tämän artiklan 4 kohdassa sisärajalvonnalle säädetyn kuuden kuukauden kokonaiskeston, kun kyse on tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettua uhkasta, tämä tekisi merkityksettömäksi erottelun, jonka unionin lainsäätäjä on tehnyt tämän saman artiklan perusteella suoritettua sisärajalvonnalla palauttamisen ja saman säännösten 29 artiklassa tarkoitettuun alueeseen, jolla ei suoriteta sisärajalvontaa, yleistä toimivuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa suoritettua sisärajalvonnalla palauttamisen välillä; jälkimmäisen palauttamisen osalta on nimenomaisesti säädetty pitemmästä kahden vuoden enimmäiskestosta. Tällaisen tulkinnan mukaan Schengenin säännösten 25 artiklan nojalla palautettua sisärajalvontaa voitaisiin jatkaa rajoittamattomaksi ajaksi, joka voisi näin ollen ylittää kaksi vuotta, vaikka kyse ei olisi saman säännösten 29 artiklassa tarkoitetuista olosuhteista tai 30 artiklassa säädetty perusteet eivät olisi täyttyneet. Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 4 kohdan viimeinen virke on lisäksi esteenä tällaiselle tulkinnalle, koska siinä säädetään, että sisärajalvonnalla palauttamisen enimmäiskestoa voidaan pidentää kahteen vuoteen juuri tämän säännösten 29 artiklan eikä 25 artiklan nojalla.
- 71 Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu uusi vakava uhka, ei Schengenin rajasäännösten 29 artiklan mukainen rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille enintään kahdeksi vuodeksi ole kuitenkaan esteenä sille, että asianomainen jäsenvaltio palauttaa näiden kahden vuoden jälkeen välittömästi kyseisen säännösten 25 artiklaan perustuvan rajavalvonnan enintään kuudeksi kuukaudeksi, kunhan viimeksi mainitussa säännöksessä säädetty edellytykset täyttyvät. Kuten Schengenin rajasäännösten 29 artiklan 5 kohdasta ilmenee, kyseisen säännösten 29 artikla ei rajoita niitä toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa 25, 27 ja 28 artiklan nojalla, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka.
- 72 Kun lopuksi kyse on Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 4 kohdan ja tämän säännösten päämäärästä, on muistutettava, että kyseisen säännösten yleisempänä kehyksenä on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla SEU 3 artiklan 2 kohdan ja SEUT 67 artiklan 2 kohdan mukaisesti taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttamalla samalla muun muassa ulkorajavalvontaa koskevat aiheelliset toimenpiteet (ks. analogisesti tuomio 5.2.2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Merimiesten pestäminen Rotterdamin satamassa), C-341/18, EU:C:2020:76, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tällaisen kehyksen tarkoituksena on asianmukaisen tasapainon noudattaminen yhtäältä henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja toisaalta tarpeen varmistaa yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus alueella, jolla he liikkuvat, välillä.
- 73 Schengenin rajasäännösten 26 artiklassa jäsenvaltio, joka haluaa palauttaa tämän säännösten 25 artiklan nojalla rajavalvonnan sisärajoille, velvoitetaan ensinnäkin tämän valvonnan oikeasuhteisuutta havaittuun uhkaan nähden arvioidessaan ottamaan huomioon erityisesti

yhtäältä uhan todennäköinen vaikutus yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen ja toisaalta tällaisen valvonnan todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa.

- 74 Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 22 perustelukappaleessa korostetaan, että unionin tärkeimpiin saavutuksiin kuuluu sellaisen alueen luominen, jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus ja jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, ja että tällä alueella tarvitaan yhteinen toimintatapa tilanteissa, jotka vaikuttavat vakavasti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, mahdollistamaan sisärajavaltontaa väliaikaisen palauttamisen poikkeuksellisissa tilanteissa vaarantamatta kuitenkaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta. Kyseisessä johdanto-osan 22 perustelukappaleessa täsmennetään myös, että sisärajavaltontaa palauttamista koskevien edellytysten ja menettelyjen vahvistamisen tarkoituksena on taata tämän valvonnan poikkeuksellisuus ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ja varmistaa näin, että tällaisen valvonnan väliaikaisen palauttamisen kesto on rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi.
- 75 Lopuksi asetuksen N:o 1051/2013 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että muun muassa sisärajavaltontaa palauttamisen kesto olisi rajattava tiukasti ja että sen olisi perustuttava täsmällisiin puolueettomiin arviointiperusteisiin. Nämä samat seikat sisältyvät nykyisin Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 23 perustelukappaleeseen.
- 76 Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 4 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskestoa koskevan säännön tavoite on siten jatkoa tälle yleiselle tavoitteelle sovittaa yhteen vapaan liikkuvuuden periaate ja jäsenvaltioiden intressi varmistaa turvallisuus alueillaan.
- 77 Vaikka pitää paikkansa, että jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, ei välttämättä ole ajallisesti rajoitettu, on ilmeistä, että unionin lainsäätäjä on katsonut, että kuuden kuukauden ajanjakso on riittävä, jotta asianomainen jäsenvaltio voi tarvittaessa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa toteuttaa toimenpiteitä, joilla tällainen uhka voidaan torjua, ja säilyttää vapaan liikkuvuuden periaatteen tämän kuuden kuukauden ajanjakson jälkeen.
- 78 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 57–77 kohdassa esitetyt seikat, on katsottava, että Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 4 kohdassa sisärajavaltontaa palauttamista varten säädetty kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskesto on ehdoton, joten sen ylittäminen johtaa väistämättä siihen, että kyseisen säännöstön 25 ja 27 artiklan nojalla palautettu sisärajavaltontaa on ristiriidassa kyseisen säännöstön kanssa sen jälkeen, kun tämä ajanjakso on päättynyt.
- 79 Näistä toteamuksista ilmenee myös, että tällaista ajanjaksoa voidaan soveltaa uudelleen ainoastaan siinä tapauksessa, että asianomainen jäsenvaltio kykenee osoittamaan sellaisen uuden vakavan uhan olemassaolon, joka vaikuttaa sen yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen. Tässä tapauksessa voidaan katsoa, että Schengenin rajasäännöstön 25 artiklassa säädetty uudet tietyt pituiset ajanjaksot alkavat kulua, edellyttäen, että kyseinen jäsenvaltio noudattaa kaikkia kyseisen säännöstön 26–28 artiklassa säädettyjä perusteita ja menettelyjä.
- 80 Edellytyksistä, joiden täytyessä voidaan katsoa, että tietty uhka on uusi verrattuna uhkaan, jolla sisärajavaltontaa palauttamista Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan nojalla on aiemmin perusteltu, on huomautettava, että kun jäsenvaltio ilmoittaa muille jäsenvaltioille ja komissiolle aikomuksestaan palauttaa rajavaltontaa unionin sisärajoille, kyseisen säännöstön 27 artiklan 1 kohdassa mainitaan nimenomaisesti sisärajatarkastusten ”palauttamisen tarpeen

aiheuttavat olosuhteet” ja ”tapahtum[at], jotka muodostavat vakavan uhkan” asianomaisen jäsenvaltion yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Kyseisen säännösten 27 artiklan 5 kohdassa viitataan myös tapahtumiin, ”jotka antavat aihetta rajavalvonnan palauttamiseen”.

- 81 Näin ollen kysymystä siitä, onko jäsenvaltion kohtaama uhka Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun kuuden kuukauden enimmäiskeston päättyessä edelleen sama vai onko kyseessä uusi uhka, joka mahdollistaa sen, että tämän kuuden kuukauden ajanjakson päätyttyä kyseinen jäsenvaltio jatkaa välittömästi rajavalvontaa sisärajoilla torjuakseen näin tämän uuden uhkan, on arvioitava aina nämä olosuhteet ja tapahtumat huomioon ottaen. Näin ollen on todettava, että – kuten komissio lähinnä väittää – alun perin yksilöidystä uhasta erillisen uuden uhan ilmenemisellä voidaan perustella kyseisen säännösten 25 artiklassa säädettyjen ajanjaksojen uutta soveltamista rajavalvonnan palauttamiseksi sisärajoille, kunhan noudatetaan muita sovellettavia edellytyksiä.
- 82 Nyt käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, että – kuten komissio väittää – 10.11.2017 alkaen, jolloin Schengenin rajasäännösten 29 artiklan perusteella annetuista neljästä neuvoston suosituksesta viimeisimmän voimassaolo päättyi, Itävallan tasavalta ei ole osoittanut, että kyseisen säännösten 25 artiklan mukainen uusi uhka olisi olemassa, millä oltaisiin voitu perustella tässä artiklassa säädettyjen ajanjaksojen uutta alkamista ja minkä perusteella oltaisiin voitu katsoa, että NW:hen 29.8.2019 ja 16.11.2019 kohdistetut kaksi tarkastustoimenpidettä olisi toteutettu kyseisen säännösten 25 artiklan 4 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskeston kuluessa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava.
- 83 Näitä toteamuksia ei voida kyseenalaistaa Saksan hallituksen esittämällä väitteellä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisissa olosuhteissa vedota SEUT 72 artiklaan poiketukseen Schengenin rajasäännösten säännöksistä, joissa vahvistetaan sisärajavälivalvonnan väliaikaisen palauttamisen enimmäiskokonaiskestot.
- 84 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka yksin jäsenvaltioiden asiana on määrittellä keskeiset turvallisuusetunsa ja toteuttaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuutensa varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, pelkästään se, että sisärajavälivalvontaa koskeva päätöksen kaltainen kansallinen toimenpide on toteutettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, ettei unionin oikeutta sovelleta, ja vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa unionin oikeutta (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Saman on koskettava kansallisia toimenpiteitä, joita toteutetaan jäsenvaltion yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi.
- 85 Erityisesti SEUT 72 artiklan osalta pitää paikkansa, että kyseisessä määräyksessä määrätään, että EUT-sopimuksen V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.
- 86 Kuten unionin tuomioistuin on todennut, EUT-sopimuksessa määrätään sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista nimenomaisista poikkeuksista kuitenkin ainoastaan SEUT 36, SEUT 45, SEUT 52, SEUT 65, SEUT 72, SEUT 346 ja SEUT 347 artiklassa, jotka koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 72 artiklassa määrättyä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Tästä seuraa, että kyseistä 72 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin,

joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto), C-808/18, EU:C:2020:1029, 214 ja 215 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 87 Tämän tuomion 72–77 kohdassa esitetyistä seikoista ilmenee Schengenin rajasäännösten osalta, että päätös hyväksyä kyseisen säännösten 25 artiklan 4 kohdan mukainen kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskesto, jota tämän säännösten 29 artiklassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan pidentää enintään kahteen vuoteen, liittyy kattavaan puitteistoon, jonka unionin lainsäätäjä on säätänyt SEU 3 artiklan 2 ja 6 kohtaan ja SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohtaan sekä SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohtaan ja 77 artiklan 2 kohdan b ja e alakohtaan perustuvan toimivaltansa nojalla ja joka koskee yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot käyttävät toimivaltansa yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.
- 88 Tämän puitteiston tarkoituksena on siten varmistaa nimenomaan SEU 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu asianmukainen tasapaino yhtäältä unionin tavoitteen luoda alue, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, ja toisaalta ulkorajoilla tehtäviä rajatarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevien asianmukaisten toimenpiteiden välillä.
- 89 Kun otetaan huomioon henkilöiden vapaan liikkuvuuden perustavanlaatuisen merkitys SEU 3 artiklassa mainittujen unionin tavoitteiden joukossa ja tämän tuomion 58–77 kohdassa esitetyt näkökohdat, jotka koskevat sitä yksityiskohtaista tapaa, jolla unionin lainsäätäjä on rajoittanut jäsenvaltioiden mahdollisuutta puuttua tähän vapauteen palauttamalla rajavalvonta väliaikaisesti sisärajoille ja joka on osoitus tahdosta vertailla kyseessä olevia eri intressejä keskenään, on katsottava, että kun unionin lainsäätäjä on säätänyt Schengenin rajasäännösten 25 artiklan 4 kohdassa olevan kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskestoja koskevan säännön, se on ottanut asianmukaisella tavalla huomioon velvollisuudet, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.
- 90 Tästä seuraa, että SEUT 72 artiklassa ei sallita sitä, että jäsenvaltio palauttaa Schengenin rajasäännösten 25 ja 27 artiklaan perustuvan väliaikaisen rajavalvonnan sisärajoille ajanjaksoksi, jolla ylitetään sen 25 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti säädetty kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskesto, torjuakseen yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan.
- 91 Lisäksi on huomattava, että Schengenin rajasäännösten 27 artiklan 4 kohdan mukaan on niin, että jos komissio on jäsenvaltiolta, joka haluaa palauttaa rajavalvonnan sisärajoille, saamaansa ilmoitukseen sisältyvien tietojen perusteella epävarma suunnitellun palauttamisen tarpeellisuudesta tai oikeasuhteisuudesta, sillä on velvollisuus antaa tästä lausunto. Kuten komissio on istunnossa nimenomaisesti itsekkin myöntänyt, se ei ole nyt käsiteltävissä asioissa kuitenkaan antanut tällaista lausuntoa Itävallan tasavallalta saamiensa ilmoitusten johdosta, jotka koskivat tämän jäsenvaltion 10.11.2017 alkaen palauttamaa sisärajavaltontaa, vaikka komissio katsoo, että valvonta on kyseisestä ajankohdasta lähtien ollut ristiriidassa Schengenin rajasäännösten säännösten ja siten unionin oikeuden kanssa.
- 92 Tässä yhteydessä on todettava, että Schengenin rajasäännösten käyttöön otettujen sääntöjen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi on olennaista, että silloin, kun jäsenvaltio haluaa palauttaa rajavalvonnan sisärajoille, sekä komissio että jäsenvaltiot käyttävät niille tässä

säännöstyössä annettua toimivaltaa erityisesti tietojen ja mielipiteiden vaihdon, neuvottelujen ja tarvittaessa keskinäisen yhteistyön osalta, joista säädetään erityisesti kyseisen säännöstyön 27 artiklassa.

- 93 Sillä seikalla, että komissio ei ole tietyssä yksittäistapauksessa sen jälkeen, kun jäsenvaltio on tehnyt Schengenin rajasäännöstyön 27 artiklan 1 kohdan nojalla ilmoituksen, antanut lausuntoa, jossa se toteaisi pitävänsä ilmoitettua rajavalvontaa yhteensopimattomana tämän säännöstyön kanssa, ei kuitenkaan sinänsä ole vaikutusta siihen, miten unionin tuomioistuin tulkitsee mainitun säännöstyön säännöksiä.
- 94 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen asiassa C-368/20 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen ja asiassa C-369/20 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että Schengenin rajasäännöstyön 25 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio palauttaa väliaikaisesti kyseisen säännöstyön 25 ja 27 artiklan nojalla rajavalvonnan sisärajoille silloin, kun valvonnan kesto ylittää kyseisen 25 artiklan 4 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskeston ja kun ei ole olemassa uutta uhkaa, jolla mainitussa 25 artiklassa säädettyjen ajanjaksojen uutta soveltamista voitaisiin perustella.

#### *Asiassa C-368/20 esitetty toinen kysymys ja asiassa C-369/20 esitetty toinen kysymys*

- 95 Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävissä asioissa esitettyihin ensimmäisiin kysymyksiin annettu vastaus, asiassa C-368/20 esitettyyn toiseen kysymykseen tai asiassa C-369/20 esitettyyn toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

#### *Asiassa C-369/20 esitetty kolmas kysymys*

- 96 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee asiassa C-369/20 esittämällään kolmannella kysymyksellä lähinnä, onko Schengenin rajasäännöstyön 25 artiklan 4 kohta esteenä kansalliselle säännöstyölle, jossa jäsenvaltio velvoittaa seuraamuksen uhalla henkilön esittämään passin tai henkilökortin saapuessaan sisärajan yli tämän jäsenvaltion alueelle, kun sisärajavaltion, jonka yhteydessä kyseinen velvollisuus on asetettu, palauttaminen on tämän säännöksen vastaista.
- 97 Tältä osin on riittävää muistuttaa, että – kuten unionin tuomioistuin on todennut – seuraamusjärjestely ei ole yhteensopiva Schengenin rajasäännöstyön säännösten kanssa, jos siitä määrätään sellaisen tarkastukseen suostumista koskevan veloitteen noudattamisen varmistamiseksi, joka sinällään ei ole näiden säännösten mukainen (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2018, Touring Tours und Travel ja Sociedad de Transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, 72 kohta).
- 98 Näin ollen asiassa C-369/20 esitettyyn kolmanteen kysymykseen on vastattava, että Schengenin rajasäännöstyön 25 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstyölle, jolla jäsenvaltio velvoittaa seuraamuksen uhalla henkilön esittämään passin tai henkilökortin saapuessaan sisärajan yli tämän jäsenvaltion alueelle, kun sisärajavaltion, jonka yhteydessä kyseinen velvollisuus on asetettu, palauttaminen on tämän säännöksen vastaista.

## Oikeudenkäyntikulut

- 99 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

- 1) **Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399, sellaisena kuin se on muutettuna 14.9.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/1624, 25 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio palauttaa väliaikaisesti kyseisen säännösten 25 ja 27 artiklan nojalla rajavalvonnan sisärajoille silloin, kun valvonnan kesto ylittää kyseisen 25 artiklan 4 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskokonaiskeston ja kun ei ole olemassa uutta uhkaa, jolla mainitussa 25 artiklassa säädettyjen ajanjaksojen uutta soveltamista voitaisiin perustella.**
- 2) **Asetuksen 2016/399, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2016/1624, 25 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio velvoittaa seuraamuksen uhalla henkilön esittämään passin tai henkilökortin saapuessaan sisärajan yli tämän jäsenvaltion alueelle, kun sisärajavälvalvonnan, jonka yhteydessä kyseinen velvollisuus on asetettu, palauttaminen on tämän säännöksen vastaista.**

Allekirjoitukset