



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE IŠVADA,
pateikta 2021 m. spalio 6 d.¹

Sujungtos bylos C-368/20 ir C-369/20

NW
prieš
Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)
ir
NW
prieš
Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)

(*Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štirijos federalinės žemės administracinis teismas, Austrija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė – Šengeno sienų kodeksas – Reglamentas (ES) 2016/399 – 25 straipsnis – Laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas – Nacionalinės teisės aktai, kuriuose nustatyti keli iš eilės taikomi kontrolės laikotarpiai – Proporciumas – SESV 72 straipsnis – Laisvas asmenų judėjimas – ESS 4 straipsnio 2 dalis“

I. Įvadas

1. ESS 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Sąjunga „savo piliečiams siūlo vidaus sienų neturinčią laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones“. Šiose bylose Teisingumo Teismas iš esmės turi nuspręsti dėl subtilios iš šios nuostatos kylančios Sąjungos piliečių judėjimo erdvėje be vidaus sienų laisvės ir saugumo šioje erdvėje palaikymo pusiausvyros.

2. Konkrečiau kalbant, šios bylos susijusios, be kita ko, su Šengeno sienų kodekso² 25 straipsnio išaiškinimu. Ši nuostata yra šiame kodekse nustatyto bendrojo principo, pagal kurį vidaus sienas kertantys asmenys netikrinami, nepaisant jų pilietybės, išimtis³. Šiuo atžvilgiu pagal šio straipsnio 1 dalį, kilus rimtai grėsmei viešajai tvarkai arba vidaus saugumui, valstybės narės išimtinėmis

¹ Originalo kalba: prancūzų.

² 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1), iš dalies pakeistas 2016 m. rugsėjo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/1624 (OL L 251, 2016, p. 1) (toliau – Šengeno sienų kodeksas).

³ Šengeno sienų kodekso 22 straipsnis.

aplinkybėmis gali laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę joje nustatytais sąlygomis. Šio straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje šiuo klausimu nustatyta maksimali šešių mėnesių kontrolės atnaujinimo trukmė.

3. Šiose bylose Teisingumo Teismas iš esmės turi atsakyti, ar pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį draudžiama iš naujo taikyti jo 1 dalį, jeigu pasibaigus šio straipsnio 4 dalyje nustatytam šešių mėnesių laikotarpiui valstybėje narėje išlieka rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui.

4. Šis klausimas keliamas atsižvelgiant į Austrijos Respublikos atnaujintą šios valstybės narės sienos su Slovėnijos Respublika kontrolę, remiantis Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalimi. Iš esmės manydama, kad joje kilo *ilgalaikė* rimta grėsmė, Austrijos Respublika, remdamasi šia nuostata, kelis kartus iš eilės atnaujino kontrolę kaskart šešių mėnesių laikotarpiui. Vis dėlto pažymiu, kad keliamas klausimas susijęs su platesniu kontekstu. Kelios kitos valstybės narės kelis metus atnaujinavo jų vidaus sienų kontrolę, iš eilės kelis kartus taikydamos tą pačią nuostatą dėl panašių priežasčių⁴.

5. Baigęs analizę paaiškinsiu, kodėl manau, kad pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį iš esmės nedraudžiama taikyti iš naujo šio straipsnio 1 dalies, jeigu, pasibaigus šio straipsnio 4 dalyje nustatytam šešių mėnesių laikotarpiui, valstybėje narėje išlieka rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui. Vis dėlto, kai iš esmės tai yra besitęsianti ankstesnė rimta grėsmė, manau, kad, siekiant taip ją taikyti iš naujo, pagal proporcingumo principą reikalaujama laikytis ypač griežtų kriterijų, kuriuos aptarsiu.

II. Teisinis pagrindas

A. Šengeno sienų kodeksas

6. Šengeno sienų kodekso 25 straipsnyje „Laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo bendroji sistema“ nustatyta:

„1. Erdvėje be vidaus sienų kontrolės iškilus rimtai grėsmei viešajai tvarkai arba vidaus saugumui valstybėje narėje, ta valstybė narė išimties tvarka gali atnaujinti sienų kontrolę prie visų savo vidaus sienų arba konkrečiuose jų ruožuose ribotam, ne ilgesniam nei 30 dienų, laikotarpiui arba numatomam rimtos grėsmės trukmės laikotarpiui, jei jis viršija 30 dienų. Laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo mastas ir trukmė neviršija to, kas tikrai būtina siekiant reaguoti į rimtą grėsmę.

2. Vidaus sienų kontrolė atnaujinama tik kaip kraštutinė priemonė ir laikantis 27, 28 ir 29 straipsnių. Kiekvienu atveju svarstant galimybę pagal atitinkamai 27, 28 arba 29 straipsnius priimti sprendimą atnaujinti vidaus sienų kontrolę, atsižvelgiama į 26 ir 30 straipsniuose nurodytus kriterijus.

3. Jeigu rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui atitinkamoje valstybėje narėje išlieka ilgesnį nei šio straipsnio 1 dalyje numatytą laikotarpį, ta valstybė narė gali pratęsti savo vidaus

⁴ Kaip supratau, kalbama bent apie Vokietijos Federacinę Respubliką, Danijos Karalystę, Švedijos Karalystę ir Prancūzijos Respubliką, kurios taip pat yra suinteresuotieji asmenys šiose bylose (taip pat šiuo klausimu žr. pranešimų sąrašą, prieinamą šiuo adresu: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

sienu kontrolę atsižvelgdama į 26 straipsnyje nurodytus kriterijus ir laikydamosi 27 straipsnio, dėl tų pačių priežasčių, kaip nurodyta šio straipsnio 1 dalyje, ir, atsižvelgusi į visus naujus elementus, ne ilgesniems nei 30 dienų laikotarpiams, kuriuos galima pratęsti.

4. Visas laikotarpis, kurį atnaujinama vidaus sienų kontrolė, įskaitant bet kurį pratęsimą, numatytą pagal šio straipsnio 3 dalį, neturi viršyti šešių mėnesių. Jei esama išimtinių aplinkybių, kaip nurodyta 29 straipsnyje, visas tas laikotarpis gali būti tęsiamas daugiausia iki dvejų metų pagal to straipsnio 1 dalį.“

7. Šengeno sienų kodekso 26 straipsnyje „Laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo kriterijai“ nustatyta:

„Jei valstybė narė nusprendžia kraštutinės priemonės atveju laikinai atnaujinti savo vidaus sienos, sienų ar jų ruožų kontrolę arba nusprendžia pratęsti tokio atnaujinimo laikotarpį pagal 25 straipsnį ir 28 straipsnio 1 dalį, ji įvertina, koku mastu, taikant tokią priemonę, gali būti tinkamai pašalinta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, taip pat įvertina priemonės proporcingumą tai grėsmei. Atlikdama tokį įvertinimą valstybė narė visų pirma atsižvelgia į:

- a) tikėtiną grėsmių jos viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, įskaitant grėsmes po teroro aktų ar terorizmo ir įskaitant organizuoto nusikalstamumo keliamas grėsmes, poveikį;
- b) tikėtiną tokios priemonės poveikį laisvam asmenų judėjimui erdvėje be vidaus sienų kontrolės.“

8. Minėto kodekso 27 straipsnyje „Laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo procedūra pagal 25 straipsnį“ nustatyta:

„1. Kai valstybė narė planuoja atnaujinti vidaus sienų kontrolę pagal 25 straipsnį, likus vėliausiai keturioms savaitėms iki planuojamo atnaujinimo arba likus trumpesniam laikotarpiui, kai aplinkybės, dėl kurių reikia atnaujinti vidaus sienų kontrolę, paaiškėja likus mažiau kaip keturioms savaitėms iki planuojamo atnaujinimo, ji apie tai atitinkamai praneša kitoms valstybėms narėms ir Komisijai. Tuo tikslu valstybė narė pateikia šią informaciją:

- a) siūlomo atnaujinimo priežastis, įskaitant visus svarbius duomenis apie įvykius, dėl kurių kilo rimta grėsmė jos viešajai tvarkai ar vidaus saugumui;
- b) siūlomo atnaujinimo mastą, nurodant, kuriame konkrečiame vidaus sienos ruože ar ruožuose turi būti atnaujinta sienų kontrolė;
- c) nustatytų sienos perėjimo punktų pavadinimus;
- d) planuojamo atnaujinimo datą ir trukmę;
- e) atitinkamais atvejais priemonės, kurių turi imtis kitos valstybės narės.

Pranešimą pagal pirmą pastraipą taip pat gali bendrai pateikti dvi ar daugiau valstybių narių.

Jeigu būtina, Komisija gali atitinkamos (-ų) valstybės (-ių) narės (-ių) paprašyti pateikti papildomos informacijos.

2. 1 dalyje nurodyta informacija Europos Parlamentui ir Tarybai pateikiama tuo pačiu metu, kai ji pranešama kitoms valstybėms narėms ir Komisijai pagal tą dalį.

<...>

4. Gavusi valstybės narės pranešimą pagal 1 dalį ir atsižvelgdama į 5 dalyje numatytas konsultacijas, Komisija ar bet kuri kita valstybė narė gali pateikti nuomonę, nedarydama poveikio SESV 72 straipsniui.

Jeigu Komisijai, remiantis pranešime pateikta informacija ar bet kuria papildoma jos gauta informacija, kyla abejonių dėl planuojamo sienų kontrolės atnaujinimo būtinumo ar proporcingumo arba jeigu ji mano, kad būtų tinkama pasikonsultuoti dėl tam tikro pranešimo aspekto, ji tuo tikslu pateikia nuomonę.

5. Dėl 1 dalyje nurodytos informacijos ir dėl bet kurios Komisijos ar valstybės narės nuomonės pagal 4 dalį vyksta konsultacijos, įskaitant atitinkamais atvejais bendrus posėdžius tarp valstybės narės, planuojančios atnaujinti vidaus sienų kontrolę, kitų valstybių narių, ypač tų, kurioms tiesioginio poveikio turės tokios priemonės, ir Komisijos, siekiant atitinkamais atvejais organizuoti valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą ir išnagrinėti, ar priemonės proporcingos įvykiams, dėl kurių atnaujinama sienų kontrolė, ir grėsmei viešajai tvarkai ar vidaus saugumui.

6. 5 dalyje nurodytos konsultacijos vyksta likus ne mažiau kaip dešimt dienų iki planuojamos sienų kontrolės atnaujinimo datos.“

B. Austrijos teisė

1. PassG

9. *Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992)* (Federalinis įstatymas dėl Austrijos piliečių pasų (1992 m. Įstatymas dėl pasų), toliau – *PassG*) 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Jeigu tarptautinėje konvencijoje arba pagal tarptautinius papročius nenustatyta kitaip, Austrijos piliečiai (piliečiai) privalo turėti galiojantį kelionės dokumentą (pasą ar pasui prilyginamą dokumentą), kad galėtų atvykti į Austrijos Respublikos teritoriją ir iš jos išvykti.“

10. *PassG* 24 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Kiekvienas asmuo, kuris

1) neteisėtai atvyksta į nacionalinę teritoriją ar iš jos neteisėtai išvyksta (2 straipsnis),

<...>

padaro administracinį nusižengimą, jeigu veiksmai nėra nusikalstama veika pagal baudžiamąją teisę, už kurį gali būti skirta iki 2 180 eurų bauda arba iki šešių savaičių laisvės atėmimo bausmė. Pakartotinio nusižengimo atveju bauda ir laisvės atėmimo bausmė skiriamos kumuliatyviai, jeigu yra sunkinančių aplinkybių.“

2. GrekoG

11. *Bundesgesetz über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlaß des Grenzübertritts (Grenzkontrollgesetz – GrekoG)* (Federalinis įstatymas dėl sieną kertančių asmenų kontrolės vykdymo (Sienų kontrolės įstatymas), toliau – *GrekoG*) 10 straipsnyje „Sienos kirtimas“ nustatyta:

„1. Jeigu tarptautinėje konvencijoje arba pagal tarptautinius papročius nenustatyta kitaip, išorės sieną galima kirsti tik sienos perėjimo punktuose.

2. Vidaus siena gali būti kertama bet kurioje vietoje. Vis dėlto, jeigu to reikia viešajai rimčiai, tvarkai ir saugumui išlaikyti, federalinis vidaus reikalų ministras įgaliotas, kiek tai leidžia tarptautinės konvencijos, priimti nutarimą ir nustatyti, kad tam tikrą laikotarpį tam tikri vidaus sienos ruožai gali būti kertami tik sienos perėjimo punktuose.

<...>“

12. *GrekoG* 11 straipsnyje „Sienų kontrolės pareiga“ nustatyta:

„1. Sienos perėjimo punkte sieną kertantis <...> suinteresuotasis asmuo turi pareigą praeiti kontrolę (sienų kontrolės pareiga).

2. Vidaus sienos kirtimas nelemia sienos kontrolės pareigos, išskyrus 10 straipsnio 2 ir 3 dalyse nurodytus atvejus.

<...>“

13. *GrekoG* 12 straipsnio „Sienų kontrolės vykdymas“ 1 dalyje nustatyta:

„Sienų kontrolę vykdo kompetentinga institucija. Jeigu vykdymui administracinė institucija turi naudotis tiesioginiais įpareigojimais ir prievartos įgaliojimais, ją vykdo teisėsaugos institucijos ir policijos generalinė direkcija (12b straipsnis). <...>“

14. *GrekoG* 12a straipsnio „Teisėsaugos institucijų įgaliojimai“ 1 dalyje nustatyta:

„Teisėsaugos institucijos įgalios vykdyti sieną kertančio asmens kontrolę, jeigu yra pagrindas manyti, kad šis asmuo privalo vykdyti sienų kontrolės pareigą. <...>“

3. Nutarimas Nr. 114/2019

15. 2019 m. gegužės 9 d. *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Austrijos federalinio vidaus reikalų ministro nutarimas dėl laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo, *BGBL. II*, Nr. 114/2019, toliau – Nutarimas Nr. 114/2019) suformuluotas taip:

„Remdamasis Sienų kontrolės įstatymo (*GrekoG*) 10 straipsnio 2 dalimi nutariu:

1 straipsnis. Siekiant apsaugoti viešąją rimtį, tvarką ir saugumą vidaus sieną su Slovėnijos Respublika ir Vengrija sausumos keliais galima kirsti tik sienos perėjimo punktuose nuo 2019 m. gegužės 13 d. 00.00 val. iki 2019 m. lapkričio 13 d. 24.00 val.

2 straipsnis. Šis nutarimas galioja iki 2019 m. lapkričio 13 d. vidurnakčio.“

III. Pagrindinės bylos ir prejudiciniai klausimai

A. Byla C-369/20

16. 2019 m. rugpjūčio 29 d. NW ketino įvažiuoti į Austriją iš Slovėnijos per Špilfeldo pasienio kontrolės punktą.

17. Inspektoriui CO paprašius parodyti pasą, NW paklausė, ar tai sienų, ar asmens tapatybės kontrolė. Inspektoriui CO atsakius, kad tai yra sienų kontrolė, pareiškėjas parodė vairuotojo pažymėjimą, nes manė, kad tuo metu vykdoma sienų kontrolė prieštaravo Sąjungos teisei. Net po to, kai inspektorius CO kelis kartus paprašė parodyti pasą ir informavo apie *PassG* pažeidimą, pareiškėjas paso neparodė. Todėl inspektorius CO užbaigė administracinius veiksmus ir pareiškėją informavo, kad jis vėliau gaus pranešimą.

18. 2019 m. lapkričio 7 d. sprendimu dėl administracinės teisės pažeidimo NW pripažintas kaltu, nes atvykdamas į Austrijos Respublikos teritoriją kirto Austrijos sieną neturėdamas galiojančio kelionės dokumento. Šiais veiksmais pareiškėjas pažeidė *PassG* 2 straipsnio 1 dalį ir jam skirta 36 eurų bauda pagal šio įstatymo 24 straipsnio 1 dalį. 2019 m. rugsėjo 6 d. *Landespolizeidirektion Steiermark* (Štirijos policijos generalinė direkcija, Austrija) policijos pareigūnai skundu institucijoms pranešė apie veiksmus, kuriais kaltinamas pareiškėjas. Paskui 2019 m. rugsėjo 9 d. pranešimu apie nusižengimą pareiškėjas pripažintas kaltu dėl to įstatymo 2 straipsnio 1 dalies pažeidimo. Dėl pranešimo apie nusižengimą 2019 m. rugsėjo 23 d. pateiktame skunde pareiškėjas tvirtino, kad patikrinimas prie sienos neteisėtas, nes Šengeno sienų kodekso III antraštinėje dalyje nėra jokio nagrinėjamų administracinių veiksmų teisinio pagrindo, taip pat administraciniai veiksmai ir pranešimas apie nusižengimą pažeidžia pagal kartu taikomas SESV 21 straipsnio 1 dalies ir Šengeno sienų kodekso 22 straipsnio nuostatas jam suteiktą teisę laisvai judėti.

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad Austrijos Respublika atnaujino sienos su Slovėnijos Respublika kontrolę nuo 2015 m. rugsėjo mėnesio. Nuo 2015 m. rugsėjo 16 d. iki 2016 m. gegužės 10 d. pagal Sąjungos teisę ši kontrolė iš pradžių buvo grindžiama pirmojo Šengeno sienų kodekso (Reglamentas (EB) Nr. 562/2006)⁵ 29 straipsniu, paskui to kodekso 25 straipsnio 2 dalimi⁶. Vėliau, nuo 2016 m. gegužės 11 d. iki 2017 m. lapkričio 11 d., sienų kontrolės pratęsimas buvo grindžiamas trimis Tarybos įgyvendinimo sprendimais, priimtais remiantis Šengeno sienų kodekso 29 straipsniu.

20. Kadangi po 2017 m. lapkričio 11 d. Europos Komisija, remdamasi Šengeno sienų kodekso 29 straipsniu, Tarybai nepateikė naujo pasiūlymo pratęsti sienų kontrolę, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, po šios datos sienų kontrolė Austrijoje nebegalėjo būti grindžiama tik to kodekso 25 straipsnio 1 dalimi.

⁵ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, 2006, p. 1), paskutinį kartą iš dalies pakeistas 2013 m. spalio 22 d. Reglamentu (ES) Nr. 1051/2013 (OL L 295, 2013, p. 1). Šis reglamentas galiojo prieš Šengeno sienų kodeksą. Vis dėlto pažymiu, kad, atsižvelgiant į Austrijos vyriausybės ir Komisijos pateiktą informaciją, kalbama ne apie Reglamento Nr. 562/2006 29 straipsnį, o apie šio reglamento 25 straipsnį, atitinkantį Šengeno sienų kodekso 28 straipsnį.

⁶ Vis dėlto pažymiu, kad, atsižvelgiant į Austrijos vyriausybės ir Komisijos pateiktą informaciją, kalbama ne apie Reglamento Nr. 562/2006 25 straipsnio 2 dalį, o apie šio reglamento 23 straipsnį, atitinkantį Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį.

21. 2017 m. spalio 12 d. Austrijos Respublika Komisijai pranešė apie sienų kontrolės taikymo pratimą šešioms mėnesiams, t. y. nuo 2017 m. lapkričio 11 d. iki 2018 m. gegužės 11 d.⁷ Paskui sienų kontrolė buvo pratęsta dar šešioms mėnesiams, t. y. nuo 2018 m. gegužės 11 d. iki 2018 m. lapkričio 11 d.⁸, tuomet nuo 2018 m. lapkričio 12 d. iki 2019 m. gegužės 12 d.⁹, galiausiai – nuo 2019 m. gegužės 13 d. iki 2019 m. lapkričio 13 d. Pastarasis pratęsimo laikotarpis, kai buvo tikrinamas NW, grindžiamas Nutarimu Nr. 114/2019.

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, Austrijos Respublikos veikimo būdas, kai vienas po kito buvo priimti nutarimai pagal nacionalinę teisę, lemia tai, kad susumuotų laikotarpių trukmė viršija Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalyje nustatytą maksimalų šešių mėnesių laikotarpį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad šis nepertraukiamas ministerijos nutarimų priėmimas vienas po kito yra šešių mėnesių laikotarpių kumuliacija. Vis dėlto pagal šio kodekso 25 straipsnio 4 dalį tokia kumuliacija draudžiama ir, net jeigu būtų leidžiama, šiuo atveju pažeistų šioje nuostatoje nurodytą dvejų metų laikotarpį.

23. Šiomis aplinkybėmis *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štirijos federalinės žemės administracinis teismas, Austrija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar pagal Sąjungos teisę draudžiami nacionalinės teisės aktai, kurie, priimant kelis nacionalinius nutarimus, lemia pratęsimo laikotarpių kumuliaciją, ir taip sudaroma galimybė atnaujinti sienų kontrolę ilgesniam nei dvejų metų laikotarpiui, viršijant [Šengeno sienų kodekso] 25 ir 29 straipsniuose nustatytus apribojimus, be atitinkamo [šio kodekso] 29 straipsnyje numatyto Europos Sąjungos Tarybos įgyvendinimo sprendimo?
2. Ar SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos¹⁰ 45 straipsnio 1 dalyje nustatyta Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti, visų pirma atsižvelgiant į [to kodekso] 22 straipsnyje įtvirtintą principą, kad vidaus sienas kertantys asmenys netikrinami, turi būti aiškinama taip, kad ši teisė apima asmens teisę nebūti tikrinamam kertant vidaus sieną, jei laikomasi Sutartyse, visų pirma [tame kodekse], nurodytų sąlygų ir išimčių?
3. Jeigu atsakymas į antrąjį klausimą būtų teigiamas:

Ar, atsižvelgiant į praktinį teisės laisvai judėti veiksmingumą, SESV 21 straipsnio 1 dalis ir [Chartijos] 45 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas draudžiama taikyti nacionalinės teisės normą, pagal kurią asmuo, grasinant administracine sankcija, įpareigojamas įvažiuojant per vidaus sieną parodyti pasą arba asmens tapatybės kortelę, net jei konkreti vidaus sienų kontrolė prieštarauja Sąjungos teisei?“

⁷ *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Federalinio vidaus reikalų ministro nutarimas dėl laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo, BGBl. II, Nr. 98/2018).

⁸ *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Federalinio vidaus reikalų ministro nutarimas dėl laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo, BGBl. II, Nr. 274/2018).

⁹ *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (Federalinio vidaus reikalų ministro nutarimas dėl laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo, BGBl. II, Nr. 114/2019).

¹⁰ Toliau – Chartija.

B. Byla C-368/20

24. 2019 m. lapkričio 16 d. kirsdamas sieną NW buvo patikrintas pagal *GrekoG* 12a straipsnio 1 dalį, nors iš Slovėnijos jis ketino automobiliu atvykti į Austrijos teritoriją per Špilfeldo automagistralėje esantį pasienio kontrolės punktą. Sienų kontrolės institucija NW paprašė patvirtinti savo tapatybę pateikiant pasą arba asmens tapatybės kortelę.

25. 2019 m. gruodžio 19 d. NW kreipėsi į teismą dėl šios kontrolės teisėtumo.

26. Atsižvelgdamas, be kita ko, į šios išvados 19–22 punktuose nurodytas aplinkybes *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štirijos federalinės žemės administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar pagal Sąjungos teisę draudžiami nacionalinės teisės aktai, kurie, priimant kelis nacionalinius nutarimus, lemia pratęsimo laikotarpių kumuliaciją, ir taip sudaroma galimybė atnaujinti sienų kontrolę ilgesniam nei dviejų metų laikotarpiui, viršijant [Šengeno sienų kodekso] 25 ir 29 straipsniuose nustatytus apribojimus, be atitinkamo [šio kodekso] 29 straipsnyje numatyto [Tarybos] įgyvendinimo sprendimo?
2. Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų neigiamas:

Ar SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir [Chartijos] 45 straipsnio 1 dalyje nustatyta Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti, visų pirma atsižvelgiant į [to kodekso] 22 straipsnyje įtvirtintą principą, kad vidaus sienas kertantys asmenys netikrinami, turi būti aiškinama taip, kad ši teisė apima asmens teisę nebūti tikrinamam kertant vidaus sieną, jei laikomasi Sutartyse, visų pirma [tame kodekse], nurodytų sąlygų ir išimčių?“

C. Procesas Teisingumo Teisme

27. 2020 m. liepos 23 d. prašymai priimti prejudicinį sprendimą bylose C-368/20 ir C-369/20 Teisingumo Teismo kanceliarijoje buvo užregistruoti 2020 m. rugpjūčio 5 d. NW, Austrijos, Danijos, Vokietijos, Prancūzijos ir Švedijos vyriausybės, taip pat Europos Komisija pateikė rašytines pastabas. Šios šalys ir suinteresuotieji asmenys, išskyrus Švedijos vyriausybę, dalyvavo 2021 m. birželio 15 d. teismo posėdyje.

IV. Analizė

A. Dėl Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio išaiškinimo (pirmieji klausimai bylose C-368/20 ir C-369/20)

28. Pirmaisiais prejudiciniais klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagal Sąjungos teisę valstybei narei draudžiama vieną po kito priimant nacionalinius nutarimus atnaujinti sienų kontrolę Šengeno sienų kontrolės kodekso 25 ir 29 straipsniuose nustatytą ribą viršijančiam laikotarpiui.

29. Pateikdamas šiuos klausimus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konkrečiai siekia sužinoti, ar pagrindinėse bylose ginčijama 2019 m. taikyta Austrijos ir Slovėnijos sienos kontrolė atitiko Sąjungos teisę, atsižvelgiant į Šengeno sienų kontrolės kodekse nustatytą maksimalų tokios kontrolės atnaujinimo terminą¹¹. Šiuo tikslu iš esmės jis Teisingumo Teismo prašo paaiškinti, pirma, kokia yra tinkama maksimali tokios kontrolės atnaujinimo riba, ir, antra, ar pagal Sąjungos teisę draudžiama atnaujinti kontrolę šią ribą viršijančiam laikotarpiui¹². Šiuos klausimus nagrinėsiu vieną po kito dviejuose paskesniuose skirsniuose.

1. Šiuo atveju reikšminga maksimali laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo trukmė

30. Iš esmės Šengeno sienų kontrolės kodekse nustatytos trys 22 straipsnyje įtvirtintos bendros kontrolės panaikinimo taisyklės išimtys. Šiame kodekse nustatyta skirtinga maksimali kiekvienos iš šių trijų išimčių taikymo trukmė.

31. To kodekso 25 straipsnio 1 dalyje nurodyta pirmoji išimtis suponuoją, kad egzistuoja *numatoma* rimta grėsmė¹³ viešajai tvarkai arba vidaus saugumui vienoje ar keliose valstybėse narėse, o to kodekso 28 straipsnyje nurodyta antroji išimtis susijusi su situacija, kai egzistuoja *nenumatoma* rimta grėsmė¹⁴ vienoje ar keliose valstybėse narėse ir būtina imtis skubių veiksmų. Trečioji išimtis numatyta Šengeno sienų kodekso 29 straipsnyje ir gali būti taikoma tik *išimtinėmis aplinkybėmis*, kai kyla grėsmė erdvės be vidaus sienų bendram veikimui dėl ilgalaikių rimtų trūkumų, susijusių su išorės sienų kontrole. Pastarajai išimčiai taikyti reikalinga procedūra ir Tarybos rekomendacija, grindžiama Komisijos pasiūlymu, kurios nereikalaujama siekiant taikyti kitas išimtis.

32. Šiuo atveju reikšminga pirmoji išimtis, nes abu pagrindinėse bylose ginčijami patikrinimai atlikti remiantis Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalimi¹⁵.

33. Kiek tai susiję su laikotarpiu, kurį ši išimtis gali būti taikoma, Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalyje nustatyta 30 dienų trukmė, nebent numatoma rimtos grėsmės trukmė viršija 30 dienų. Vis dėlto pagal šio kodekso 25 straipsnio 3 dalį leidžiama pratęsti 30 dienų neviršijantiems laikotarpiams. Galiausiai šio kodekso 25 straipsnio 4 dalyje nustatyta *visa maksimali trukmė* arba, konkrečiau kalbant, du maksimalūs laikotarpiai. Pirma, jos pirmajame sakinyje nurodytas šešių mėnesių laikotarpis. Antra, joje nurodytas dvejų metų laikotarpis, jei esama šio kodekso 29 straipsnyje nurodytų išimtinių aplinkybių.

¹¹ Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad per atitinkamą laikotarpį Austrijos sienų kontrolės teisinis pagrindas buvo Nutarimas Nr. 114/2019 (žr. šios išvados 21 ir 26 punktus). Remiantis to teismo pateikta informacija šis nutarimas galiojo tik iki 2019 m. lapkričio 13 d., vadinasi, antrasis ginčijamas patikrinimas atliktas po šios datos, t. y. 2019 m. lapkričio 16 d. Prašymuose priimti prejudicinį sprendimą nenurodyta, ar šio nutarimo galiojimo laikotarpis buvo pratęstas, bet atsižvelgdamas į prejudicinius klausimus, pateiktus dėl antrojo patikrinimo, preziumuoju, kad taip buvo.

¹² Šiuo klausimu žr. prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo paaiškinimą, nurodantį šios išvados 22 punkte.

¹³ Anot Komisijos, rimta grėsmė yra *numatoma*, kai įvykis, dėl kurio reikia atnaujinti vidaus sienų kontrolę, yra numatomas, kaip antai svarbus sporto renginys arba aukšto lygio politikų susitikimas (žr. 2011 m. rugsėjo 16 d. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Šengeno erdvės valdymas. Erdvės be vidaus sienų kontrolės stiprinimas“ (COM(2011) 561 *final*)). Taigi neginčijama, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsniu galima remtis ir kovojant su kitų rūšių numatomomis grėsmėmis, t. y. be kita ko, migracijos srautais ir terorizmo grėsmėmis.

¹⁴ Rimta grėsmė yra *nenumatoma*, kai įvykiai, dėl kurių reikia atnaujinti vidaus sienų kontrolę, dėl savo pobūdžio yra nenumatomi. Pavyzdys galėtų būti teroristų išpuoliai arba kiti didelio masto nusikaltimai, dėl kurių gali prireikti imtis visų galimų priemonių kaltininkams kuo skubiau sulaukyti (žr. 2011 m. rugsėjo 16 d. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Šengeno erdvės valdymas. Erdvės be vidaus sienų kontrolės stiprinimas“ (COM(2011) 561 *final*)).

¹⁵ Šiuo klausimu žr. šios išvados 20, 21 ir 26 punktus.

34. Taigi Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalyje numatyti du atskiri vidaus sienų kontrolės atnaujinimo laikotarpiai. Šiuo klausimu, kaip ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, manau, kad šiuo atveju reikšminga maksimali trukmė yra to kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje nustatytas maksimalus šešių mėnesių laikotarpis, o ne šio straipsnio antrame sakinyje nurodytas dvejų metų laikotarpis.

35. Iš tikrųjų Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalies antrame sakinyje daroma nuoroda į šio kodekso 29 straipsnio 1 dalyje nustatytą trečiąją išimtį, susijusią su šios išvados 31 punkte nurodytomis išimtinėmis aplinkybėmis. Pagal pastarąjį straipsnį reikalaujama taikyti procedūrą, per kurią Taryba, gavusi Komisijos pasiūlymą, priima rekomendaciją. Šiuo klausimu manau, kad to kodekso 25 straipsnio 4 dalies antras sakinyje ir nuoroda į to paties kodekso 29 straipsnio 1 dalį suponuoja, kad, nesant tokios pagal Šengeno sienų kodekso 29 straipsnį Tarybos priimtų rekomendacijos, nėra išimtinių aplinkybių, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, pateisinančių maksimalų kontrolės atnaujinimo iki dvejų metų laikotarpį, „kumuliuojant“ šešių mėnesių kontrolės laikotarpius, grindžiamus šio kodekso 25 straipsnio 4 dalimi¹⁶.

36. Kadangi šiuo atveju kontrolė, kuria grindžiami ginčijami patikrinimai, įvesta pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį, o ne vadovaujantis pagal šio kodekso 29 straipsnį Tarybos priimta rekomendacija, vertinant kontrolės, kuria grindžiami ginčijami patikrinimai, teisėtumą reikšmingas būtų maksimalus šešių mėnesių trukmės laikotarpis, nurodytas to kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje.

37. Atsižvelgiant į tai, kad, kaip nurodžiau šios išvados įvade, Austrijos Respublika ginčijamų patikrinimų metu jau buvo kelis kartus iš eilės atnaujinusi kontrolę pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį, kaskart šešių mėnesių laikotarpiui¹⁷, šiuo atveju kyla reikšmingas klausimas, ar pagal Sąjungos teisę draudžiama atnaujinti kontrolę šio kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje nurodytą maksimalią šešių mėnesių trukmę viršijančiam laikotarpiui¹⁸.

2. *Ar pagal Sąjungos teisę draudžiama atnaujinti kontrolę ilgesniam nei Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje nustatytam šešių mėnesių laikotarpiui?*

38. Siekiant atsakyti į nurodytą klausimą pirmiausia reikia išaiškinti Šengeno sienų kodeksą, konkrečiai – 25 straipsnį, kad būtų aišku, ar pagal jį draudžiamas laikinas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas ilgesniam nei šešių mėnesių laikotarpiui.

¹⁶ Taigi, priešingai, nei teigia Vokietijos vyriausybė, tai yra ne du atskiri dvejų metų laikotarpiai, atitinkamai numatyti Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalies antrame sakinyje ir 29 straipsnio 1 dalyje, o vienas maksimalios dvejų metų trukmės laikotarpis, taikytinas tik išimtinėmis aplinkybėmis, kaip tai suprantama pagal šio kodekso 29 straipsnį. Kaip paaiškinta šios išvados 31 punkte, kontrolei atnaujinti pagal to kodekso 29 straipsnį reikalinga speciali procedūra, per kurią priimama Komisijos pasiūlymu grindžiama Tarybos rekomendacija, nes ši nuostata suponuoja, kad turi būti išimtinės aplinkybės, kai kyla grėsmė erdvės be vidaus sienų *bendram veikimui* dėl ilgalaikių rimtų trūkumų, susijusių su *išorės sienų* kontrole. Jeigu būtų laikoma, kad remdamasi šio kodekso 25 straipsnio 4 dalies antru sakiniu valstybė narė gali pati pradėti taikyti maksimalų dvejų metų laikotarpį, būtų apeita Šengeno sienų kodekso 29 straipsnyje nustatyta speciali procedūra, susijusi su išimtinėmis aplinkybėmis.

¹⁷ Iš pagrindinių bylų faktinių aplinkybių konkrečiai matyti, kad prieš atnaujinama kontrolę, kuri buvo pirmojo ginčijamo patikrinimo pagrindas, Austrijos Respublika jau buvo tris kartus iš eilės tai padariusi šešių mėnesių laikotarpiams, remdamasi ta pačia Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalimi. Taigi, kiek tai susiję su kontrole, kuri buvo antrojo ginčijamo patikrinimo pagrindas, tai jau buvo penktas kartas iš eilės, kai ši nuostata buvo kontrolės teisinis pagrindas (šiuo klausimu žr. šios išvados 20, 21 ir 26 punktus).

¹⁸ Be šio klausimo, keli suinteresuotieji asmenys šiose bylose taip pat pareiškė nuomonę dėl klausimo, ar pagal Šengeno sienų kodeksą valstybės narės leidžiama sumuoti *skirtingus maksimalius laikotarpius*, numatytus skirtingose šio kodekso 25–30 straipsniuose įtvirtintose išimtyse. Iš pagrindinių bylų faktinių aplinkybių matyti, kad ginčijamų patikrinimų metu Austrijos Respublika buvo atnaujinusi savo sienos su Slovėnijos Respublika kontrolę beveik ketverius metus, remdamasi *skirtingomis* to kodekso *nuostatomis*, t. y. (chronologine tvarka): iš esmės 28, 25, 29 straipsniais ir galiausiai dar kartą 25 straipsniu. Atsižvelgdamas į mano siūlomą šio kodekso 25 straipsnio 1 dalies išaiškinimą nemanau, kad, siekiant naudingai atsakyti į prejudicinius klausimus, reikia pateikti nuomonę šiuo klausimu.

a) Pirminės pastabos

39. Žinoma, neginčijama, kad 25 straipsnio 4 dalyje yra aiškiai nurodytas maksimalus šešių mėnesių terminas. Vis dėlto manau, jog, priešingai, nei rašytinėse pastabose teigia NW, negalima daryti išvados, kad pagal šią nuostatą draudžiamas bet koks šį terminą viršijančios kontrolės atnaujinimas.

40. Kaip visos kitos suinteresuotosios šalys, manau, jog iš kartu taikomų Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1–4 dalių aiškiai matyti, kad pagal šį straipsnį leidžiama bent *tam tikru mastu* iš naujo taikyti šio kodekso 25 straipsnio 1 dalį, todėl iš naujo apskaičiuoti to straipsnio 4 dalyje nustatytą maksimalų šešių mėnesių terminą, o tai realiai lemia šį terminą viršijančią trukmę.

41. Konkrečiau kalbant, tai lemia aplinkybė, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalyje nustatytas šešių mėnesių terminas taikomas atnaujinimui, pateisinamam *viena ir ta pačia* aiškiai apibrėžta rimta grėsme, ir tai [versijoje prancūzų kalba] rodo, pirma, žymimasis artikelis „la“ ir parodomasis įvardis „cette“, vartojami atitinkamai Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalyje ir 26 straipsnio pirmoje pastraipoje nurodant konkrečią grėsmę, pateisinančią laikiną pradinės vidaus sienų kontrolės atnaujinimą¹⁹ ir galimą šios kontrolės pratęsimą²⁰. Be to, tiek laikino kontrolės atnaujinimo sąlygos, tiek nustatytos tokio atnaujinimo procedūros lemia tai, kad atitinkama grėsmė turi būti tiksliai apibrėžta. Taigi, jeigu valstybės narės numato atnaujinti ar pratęsti vidaus sienų kontrolę, jos kitoms valstybėms narėms bei Komisijai turi apie tai pranešti ir pateikti konkrečius atnaujinimo motyvus, įskaitant *visus svarbius duomenis apie įvykius*, dėl kurių kilo rimta grėsmė jų viešajai tvarkai ar vidaus saugumui²¹, kad Komisija ir kitos valstybės narės galėtų pateikti nuomonę dėl kontrolės teisėtumo.

42. Manau, jog tai reiškia, kad, jeigu pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį vidaus sienų kontrolę atnaujinusioje valstybėje narėje, pasibaigus šio kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje nurodytam maksimaliam šešių mėnesių laikotarpiui, kyla kita rimta grėsmė, kurią galima vadinti *nauja* rimta grėsme, ši valstybė narė, jeigu tenkinamos reikiamos sąlygos ir procedūros, gali vėl taikyti tą nuostatą, kad atnaujintų vidaus sienų kontrolę, siekdama reaguoti į šią *naują* rimtą grėsmę.

43. Šiomis aplinkybėmis manau, jog tikslinga skirti dvi skirtingas situacijas. Pirma, tai yra situacija, kai, pasibaigus šešių mėnesių laikotarpiui, per kurį buvo atnaujinta kontrolė, siekiant reaguoti į rimtą grėsmę, atitinkamoje valstybėje narėje kyla *dėl savo pobūdžio nauja* rimta grėsmė. Pavyzdžiui, tai galėtų būti iš pradžių terorizmo grėsmė, paskui – migracijos ar sanitarinės krizės grėsmė. Šiuo atveju, mano nuomone, nėra jokios abejonės, turint omenyje šios išvados 40–42 punktus, kad pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį galima iš naujo taikyti šio straipsnio 1 dalį, beje, taip mano ir visos suinteresuotosios šalys, išskyrus NW.

44. Antra, egzistuoja situacija, kai pasibaigus šešių mėnesių laikotarpiui, per kurį atnaujinta sienų kontrolė siekiant reaguoti į rimtą grėsmę, ši grėsmė išlieka, tuomet tai yra *atsinaujinusi* grėsmė²².

¹⁹ Žr. Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį („<...> la durée prévisible de la menace grave <...> pour répondre à la menace grave“) ir šio kodekso 26 straipsnio 1 pastraipą („évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace“) (pasviruoju šriftu išskirta mano).

²⁰ Žr. Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 3 dalį („[j]eigu rimta grėsmė <...> išlieka“) (pasviruoju šriftu išskirta mano).

²¹ Šiuo klausimu žr. 27 straipsnio 1 dalies a punktą ir 28 straipsnio 1 dalį.

²² Kaip paaiškinsiu šios išvados 63 punkte, *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija) priėmė sprendimą dėl klausimo, panašaus į šiose bylose keliamus prejudicinius klausimus. Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad aiškinant Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį buvo panašiai atskirtos „nauja grėsmė“ ir „atsinaujinusi grėsmė“, o tai iš esmės atitinka, kaip suprantu šiuos žodžius, šioje išvadoje naudojamą *dėl savo pobūdžio naujos* grėsmės ir *atsinaujinusios* grėsmės atskyrimą.

45. Manau, jog šiuo atveju pagrindinių bylų faktinės aplinkybės atitinka antrąją situaciją. Taigi iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos, atrodo, matyti, kad kontrolė, kuri buvo dviejų ginčijamų patikrinimų pagrindas, atnaujinta remiantis išlikusia grėsme²³. Taigi šiuo atveju kyla esminis klausimas: ar pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį šiuo atveju draudžiama kelis kartus iš eilės iš naujo taikyti šio straipsnio 1 dalį.

46. Dėl *atsinaujinusios* grėsmės situacijos Komisija ir NW iš esmės tvirtina, kad pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį aiškiai draudžiama iš naujo taikyti šio straipsnio 1 dalį, ir tai matyti, be kita ko, iš jo formuluotės ir genezės.

47. Visų pirma dėl šio straipsnio formuluotės darytina išvada, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje nurodyta maksimali šešių mėnesių kontrolės atnaujinimo trukmė dėl *vienos ir tos pačios* rimtos grėsmės²⁴, tad ši maksimali trukmė yra absoliuti, todėl, pasibaigus tam laikotarpiui, ši grėsmė negali pateisinti šio kodekso 25 straipsnio 1 dalies taikymo iš naujo, nors grėsmė išlieka pasibaigus šiam laikotarpiui. Priešingu atveju, to kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje nurodyta maksimali trukmė būtų perteklinė²⁵.

48. Be to, maksimalią trukmę reglamentuojančių nuostatų genezė turėtų būti aiškinama taip pat. Iš tikrųjų pirmajame Šengeno sienų kodekse, t. y. Reglamente Nr. 562/2006, nebuvo numatyta maksimalių kontrolės atnaujinimo laikotarpių²⁶, jie buvo nustatyti vėliau, iš dalies pakeitus šį reglamentą²⁷. Įvesdamas tokius laikotarpius teisės aktų leidėjas ketino nustatyti absoliučias ribas²⁸.

49. Nors pripažįstu, kad atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima pateikti argumentų Komisijos ir NW požiūriui pagrįsti, vis dėlto, kaip Austrijos, Danijos, Vokietijos ir Prancūzijos vyriausybės, manau, kad šios išvados 46 punkte nurodytas aiškinimas gali lemti nepriimtinas, gal net absurdiškas pasekmes.

²³ Pažymėtina, kad kontrolę pagrindžiančių Austrijos Respublikos pranešimų Komisijai, atsiųstų pagal Šengeno sienų kodekso 27 straipsnį, turinys neaprašytas prašymuose priimti prejudicinį sprendimą. Vis dėlto šiuos pranešimus pateikė Komisija. Šiuo klausimu pakanka konstatuoti, – ir tam nereikia nuspręsti dėl viso laikotarpio, per kurį Austrijos Respublika atnaujina sienų kontrolę, pagrindimo – kad, kiek tai susiję su ginčijamų patikrinimų pagrindu buvusios kontrolės pagrindimu, iš 2019 m. balandžio 8 d. pranešimo dėl šešių mėnesių laikotarpio nuo 2019 m. gegužės 13 d. iki 2019 m. lapkričio 12 d. kontrolės, t. y. dėl laikotarpio, per kurį atliktas pirmasis ginčijamas patikrinimas, matyti, kad ši kontrolė buvo grindžiama, be kita ko, *migracijos srautais į Europą ir antriniu judėjimu, latentine terorizmo grėsme visoje Sąjungoje*, taip pat *neseniai įvykusiais pokyčiais Vakarų Balkanuose*. Tos pačios priežastys buvo nurodytos 2018 m. spalio 10 d. pranešime dėl pirmesnio šešių mėnesių kontrolės laikotarpio. Taip pat iš 2019 m. spalio 10 d. pranešimo dėl kontrolės laikotarpio nuo 2019 m. lapkričio 13 d. iki 2020 m. gegužės 12 d., kai buvo atliktas ginčijamas antras patikrinimas, matyti, kad ši kontrolė buvo grindžiama panašiomis priežastimis (*migracijos srautais į Europą ir antrinis judėjimas*).

²⁴ Žr. šios išvados 41 punktą.

²⁵ Beje, ši aiškinimą patvirtina aplinkybė, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 3 dalyje numatant galimybę pratęsti atnaujintą kontrolę reikalaujama, kad valstybės narės „atsižvelg[itu] į visus naujus elementus“. Taigi šiame kodekse atsižvelgiama į tai, kad konkreti rimta grėsmė, iš pradžių pateisinusi kontrolės atnaujinimą, laikui bėgant gali plėtotis, todėl išlikti. Vis dėlto, nepaisant to, šio kodekso 25 straipsnio 4 dalies pirmame sakinyje numatyta maksimali trukmė, o tai patvirtina, kad ši trukmė yra absoliuti ir negali būti taikoma kelis kartus iš eilės.

²⁶ Žr. šio reglamento 23 straipsnio 1 ir 2 dalis.

²⁷ 2013 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1051/2013, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas Nr. 562/2006, kad būtų nustatytos bendros išimtinėmis aplinkybėmis laikinai atnaujinamos vidaus sienų kontrolės taisyklės (OL L 295, 2013, p. 1).

²⁸ Pažymėtina, jog parengiamieji darbai dėl šių ribų turėtų būti aiškinami taip pat. Taigi, nors vykstant deryboms, po kurių nustatyti šie laikotarpiai, Taryboje tam tikros delegacijos kėlė išliekančios grėsmės klausimą, buvo pasiūlyta panaikinti Komisijos siūlytus terminus, kurie atitinka nustatytuosius, tvirtinant, kad kontrolė turi būti išlaikoma, kol išlieka nustatyta grėsmė (žr. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15780-2011-INIT/en/pdf> ir <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15853-2011-INIT/en/pdf>). Tačiau šis dalinio pakeitimo pasiūlymas nebuvo priimtas. Vis dėlto pažymiu, kad priežastis, dėl kurios dalinio pakeitimo pasiūlymas nebuvo priimtas, kiek žinau, parengiamuosiuose darbuose nenurodyta.

b) Dėl būtinybės paisyti valstybių narių kompetencijos viešosios tvarkos ir vidaus saugumo srityje

50. Visuotinai pripažįstama (beje, tai pripažino pati Komisija²⁹), kad rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui ne visada ribota laiko atžvilgiu. Taigi negalima atmesti galimybės, kad ta pati rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui išliks ilgesnį nei Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalyje numatytą šešių mėnesių laikotarpį.

51. Atsižvelgiant į tai Komisijos ir NW siūlomas aiškinimas gali lemti nepriimtinas pasekmes, t. y. kad valstybės narės bus priverstos panaikinti sienų kontrolę pasibaigus šešių mėnesių laikotarpiui, nors tuo metu dar išliks rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, dėl kurios sienų kontrolė tikrai būtina³⁰.

52. Beje, toks aiškinimas lemtų absurdiškas pasekmes. Mano nuomone, valstybės narės bet kuriuo atveju galėtų vėl atnaujinti sienų kontrolę pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį, siekdamos reaguoti į atitinkamą rimtą grėsmę, dar tam tikrą laikotarpį pasibaigus šio kodekso 25 straipsnio 4 dalyje nustatytam šešių mėnesių terminui. Pabrėžiu, kad tame kodekse nėra jokių nuostatų, leidžiančių manyti, kad 25 straipsnio 1 dalis gali būti taikoma tik vieną kartą vienos rūšies grėsmei per šio kodekso galiojimo laikotarpį. Jeigu pripažįstame, kad pagal Šengeno sienų kodeksą valstybėms narėms nedraudžiama kelis kartus taikyti 25 straipsnio 1 dalies, būtų visai nelogiška įpareigoti valstybes nares, kai jose kyla rimta grėsmė, dėl kurios sienų kontrolė tikrai būtina, ją panaikinti tam tikram laikotarpiui (dienai, trims savaitėms, šešioms mėnesiams ar kitokiam laikotarpiui, – nes jis nenustatytas) vien tam, kad paskui ta kontrolė vėl galėtų būti atnaujinta.

53. Be to, ypač svarbu tai, kad, kaip teigia Austrijos, Danijos, Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės, manau, jog Komisijos ir NW siūlomas aiškinimas gali pažeisti pagal SESV 72 ir ESS 4 straipsnio 2 dalį valstybėms narėms suteiktą kompetenciją palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą.

54. Šengeno sienų kodeksas priimtas remiantis, be kita ko, SESV 77 straipsnio 1 dalies a punktu, kuriame nustatyta, kad Sąjunga turi kurti politiką, siekdamą užtikrinti, kad nebūtų jokios asmenų, neatsižvelgiant į jų pilietybę, kontrolės jiems kertant vidaus sienas. Atsižvelgiant būtent į šį kontekstą kodekse nustatyta bendra taisyklė, pagal kurią panaikinama vidaus sienų kontrolė. Šis SESV 77 straipsnio 1 dalies a punktas yra SESV trečiosios dalies V antraštinėje dalyje „Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė“, joje yra ir 72 straipsnis, kuriame nustatyta, kad V antraštinė dalis neatleidžia valstybių narių nuo pareigos palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą. Be SESV 72 straipsnio, taikoma ir ESS 4 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatyta, kad Sąjunga gerbia esmines valstybines funkcijas, įskaitant viešosios tvarkos bei „nacionalinio saugumo“ užtikrinimą.

²⁹ Žr. 2017 m. spalio 3 d. Komisijos rekomendacijos (ES) 2017/1804 dėl Šengeno sienų kodekso nuostatų dėl laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo Šengeno erdvėje įgyvendinimo 4 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodyta: „nors daugeliu atvejų šiuo metu galiojančių terminų pakakdavo, pastaruoju metu paaiškėjo, kad tam tikros didelės grėsmės viešajai tvarkai arba vidaus saugumui gali išlikti ilgiau nei [šie] laikotarpiai – pavyzdžiui, teroristinių išpuolių arba nekontroliuojamo antrinio judėjimo Sąjungoje atveju“.

³⁰ Be to, pabrėžiu, kad pateikdamas šį argumentą nenagrinėjau, ar situacija pagrindinėje byloje susijusi su rimta grėsme viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, dėl kurios vidaus sienų kontrolė tikrai būtina. Šį vertinimą turi atlikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

55. SESV 72 straipsnyje ir ESS 4 straipsnio 2 dalyje aiškiai pripažįstami valstybių narių įgaliojimai ir atsakomybė viešosios tvarkos palaikymo ir vidaus saugumo bei nacionalinio saugumo užtikrinimo srityje ir jais Sąjungos teisės aktų leidėjui visų pirma primenama būtinybė visoje antrinėje teisėje, be kita ko, priimtoje remiantis SESV V antraštine dalimi, numatyti nuostatas, valstybėms narėms leidžiančias vykdyti šias užduotis³¹.

56. Taigi, jeigu valstybė narė būtų priversta panaikinti tikrai būtiną sienų kontrolę pasibaigus šešių mėnesių terminui, šiai valstybei narei būtų trukdoma vykdyti įgaliojimus ir užduotis pagal SESV 72 straipsnį. Tokia situacija tam tikrais atvejais net prieštarautų ESS 4 straipsnio 2 daliai, nes valstybė nebegalėtų kovoti su grėsme nacionaliniam saugumui. Iš to išplaukia, kad valstybių narių įgaliojimams ir užduotims šioje srityje neturėtų būti taikomi *absoliutus* terminai³².

57. Mano nuomone, priimdamas Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį teisės aktų leidėjas negalėjo siekti tokio rezultato, todėl negalima atmesti galimybės dar kartą taikyti šio straipsnio 1 dalį, jeigu grėsmė *atsinaujina*, beje, tai visiškai neišplaukia iš šio kodekso konstatuojamųjų dalių³³. Iš tikrųjų šio kodekso 25 straipsniu siekiama atsižvelgti į SESV 72 straipsnyje aiškiai nustatytą leidžiančią nukrypti nuostatą, todėl valstybėms narėms leisti vykdyti užduotis pagal šią nuostatą³⁴.

58. Be to, Komisijos ir NW siūlomas aiškinimas gali pakenkti ir vienam iš šio kodekso tikslų apsaugoti viešąją tvarką. Nors tiesa, kad Šengeno sienų kodeksu, žinoma, siekiama užtikrinti visišką asmenų, kertančių vidaus sienas, kontrolės nebuvimą, kaip jau pripažino Teisingumo Teismas, šiuo kodeksu taip pat siekiama apsaugoti viešąją tvarką ir kovoti su visomis grėsmėmis viešajai tvarkai³⁵. Šiuo atžvilgiu esant tokiai situacijai, kaip nurodyta šios išvados 51 punkte, Komisijos ir NW siūlomas aiškinimas neatitinka Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje nustatyto reikalavimo suderinti skirtingus nagrinėjamus interesus³⁶, todėl jis lemtų tai, kad pirmumas būtų suteiktas asmenų judėjimo laisvei, palyginti su viešosios tvarkos apsauga.

³¹ Taip pat žr. generalinės advokatės E. Sharpston išvadą bylose *Komisija / Lenkija, Vengrija ir Čekijos Respublika (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)* (C-715/17, C-718/17 ir C-719/17, EU:C:2019:917, 202 punktas).

³² Taip pat šiuo klausimu žr. 2020 m. spalio 6 d. Sprendimą *La Quadrature du Net ir kt.* (C-511/18, C-512/18 ir C-520/18, EU:C:2020:791, 134–138 punktai), kuriame atsižvelgdamas į ESS 4 straipsnio 2 dalį Teisingumo Teismas nusprendė, kad nacionalinio saugumo užtikrinimo tikslas gali pateisinti priemones, numatančias didesnį pagrindinių teisių suvaržymą nei tas, kurį būtų galima pateisinti kovos su nusikalstamumu ir visuomenės saugumo užtikrinimo tikslais. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad, nors kiekvieno įpareigojimo, kuris yra suvaržymas, trukmė negali būti ilgesnė nei tam tikras numatomas laikotarpis, negalima atmesti galimybės, kad įpareigojimas gali būti pratęstas *dėl to, kad išlieka didelė grėsmė nacionaliniam saugumui*.

³³ Iš Reglamento Nr. 1051/2013, kuriame nustatyti maksimalūs terminai, 1 ir 2 konstatuojamųjų dalių matyti, kad tais pakeitimais teisės aktų leidėjas siekė užtikrinti kontrolės išimtinį pobūdį ir proporcingumo principo laikymąsi, atsižvelgdamas į poveikį, kurį gali padaryti kontrolės atnaujinimas, visiems asmenims, turintiems teisę laisvai judėti Šengeno erdvėje be vidaus sienų kontrolės. Atsižvelgiant į šį bendrą kontekstą nustatyti maksimalūs terminai, nes „[t]okių priemonių laikino atnaujinimo <...> trukmė turėtų būti apribot[a] iki minimumo, reikalingo apsaugoti nuo rimtos grėsmės viešajai tvarkai ar vidaus saugumui“.

³⁴ Išsamumo sumetimais taip pat pažymiu, kad 2017 m. Komisija siūlė pailginti Šengeno sienų kodekse nustatytus terminus (žr. COM(2017) 571 *final*). Be kita ko, ji siūlė šio kodekso 25 straipsnio 4 dalyje numatytą šešių mėnesių terminą pailginti iki vieno metų, o išimtinėmis aplinkybėmis iki dvejų metų.

³⁵ Šiuo klausimu žr. 2019 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *E. P. (Grėsmė viešajai tvarkai)* (C-380/18, EU:C:2019:1071, 44 ir 45 punktai).

³⁶ Šiuo klausimu žr. 2015 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Neptune Distribution* (C-157/14, EU:C:2015:823, 75 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

c) Dėl galimybės Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį aiškinti atsižvelgiant į SESV 72 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 2 dalį

59. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ir, be kita ko, į bendrąjį aiškinimo principą, pagal kurį antrinės teisės aktą reikia *kiek įmanoma* aiškinti taip, kad nebūtų paneigtas jo galiojimas ir jis atitiktų visą pirminę teisę³⁷, kyla esminis klausimas, ar įmanoma Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį aiškinti taip, kad neliktų abejonių dėl jo atitikties SESV 72 straipsniui ir ESS 4 straipsnio 2 daliai, arba ar šio kodekso 25 straipsnis turi būti laikomas visiškai aiškiu, pagal jį negalimas toks aiškinimas ir šiuo aspektu nėra jokios diskrecijos³⁸.

60. Manau, jog šiuo atveju nagrinėjamas pirmasis atvejis. Iš tiesų, mano nuomone, Šengeno sienų kodekso 25 straipsnis nevysiškai aiškus dėl kelių aspektų ir jame palikta diskrecija, kuri leidžia pateikti išaiškinimą, užtikrinantį jo atitiktį pirminei teisei.

61. *Visų pirma*, nors, atrodo, aišku, kad „naujos“ grėsmės buvimas pateisina tai, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalis gali būti taikoma iš naujo, vis dėlto reikia konstatuoti, kad tikrai neaiškus atsakymas į svarbų klausimą: kada rimta grėsmė yra *nauja*, palyginti su ankstesne grėsme, todėl, kokiomis sąlygomis leidžiama taikyti iš naujo. Tai lemia būtent tai, kad šiame kodekse nėra „grėsmės“, kaip tai suprantama pagal to kodekso 25 straipsnį, apibrėžties, todėl neapibrėžtos ir jos ribos. Kadangi grėsmė yra kintanti ir yra daugybė galimų situacijų, kai gali kilti ir kisti grėsmė valstybės narės viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, nėra aiškiai atskirtos šios dvi situacijos ir praktiškai ją taikyti labai sunku, kaip per teismo teisingai pabrėžė, be kita ko, Vokietijos vyriausybė.

62. Kaip pavyzdį galima būtų pateikti džihadistų grupės keliamą terorizmo grėsmę valstybėje narėje. Jeigu vėliau valstybėje narėje išlieka terorizmo grėsmė, bet jau dėl kitos grupės, ar tai yra vis dar ta pati grėsmė, kaip tai suprantama pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį, paprasčiausiai dėl to, kad abi grėsmės susijusios su „terorizmo grėsmės“ kategorija, net jeigu abi grupės naudoja skirtingas priemones, dėl kurių reikia pateikti skirtingus atsakymus?³⁹ Kaip matyti iš šių pavyzdžių, netgi ir išliekančios grėsmės gali pasikeisti taip, kad taps skirtingomis grėsmėmis⁴⁰.

63. Beje, darau prielaidą, kad būtent dėl šios Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio aiškumo stokos *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija), siekdama užtikrinti SESV 72 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 2 dalį atitinkantį jo aiškinimą, dviejuose sprendimuose šią nuostatą aiškino taip, kad pagal ją leidžiama iš naujo taikyti šio straipsnio 1 dalį tiek kilus „naujai grėsmei“, tiek

³⁷ 2016 m. vasario 15 d. Sprendimas *N.* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 48 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

³⁸ Pabrėžiu, kad, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad šiuo aspektu Šengeno sienų kodekso 25 straipsnis aiškus, kiltų klausimas, ar šiuo straipsniu pakankamai atsižvelgiama į valstybių narių užduotis pagal SESV 72 straipsnį ir / arba ESS 4 straipsnio 2 dalį, todėl – ar 25 straipsnis galioja, ar, priešingai, neturi būti taikomas. Šiuo klausimu žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 212–216 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

³⁹ Arba panagrinėjime per teismo posėdį Vokietijos vyriausybės pateiktą migracijos krizės pavyzdį. Ar galima kalbėti apie *naują* grėsmę, pavyzdžiui, kai padidėja tik neteisėtai sieną kirtusių migrantų skaičius? Ar skaičius turi reikšmingai padidėti? Kokia yra reikšmingo padidėjimo riba? Ar tai 20 %, o gal ir didesnio skaičiaus nepakanka? Ar pavojus turi kilti dėl kitos priežasties? O kaip tuo atveju, jeigu skaičius mažėja, bet atsiranda naujas pavojaus šaltinis, pavyzdžiui, jeigu žvalgybos tarnybos praneša apie vis didėjančią migrantų, įtariamų, kad yra teroristai, skaičių?

⁴⁰ Šiuo klausimu per teismo posėdį Komisija iš esmės patikslino mananti, kad kvalifikuojant grėsmę kaip *naują* lemiamas veiksnys yra tai, ar ji *dėl savo pobūdžio nauja*. Pažymiu, kad, nors pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį neabejotinai leidžiama iš naujo taikyti šio straipsnio 1 dalį, jeigu tokia grėsmė *dėl savo pobūdžio nauja* (žr. šios išvados 43 punktą), Šengeno kodekse nenurodyta jokių aplinkybių, leidžiančių daryti prielaidą, kad būtent šis kriterijus (beje, jis man atrodo savavališkas ir pernelyg ribojantis atsižvelgiant į šios išvados 61 ir 62 punktus) bus lemiamas, siekiant iš naujo taikyti Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį.

„atsinaujinusiai grėsmei“⁴¹. Taigi *Conseil d'État*, kiek tai susiję su galimybe iš naujo taikyti 25 straipsnį, „atsinaujinusią grėsmę“ prilygino „naujai grėsmei“, o tai, man atrodo, pagrįsta atsižvelgiant į pirma nurodytas priežastis.

64. *Antra*, Šengeno sienų kodekso 25 straipsnis nepakankamai aiškus ir dėl kito esminio aspekto, kuris, mano nuomone, rodo, kad Komisijos ir NW aiškinimas nebūtinai akivaizdus. Jeigu būtų pritarta šios išvados 52 punkte nurodytai prielaidai, kad valstybės narės gali vėl atnaujinti sienų kontrolę praėjus tam tikram laikotarpiui po šio kodekso 25 straipsnio 4 dalyje nustatyto šešių mėnesių termino pabaigos, kiltų esminis klausimas – kokia šio laikotarpio trukmė. Kadangi tame kodekse ši trukmė neapibrėžta ir net nepaminėta, Komisijos ir NW siūlomas aiškinimas, mano nuomone, lemtų didelę teisės spragą ir didelį teisinį nesaugumą, ir tai patvirtina argumentą, kad aiškinant šio kodekso 25 straipsnį *atsinaujinusią* grėsmę reikia prilyginti *dėl savo pobūdžio naujai* grėsmei.

65. Nors manau, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį *atsinaujinusios* grėsmės atveju iš principo galima iš naujo taikyti šio straipsnio 1 dalį, vis dėlto, jeigu atitinkama rimta grėsmė iš esmės panaši į prieš tai buvusią rimtą grėsmę, šio kodekso 25 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas proporcingumo reikalavimas lemia didelių apribojimus šiuo atžvilgiu, nes tokiam taikymui iš naujo nustatytos *ypač griežtos* sąlygos.

d) Dėl būtinybės Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalies taikymui iš naujo nustatyti ypač griežtus kriterijus

66. Primenu, kad turi būti tenkinami visi Šengeno sienų kodekse nustatyti materialiniai kriterijai, todėl ir 25 straipsnio 1 dalies taikymo iš naujo kriterijai. Tai reiškia, kad turi būti išimtinė *situacija*, susijusi su *tikros, esamos ir pakankamai rimtos grėsmės* vienam iš pagrindinių visuomenės interesų buvimu, kad laikino vidaus sienų kontrolės atnaujinimo mastas ir trukmė neturi viršyti to, *kas tikrai būtina* siekiant reaguoti į rimtą grėsmę, ir kad kontrolė gali būti atnaujinama tik kaip *kraštinė priemonė*⁴². Šio kodekso 26 straipsnyje nustatyta, kad atitinkama valstybė narė turi įvertinti, kokių mastu, vėl taikant tokią priemonę, gali būti tinkamai pašalinta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, ir tos priemonės proporcingumą tai grėsmei, atsižvelgdama visų pirmą į tikėtiną tokios grėsmės jos viešajai tvarkai ar vidaus saugumui poveikį, taip pat į tikėtiną tokios priemonės poveikį laisvam asmenų judėjimui erdvėje be vidaus sienų kontrolės.

67. Šiuo klausimu, kaip ir Prancūzijos vyriausybė, manau, kad nurodyta proporcingumo sąlyga lemia tai, kad, jeigu vidaus sienų kontrolės atnaujinimo priemonė numatoma dėl išliekančios grėsmės, įgyta patirtis reikalauja, kad atitinkama valstybė narė *dar išsamiau* įvertintų tikslų priemonės proporcingumą, siekdama įrodyti, kad tolesnė kontrolė tikrai būtina. Kitaip tariant, atsižvelgdama į laikotarpį, per kurį kontrolė jau taikyta, Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį taikyti iš naujo ketinanti valstybė narė, remdamasi konkrečiais objektyviais ir išsamia klausimo analize, turi paaiškinti, be kita ko, pirma, kodėl kontrolės atnaujinimas *tinkamas*, įvertinusi, *koks buvo pradinės kontrolės atnaujinimo priemonės veiksmingumo lygis*. Antra, ji turi nurodyti, kodėl kontrolė išlieka *būtina* priemonė, paaiškindama priežastis, dėl kurių

⁴¹ Žr. 2017 m. gruodžio 28 d. Sprendimo Nr. 415291 *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) ir kt.* 7 ir 8 punktus; taip pat 2019 m. spalio 16 d. Sprendimo Nr. 425936 *ANAFE ir Groupe d'information et de soutien aux émigrés (GISTI)* 6 ir 7 punktus dėl Prancūzijos valdžios institucijų sprendimų atnaujinti vidaus sausumos sienų su Belgija, Liuksemburgu, Vokietija, Šveicarijos Konfederacija, Italija ir Ispanija, taip pat oro ir jūrų sienų kontrolę nuo 2017 m. lapkričio 1 d. iki 2018 m. balandžio 30 d. ir nuo 2018 m. lapkričio 1 d. iki 2019 m. balandžio 30 d.

⁴² Žr. Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 ir 2 dalis, taip pat 22, 23 ir 27 konstatuojamąsias dalis.

nebūtų pakankama jokia kita mažiau suvaržanti priemonė, kaip antai policijos kontrolė⁴³, informacijos perdavimas, policijos bendradarbiavimas Sąjungos lygiu, taip pat tarptautinis policijos bendradarbiavimas⁴⁴.

68. Siūlau Teisingumo Teismui sprendime, kuris bus priimtas, patikslinti šią sustiprinto proporcingumo sąlygą⁴⁵.

69. Vadovaujantis mano siūlomą aiškinimu, siekiant įvertinti Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalies taikymo iš naujo teisėtumą *atsinaujinusios* grėsmės atveju reikia tikrinti, ar tenkinama ši sustiprinto proporcingumo sąlyga⁴⁶. Jeigu, kaip šiuo atveju, iš naujo kelis kartus iš eilės taikyta sustiprinto proporcingumo sąlyga tampa dar griežtesnė, kaskart taikant iš naujo.

70. Be pirma nurodytų materialinių kriterijų, taip pat primenu, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsnis siejamas su *procesinėmis* nuostatomis, kuriomis, be kita ko, siekiama, kad, taikant Komisijos vykdomą kontrolę, būtų užtikrintas materialių kriterijų tenkinimas kaskart, kai valstybė narė planuoja vėl įvesti (ar pratęsti arba atnaujinti) sienų kontrolę⁴⁷.

71. Taigi pagal Šengeno sienų kodekso 27 straipsnį prieš nusprendama imtis tokios priemonės valstybė narė Komisijai (ir kitoms valstybėms narėms) turi pranešti apie savo sprendimo priežastis. Gavusi šį pranešimą Komisija (ar kita valstybė narė) „gali“ pateikti nuomonę. Taigi, jeigu Komisija turi abejonių dėl numatyto vidaus sienų kontrolės atnaujinimo reikalingumo ar proporcingumo, ji *turi* pateikti nuomonę šiuo klausimu. Priešingai, nei per teismo posėdį teigė Komisija, manau, jog tai reiškia, kad, esant tokiai situacijai, šiai institucijai nustatyta *pareiga*, o ne vien galimybė pateikti nuomonę. Manau, jog tai išplaukia iš Šengeno sienų kodekso 27 straipsnio 4 dalies, pagal kurią Komisija visada „gali“ pateikti nuomonę dėl valstybių narių pranešimų, o pagal šios dalies antrą pastraipą Komisija tuo tikslu „pateikia“ nuomonę, jeigu turi abejonių dėl planuojamo vidaus sienų kontrolės atnaujinimo būtinumo ar proporcingumo. Šiuo atveju ši vienintelio veiksmo žodžio „pateikti“ tiesioginė nuosaka vartojama siekiant išreikšti nuostatos

⁴³ Šiuo klausimu pirmiausia primenu, jog Šengeno sienų kodekso 23 straipsnio a punkte nustatyta, kad šio kodekso 22 straipsnyje nurodytos kontrolės kertant vidaus sienas nebuvimas neturi įtakos valstybių narių kompetentingų institucijų naudojimuisi policijos įgaliojimais pagal nacionalinę teisę, jei naudojimas šiais įgaliojimais nėra lygiavertis patikrinimams kertant sieną; tai taip pat taikoma pasienio ruožuose. Be to, 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 177; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46), 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės išlaiko kompetenciją tikrinti, ar jų teritorijoje esantys Sąjungos piliečiai turi galiojančius tapatybės korteles ar pasą.

⁴⁴ Šiuo klausimu pabrėžiu, kad tautos saugumo jausmo tikrai nepakanka Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalies taikymui (iš naujo) pagrįsti. Be to, pažymiu, kad apskritai valstybėse narėse visuomet kyla grėsmių, todėl grėsmės buvimas taip pat nepakanka šio kodekso 25 straipsnio 1 dalies taikymui (iš naujo). Kaip matyti iš šios išvados 66 punkto, šiai nuostatai taikyti (iš naujo) reikia, kad būtų *tikra, esama ir pakankamai rimta* grėsmė valstybės narės viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, todėl kalbama apie gerai apibrėžtas išimties situacijas (taip pat šiuo klausimu žr. 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas)* (C-808/18, EU:C:2020:1029, 214 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija dėl SESV 72 straipsnio).

⁴⁵ Ši sustiprinto proporcingumo sąlyga leidžia atskirti kontrolės *pratęsimą*, kaip tai suprantama pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 3 ir 4 dalis, kuris leidžiamas per pastarojoje dalyje nustatytą šešių mėnesių laikotarpį, ir šio kodekso 25 straipsnio 1 dalies *taikymą iš naujo*. Todėl šiuo klausimu abejoju, ar galima pritarti Austrijos ir Danijos vyriausybių aiškinimui. Anot pastarosios vyriausybės, kadangi grėsmė yra dinamiškas ir nuolat kintantis reiškinys, naujas grėsmės įvertinimas, atliktas praėjus keliems mėnesiams po pirmosio, kurį atlikus būtų nustatyta, kad rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui išlieka, reikštų *naują* grėsmę, pateisinančią 25 straipsnio 1 dalies taikymą iš naujo, *bet gal taip būtų vien dėl kitu momentu atlikto vertinimo*. Austrijos vyriausybė pateikė panašius argumentus. Mano nuomone, šis aiškinimas, atrodo, kenkia Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 4 dalyje nustatyto maksimalaus šešių mėnesių laikotarpio veiksmingumui, todėl pažeidžia proporcingumo principą, nes neatrodo, kad juo pakankamai atsižvelgiama į pradinės priemonės veiksmingumą (žr. šios išvados 67 punktą).

⁴⁶ Pažymiu, jog negalima atmesti, kad taikant šią sustiprinto proporcingumo sąlygą vykdytą kontrolę jau įgyta patirtis nebus reikšminga ar kad jos svarba bus santykinai mažareikšmė. Taip bus tuo atveju, jeigu *atsinaujinusi* grėsmė skirsis nuo ankstesnės grėsmės taip, kad jau įgyta patirtis praktiškai neturės esminės reikšmės šiai grėsmei pašalinti.

⁴⁷ Šiuo klausimu žr. Šengeno sienų kodekso 23 straipsnį.

privalomąjį pobūdį⁴⁸, o tai iš esmės matyti ir iš šio kodekso 23 konstatuojamosios dalies, pagal kurią valstybės narės vykdomas vidaus sienų kontrolės atnaujinimas turėtų būti stebimas Sąjungos lygiu.

72. Be to, Šengeno sienų kodekso 27 straipsnyje nustatyta, kad dėl kiekvienos Komisijos (ar kitos valstybės narės) pateiktos nuomonės turi būti rengiamos konsultacijos, siekiant atitinkamais atvejais organizuoti valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą ir išnagrinėti, ar priemonės proporcingos įvykiams, dėl kurių atnaujinama sienų kontrolė, ir grėsmei viešajai tvarkai ar vidaus saugumui. Jeigu paskui vis dar lieka abejonių dėl kontrolės teisėtumo, Komisija gali pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 258 straipsnį.

73. Apibendrinant pažymėtina, kad Komisija atlieka svarbų vaidmenį, siekdama užtikrinti, kad Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalis būtų taikoma vis iš naujo taip, kad būtų tenkinami visi šioje nuostatoje nurodyti kriterijai. Šiuo klausimu konstatuoju, kad šiose bylose Komisija ginčijo Austrijos Respublikos įvestos kontrolės teisėtumą. Vis dėlto per teismo posėdį ji patvirtino, kad nepateikė nuomonės dėl šios valstybės narės jai atsiųstų pranešimų. Kadangi Komisija nagrinėjamus pranešimus laikė nepagrįstais, tenka apgailestauti, kad ji neatliko pagal šį kodeksą jai priskirto vaidmens⁴⁹.

74. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, nors, žinoma, mano siūlomas aiškinimas reiškia, kad tam tikromis aplinkybėmis kontrolė gali viršyti šešių mėnesių laikotarpį, šį aspektą atsveria, pirma, sustiprinto proporcingumo principo taikymas ir, antra, Komisijos, turinčios kruopščiai tikrinti, ar ši sąlyga tenkinama kaskart, kai numatoma iš naujo taikyti Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 dalį, vykdoma kontrolė.

e) Išvada

75. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį prejudicinį klausimą atsakyti: Šengeno sienų kodekso 25 straipsnio 1 ir 4 dalys turi būti aiškinamos taip, kad, jeigu pasibaigus šio straipsnio 4 dalyje nustatytam šešių mėnesių laikotarpiui valstybėje narėje išlieka rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, pagal šias nuostatas, nepaisant rimtos grėsmės panašumo į ankstesnę rimtą grėsmę lygio, nedraudžiama vėl iš naujo taikyti šio kodekso 25 straipsnio 1 dalies, jeigu tenkinami visi tame kodekse nustatyti kriterijai, visų pirma proporcingumo kriterijus. Šiuo atžvilgiu pagal proporcingumo principą reikalaujama, kad tuo atveju, jeigu rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui iš esmės panaši į ankstesnę rimtą grėsmę, atitinkama valstybė narė, atsižvelgdama į laikotarpį, per kurį kontrolė jau taikyta, turi dar išsamiau įvertinti tikslų priemonės proporcingumą tolesnės kontrolės būtinumui įrodyti.

⁴⁸ Šiuo klausimu žr. 2020 m. kovo 3 d. Sprendimą *X (Europos arešto orderis – Dvigubas baudžiamumas)* (C-717/18, EU:C:2020:142, 20 punktas).

⁴⁹ Be to, pažymėtina, jog tai, ar Komisija pateikė nuomonę, ar jos nepateikė, nedaro poveikio kontrolės teisėtumui, taigi dėl nuomonės nebuvimo kontrolė savaime netaptų teisėta.

B. Dėl SESV 21 straipsnio 1 dalies ir Chartijos 45 straipsnio išaiškinimo (antrieji klausimai byloje C-368/20 ir C-369/20 ir trečiasis klausimas byloje C-369/20)

76. Pateikdamas antruosius klausimus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir Chartijos 45 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti turi būti aiškinama taip, kad ji apima asmens teisę nebūti tikrinamam kertant vidaus sienas, jeigu laikomasi Sutartyse, visų pirma Šengeno sienų kodekse, nurodytų sąlygų ir išimčių.

77. Konkrečiai kalbant, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar tuo atveju, jeigu pagal šio kodekso nuostatas nedraudžiama laikinai atnaujinti sienų kontrolės ilgesniam nei to kodekso 25 straipsnio 4 dalyje nustatytam maksimaliam šešių mėnesių laikotarpiui, vis dėlto šis atnaujinimas gali lemti nurodytų nuostatų pažeidimą. Manau, kad taip nėra⁵⁰.

78. SESV 21 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, *laikydamasis Sutartyse ir joms įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų*. Šioje nuostatoje nurodyta teisės judėti įgyvendinimui taikoma sąlyga, atsižvelgiant į Chartijos 52 straipsnio 2 dalį, taip pat riboja Chartijos 45 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisę laisvai judėti.

79. Taigi, net jeigu SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir Chartijos 45 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta judėjimo laisvė apimtų asmens teisę nebūti tikrinamam kertant vidaus sienas, todėl šis patikrinimas būtų šios laisvės kliūtis, ši teisė negalėtų būti laikoma besąlygine.

80. Vis dėlto kiekviena šiose nuostatose įtvirtintos judėjimo laisvės kliūtis turi būti pateisinama ir proporcinga. Taigi primenu, kad pagal Šengeno sienų kodekso 25 straipsnį laikina vidaus sienų kontrolė atnaujinama tik kaip krašutinė priemonė ir išimtinėmis aplinkybėmis. Be to, ji neturi viršyti to, *kas tikrai būtina*, siekiant reaguoti į rimtą grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui⁵¹.

81. Atsižvelgdamas į šiuos argumentus manau, kad tuo atveju, jeigu sienų kontrolės atnaujinimas atitinka Šengeno sienų kodeksą, galima tokios kontrolės nulemta SESV 21 straipsnio 1 dalyje ir Chartijos 45 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos teisės laisvai judėti kliūtis turi būti laikoma pateisinama ir proporcinga, taigi neprieštaraujančia šioms nuostatoms.

82. Taigi siūlau į antruosius prejudicinius klausimus atsakyti taip, kad, jeigu valstybė narė tikrina vidaus sienas kertančius Sąjungos piliečius pagal Šengeno sienų kodekso nuostatas, šis patikrinimas taip pat atitinka SESV 21 straipsnio 1 dalį ir Chartijos 45 straipsnio 1 dalį.

83. Taip pat iš to išplaukia, kad, kiek tai susiję su trečiuoju klausimu dėl galimo sankcijos už pareigos pateikti pasą ar asmens tapatybės kortelę neįvykdymą skyrimo, šiomis aplinkybėmis ta sankcija neprieštaruja Sąjungos teisei⁵².

⁵⁰ Prašymuose priimti prejudicinį sprendimą nenurodyta, ar NW yra Sąjungos pilietis, tačiau atsižvelgiant į tai, kad klausimai pateikti dėl Sąjungos piliečiams taikomų nuostatų, darau prielaidą, kad taip yra.

⁵¹ Žr. Šengeno sienų kodekso 21–23 straipsnius, taip pat mano analizę, pateiktą šios išvados A dalyje.

⁵² Šiuo klausimu žr. 2018 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *Touring Tours und Travel ir Sociedad de transportes* (C-412/17 ir C-474/17, EU:C:2018:1005, 72 punktas).

V. Išvada

84. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Štirijos federalinės žemės administracinis teismas, Austrija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas), iš dalies pakeisto 2016 m. rugsėjo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/1624, 25 straipsnio 1 ir 4 dalys turi būti aiškinamos taip, kad, jeigu pasibaigus šio reglamento 25 straipsnio 4 dalyje nustatytam šešių mėnesių laikotarpiui valstybėje narėje išlieka rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, pagal šias nuostatas, nepaisant rimtos grėsmės panašumo į ankstesnę rimtą grėsmę lygio, nedraudžiama vėl iš naujo taikyti to reglamento 25 straipsnio 1 dalies, jeigu tenkinami visi tame reglamente nustatyti kriterijai, visų pirma proporcingumo kriterijus. Šiuo atžvilgiu pagal proporcingumo principą reikalaujama, kad tuo atveju, jeigu rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui iš esmės panaši į ankstesnę rimtą grėsmę, atitinkama valstybė narė, atsižvelgdama į laikotarpį, per kurį kontrolė jau taikyta, turi dar išsamiau įvertinti tikslų priemonės proporcingumą tolesnės kontrolės būtinumui įrodyti.
2. SESV 21 straipsnio 1 dalis ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinamos taip, kad, jeigu valstybė narė tikrina vidaus sienas kertančius Sąjungos piliečius pagal Reglamente Nr. 2016/399, iš dalies pakeistame Reglamente Nr. 2016/1624, nustatytus reikalavimus, šis patikrinimas taip pat atitinka šias nuostatas ir prireikus gali būti skiriama sankcija.